

LAS INSTITUCIONES COLOMBIANAS EN EL SIGLO XX

Salomón Kalmanovitz¹

I INTRODUCCIÓN

Le agradezco a la Facultad de Ciencias Económicas haberme otorgado el privilegio de participar en la Cátedra Manuel Ancizar de la Universidad Nacional de Colombia con el tema de las instituciones en Colombia, dentro del ciclo “El desarrollo económico y social de Colombia en el siglo XX”.

¿Por qué hablar de las instituciones colombianas si ellas se suponen bien conocidas? Porque en nuestro medio se conocen sólo por sus rasgos legales, descriptivos, y no por las relaciones que ellas tienen con el desarrollo económico. Estas relaciones son el foco del neoinstitucionalismo, una corriente de pensamiento económico, social y político que está demostrando importantes resultados. Según esta corriente, las instituciones son las reglas de juego de una sociedad: encausan el desarrollo económico pero son también un resultado histórico o “dependen del pasado”. Las instituciones están influidas por las ideologías legales y religiosas que dan lugar a una ética pública, por la evolución de una estructura social y familiar que internaliza esa forma de comportamiento y por el desarrollo de unos mercados. En el caso colombiano podemos observar que surgen de procesos conflictivos de constitución de la nación en los cuales el Estado no ha logrado el monopolio de la violencia ni de la fiscalidad, que en la concepción de Norbert Elías son condiciones necesarias para la constitución del estado moderno.² Las instituciones no se auto-validan, o sea que los compromisos públicos o la misma ley no siempre se cumplen porque no hay suficientes balances y contrabalances entre los distintos poderes públicos.³ Una peculiaridad de las instituciones colombianas que reflejan el proceso incompleto de construcción del Estado es que muchos de los agentes no cumplen las reglas contenidas en ellas. La ley se acata pero no se cumple, el crimen no se castiga, el contrabando se tolera y las luces de los semáforos son interpretadas arbitrariamente por los conductores.

Este siglo que expira pronto podría constituir un punto de inflexión histórico, como lo fuera el fin del siglo pasado que culminaba e iniciaba un nuevo era con la cruenta guerra civil que se extendería hasta 1902 y que nos entregó un país sin su más rica provincia de Panamá. Culminada esta, sin embargo, se generó un cambio estructural radical que transformó un país de haciendas y campesinos en otro urbano e industrial. Unas instituciones políticas y legales centralizadas adquirieron nueva vida y apoyaron el desarrollo capitalista que finalmente despegó para Colombia después de un siglo que prácticamente se perdió. Hubo compromisos del Estado de no utilizar impuestos confiscatorios, de pagar sus deudas y de no abusar del impuesto inflacionario.

Después de casi un siglo de desarrollo capitalista constante y relativamente exitoso, estamos de nuevo en medio de un conflicto civil largo y complejo, que se agrava por un deterioro sustancial de las instituciones sociales, económicas y legales que organizan la vida de los colombianos. Ese desarrollo no ha sido suficientemente profundo como para absorber totalmente a la población que está desempleada o subempleada y la hipótesis

¹ Codirector del Banco de la República. El texto no refleja ninguna posición de la Junta Directiva del Banco. Agradezco los comentarios de John Sudarsky y Jorge Armando Rodríguez.

² Norbert Elías, **El proceso de civilización**, FCE, México, 1993.

³ Stephen Haber, Armando Razo, Noel Maurer, “Political Instability, Credible Commitments and Economic Growth: Evidence from Revolutionary Mexico”, Isnie Conference, 1999, Washington.

de este ensayo es que parte de la responsabilidad recae en las instituciones que han frenado de una forma u otra la acumulación de capital que haga esta incorporación. El crecimiento del tráfico de drogas ha afectado negativamente a la economía y a las exportaciones legales y ha deteriorado aún más el sistema de justicia, ha subvertido los valores e incentivos públicos y ha financiado tanto a la subversión como al paramilitarismo, los que han entrado a depredar en forma creciente a la producción de muchas regiones del país.

El país ha pasado de ser organizado por una democracia clientelista a una un poco más participativa. Se ha progresado hacia una mayor democratización con los procesos de descentralización política, ganando mucho espacio el voto de opinión y los movimientos cívicos contra el voto clientelizado o comprado. La justicia se ha vuelto más accesible a la población aunque siguen acumulándose millones de casos que nunca serán resueltos por los jueces. Las cortes superiores actúan sin considerar los efectos nocivos que tienen sus sentencias sobre el desarrollo económico y los incentivos de la sociedad, en particular el de cumplir con los contratos. El banco central ha adquirido un compromiso de disminuir progresivamente el impuesto inflacionario.

Un optimismo de mediano plazo nos sugeriría que hacia el 2005 el conflicto armado estaría resuelto, que los cultivos de coca y amapola estarían controlados y que el país estaría desatando sus fuerzas productivas en un ambiente de mayores libertades públicas. Otro escenario es una confederación bolivariana en la cual Colombia perdería el sur oriente de su territorio. En el primero de los escenarios sería importante que el proteccionismo no estrangulara el cambio técnico, que la tributación y el gasto público fueran compatibles con el rápido crecimiento de la economía, que el despotismo con que actúan los grupos armados no penetre las instituciones colombianas hacia el futuro y que las cortes actúen para garantizar la seguridad jurídica, sin reprimir el desarrollo económico.

Lo que haré en esta conferencia es exponer algo de la teoría de las instituciones contemporánea, lo sustancial del legado histórico colombiano para luego referirme al Estado y la polis, al sistema legal en particular para culminar con algunos de los elementos de la estructura social que organizan las instituciones examinadas.

II TEORIA DE LAS INSTITUCIONES

La importancia de las instituciones en el desarrollo económico ha sido reconocida por varias vertientes sociológicas y económicas que subrayan que ellas constituyen las reglas del juego que orientan las acciones de los ciudadanos. Las instituciones garantizan los derechos de propiedad, generan la cooperación o el conflicto entre la población y permiten o impiden la depredación sobre la producción que pueden ejercer distintos grupos sociales, ya sea en forma lícita o ilícita.⁴

Uno de los indicadores básicos del desarrollo económico es el producto per cápita que refleja la acumulación de capital y la productividad en el uso de los factores, lo que a su vez depende de la educación a que tenga acceso la población. En el fondo de todo está la estructura institucional y las políticas públicas que autores como Hall y Jones han

⁴ Ver Douglass North, **Las instituciones, el cambio institucional y desempeño económico**, FCE, México, 1993; Mancur Olson, **The Logic of Collective Action**, Harvard University Press, Boston, 1965; Francis Fukuyama, **Confianza**, Editorial Atlántida, Barcelona, 1997.

llamado la “infraestructura social”.⁵ Las dos juntas definen el medio económico en el cual los individuos acumulan destrezas e inteligencias y las firmas acumulan capital y producen bienes. La infraestructura social favorable a los altos rendimientos por trabajador es la que apoya actividades productivas, la adquisición de destrezas, la invención y la transferencia de tecnología. “Tal infraestructura social sienta los precios correctos, en el lenguaje de North y Thomas (1973),⁶ en donde los individuos capturan los retornos sociales de sus acciones como retornos privados”.

Dentro de las políticas predatorias que puede desplegar un gobierno está claramente una política monetaria expansionista que termina generando inflaciones altas y no anticipadas que actúan como pesados impuestos a las rentas fijas, destruyen ahorros del público y licúan o reducen el valor real de los préstamos de los deudores, entre ellos los del propio gobierno. Este tipo de incidentes inflacionarios destruye capital y son parecidos a las expropiaciones o préstamos forzosos que solían hacer los monarcas europeos cuando no los controlaba un parlamento burgués, simplemente diluyendo la ley del contenido de oro y plata de las monedas.

Para que el desarrollo económico sea rápido, el producto de las actividades debe ser capturado mayoritariamente por los participantes en ellas. El aumento de la productividad debe manifestarse en bajas de precios para los consumidores, lo cual requiere que impere algún grado de competencia. Las instituciones – el monopolio de la fuerza del Estado, los sistemas de justicia y de valores - deben garantizar los derechos de propiedad de los productores e impedir que sus excedentes o recursos sean capturados por otros agentes, por medio de acciones de sanción social o medidas de fuerza.

Desviaciones privadas son ejemplificadas por el robo, las invasiones y la protección mafiosa – lo que coloquialmente llamamos en Colombia “vacunas” por la guerrilla y que el crimen organizado ha extendido exitosamente. Se trata de una situación que Haber et al clasifican como de “inestabilidad débil, en la cual una sociedad percibe varios sistemas políticos compitiendo por la autoridad en la sociedad, lo que significa que varios agentes enfrentan diferentes medios institucionales..donde falta control efectivo del gobierno central”.⁷ Desviaciones de excedentes generadas por el Estado son las expropiaciones, la tributación confiscatoria y la corrupción. Buena parte del gasto público es desviado a favor de los contratistas y de los políticos que tienen la firma sobre los desembolsos. Otra parte importante del gasto es malversada en inversiones innecesarias desde el punto de vista social. Un sistema de justicia muy corrupto o ineficiente puede invalidar los derechos de propiedad en gran medida y propiciar un sistema violento de justicia privada.

El gasto público asignado por sobornos y mordidas, amiguismo o nepotismo, será dilapidado por los criminales, los clientes de los políticos o los jueces y políticos corruptos y sus alcances productivos se verán muy disminuidos. La sociedad se orienta

⁵ Robert E. Hall, Charles I. Jones, “Why Do Some Countries Produce So Much More Output per Worker than Others?” **Quarterly Journal of Economics**, Vol. 114, February 1999.

⁶ Se refiere a Douglass North, Paul Thomas, **El surgimiento de Occidente**, México, Siglo Veintiuno Editores, 1986.

⁷ Stephen Haber, obra citada. Esta categoría se compara con una inestabilidad fuerte cuando el sistema pierde su calidad de auto-validación y las fuerzas opuestas al gobierno se tornan en amenazas creíbles a todo el sistema político, dejando sin efecto el contraro social subyacente.

en tales casos por fines distributivos, los individuos luchan por capturar las rentas públicas y privadas, se educan en las carreras útiles para hacer política, en nuestro caso, el derecho, y en adquirir destrezas criminales y no inspirados por fines productivos como el dominio de la ciencia y de la técnica, la creación de empresa, su dirección racional y el aumento de la riqueza.

La concepción institucional informa que “quienes desean los beneficios que arroja el mercado tienen buenas razones para buscar establecer un clima de confianza. En su ausencia, el intercambio no se hace o solamente se puede llevar a cabo cuando se emplean costosos recursos para protegerse de los riesgos inmanentes... La ausencia de confianza acarrea costos sustanciales de oportunidad y de transacción. Un clima de confianza existe cuando las personas esperan que cada una de ellas cumpla ciertas reglas en sus negocios con las demás. En el contexto de las interacciones de mercado, quizás la más importante de tales reglas es la que prohíbe el fraude y la maleficencia.”⁸

La más importante de las instituciones es la polis como tal. El desarrollo capitalista se pudo desarrollar ampliamente en Occidente sólo después de las revoluciones democráticas que se desataron en Inglaterra, Holanda, Estados Unidos, el norte de Europa y Francia. North y Weinsgat han escrito un ensayo clásico en el que plantean los elementos económicos que introdujo la “revolución magnífica” en Inglaterra durante el siglo XVII y que favorecieron el desarrollo de la acumulación privada de capital.⁹ Mientras los monarcas repartían el poder entre la aristocracia e imponían impuestos confiscatorios o préstamos forzados que frecuentemente incumplían a la burguesía, esta no podía desarrollarse pues existían unos ingentes riesgos para la seguridad de su capital y de sus inversiones. Las guerras originaban grandes déficit fiscales que se solventaban con las formas descritas o con la falsificación de la moneda, lo que llevaba a inflaciones altas que eran una forma encubierta pero muy real de impuestos expropiatorios.

El parlamento siempre le ponía trabas al rey para otorgarle préstamos y este lo clausuraba frecuentemente. Cuando las contradicciones llegaron a un punto álgido y el parlamento formó su ejército que derrotó al del rey, se formó una nueva ecuación de poder en la cual la burguesía tributaba voluntariamente, a cambio de lo cual supervisaba la forma como se gastaban los impuestos, la monarquía debilitada practicaba una disciplina fiscal y le otorgaba a los más prestamistas de la época el ser socios del Banco de Inglaterra. Surgió un compromiso creíble del Estado en torno a que no abusaría financiera o inflacionariamente de los ciudadanos. El balance entre el ejecutivo y el parlamento garantizaban este compromiso. Esas relaciones de igualdad son la base de la democracia moderna y con el tiempo se fueron ampliando a más y más población.

Las relaciones conflictivas entre comerciantes, manufactureros, aristocracia y monarquía fue reemplazada por relaciones de cooperación que fortalecieron al estado como tal y condujeron su gasto hacia que el presupuesto se mantuviera en equilibrio y el gobierno hiciera inversiones productivas y sociales. Se acrecentó mucho el poder militar de Inglaterra que con sus recursos fiscales muy aumentados y desplegados en forma

⁸ Edward McClennen, “Trust and Market Exchange”, Ponencia Conferencia Anual del Isnie, París, 1998.

⁹ Douglass North, Barry Weinsgat, “Constitutions and Commitment: the Evolution of Institutions Governing Public Choice in Seventeen Century England”, en Lee J. Alston, Thráinn Eggertsson, Douglass C. North, **Empirical Studies in Institutional Change**, Cambridge University Press, Cambridge, 1996.

eficiente pudo derrotar al Imperio español y a Francia. Londres se convirtió en el más poderoso centro financiero de Europa, caracterizado por las tasas de interés más bajas del continente. La revolución democrática introdujo condiciones de seguridad para la propiedad privada y para las inversiones de la burguesía y de estabilidad macroeconómica de largo plazo que fueron las condiciones que permitieron profundizar el desarrollo capitalista y desataron el cambio tecnológico y la revolución industrial en Inglaterra.

En América Latina y en Colombia no se dieron revoluciones democráticas y este es un elemento clave de por qué el Estado no ha sido un instrumento de desarrollo capitalista permanente. Frecuentemente sectores privilegiados han considerado al Estado como de su propiedad particular. En ciertas fases ese estado ha pretendido reemplazar este desarrollo social mediante el corporativismo – gremios de la producción, grupos financieros y sindicatos de trabajadores - y el capitalismo de Estado con resultados positivos durante un tiempo, para después generar condiciones en las que políticos y sindicatos de trabajadores públicos capturan las rentas públicas para ellos y el desarrollo es ahogado por espirales inflacionarias e inestabilidad macroeconómica. El Congreso no ha sido una institución importante y poderosa que refleje los intereses de la estabilidad y el desarrollo económico de largo plazo, sino parcialmente y más expresa los intereses regionales y de clientelas limitadas con quienes los políticos intercambian servicios públicos, becas de estudio y puestos en la burocracia por votos. Los votos frecuentemente se compran y adquieren a un precio de mercado. Por eso mismo la burocracia no puede ser independiente de múltiples pequeños intereses y no existe ni carrera pública ni diplomática, basadas en el mérito y la vocación, sino funcionarios de muy poca preparación, de libre nombramiento y remoción que eventualmente se sindicalizan para evitar su despido.

El Estado no ha ganado suficiente legitimidad como para que todos los ciudadanos y particularmente los más ricos paguen impuestos. Ello lo induce a recurrir al impuesto inflacionario que aparentemente nadie paga – pero que sí pagan los sectores pobres de asalariados y perceptores de rentas fijas que no tienen representación y también los empresarios más sometidos a la competencia - pero que produce recursos importantes que pueden ser repartidos por los políticos y el Estado. Los sectores productivos monopolistas y el sector financiero capturan parte del impuesto inflacionario y no son grandes defensores de la estabilidad de precios aunque sí de la macroeconómica. El sistema político clientelista no le permite a los ciudadanos supervisar la forma como se gastan estos pocos impuestos y lo que hacen es una huelga tributaria de brazos caídos. Los políticos defienden a sus clientelas y para eso depredan a los contribuyentes. Por lo tanto, el estado es débil, el sistema financiero no tiene profundidad, los riesgos son altos y también lo son las tasas de interés. Las reglas del juego político y legal cambian frecuentemente y, con ello, las condiciones para el desarrollo capitalista no están siempre garantizadas.

La extensión de los derechos de propiedad sobre la tierra es la base de la democracia o ausencia de ella en todas las sociedades pues implica una mayor o menor igualdad de acceso a las oportunidades que surgen con el capitalismo. Cuando tales derechos son concedidos estrechamente y en forma excesiva e imprecisa, beneficiando a unos pocos, conducen a una conducta dilapidadora de los recursos en la forma más productiva y eficiente posible, a una estratificación jerárquica entre propietarios, arrendatarios campesinos y colonos que puede ser desafiada por los distintos agentes, en particular

cuando los propietarios no están en condiciones de controlar el acceso a ellas. Por el contrario, una generalización de la propiedad agraria conduce a darle legitimidad, a que se respete, a delimitarla exactamente, a utilizarla intensivamente y a multiplicar los intercambios.¹⁰ Las leyes que han buscado corregir el latifundismo en la América Latina otorgan prerrogativas a los arrendatarios y aparceros sobre los lotes que explotan, desdibujan los derechos de propiedad y conducen a conflictos. Se abre una brecha cuando la ley civil garantiza la propiedad privada y la ley de reforma agraria abre importantes excepciones a la primera.¹¹

Por último, hay que considerar como la situación de inestabilidad política afecta la economía. “En primer término, los derechos de propiedad perderán seguridad porque estos derechos son efectivamente colocados en el dominio público para ser apropiados por aquellos que cuentan con el poder militar para lograrlo, lo que desincentiva las inversiones de largo plazo. Segundo, la carencia de un solo sistema político hace difícil predecir la identidad de los gobiernos futuros, lo cual hará que los inversionistas trasladen sus recursos a medios institucionales más predecibles. Tercero, la inestabilidad política aumenta la conducta de captura de rentas porque los castigos son más difíciles de aplicar y los agentes operan en horizontes de tiempo más cortos. Por último, cuando las luchas políticas implican el uso de la fuerza, la propiedad será destruida, lo que desincentivará la inversión porque tendrán que involucrar esta amenaza en su contabilidad de precios”.¹²

III EL LEGADO HISTÓRICO

Al tiempo de la Independencia la Nueva Granada tenía un sector público que alcanzaba posiblemente el 25% del producto doméstico, 13% correspondiente a impuestos, 4% a impuestos eclesiásticos como los diezmos y el resto a las rentas estancadas del tabaco y del aguardiente.¹³ Los negocios más rentables de la época eran monopolizados por la Corona, por medio de controles cuantitativos a la producción, los llamados “estancos”. El subsuelo era propiedad real también para poder capturar una buena parte de las rentas mineras. La única banca existente era la eclesiástica que prestaba a los señores de la tierra a una tasa de interés del 4% anual, ofreciendo como garantía sus propiedades que quedaban censadas o hipotecadas. La Iglesia tenía a su cargo la educación y la asistencia social a través de las obras de caridad. Las actividades privadas sin controles estatales se concebían como peligrosas y la banca privada libre como albergue de la usura, ideologías que sobreviven hasta la actualidad.

Se trataba entonces de un estado colonial que apropiaba para sí y para la Iglesia una parte sustancial de los excedentes de las escasas actividades productivas y financieras. Es obvio que la acumulación privada de capital no podía avanzar, como bien lo pudieron advertir los economistas criollos, en tanto no pudiera apropiarse y reinvertir sus

¹⁰ Este es el caso de la colonización de los Estados Unidos, Australia y Nueva Zelanda o el resultado de la revolución francesa. Cfr. Douglass North, Terry Anderson, Peter Hill, **Growth and Welfare in the American Past: A New Economic History**, Prentice Hall.

¹¹ Lee Alston, Gary Libecap, Bernardo Mueller, “Property Rights to Land and Land reform: Legal Inconsistencies and the Sources of Violent Conflict in the Brazilian Amazon” Conferencia Anual de Isnie, París, 1998.

¹² Haber et al, obra citada.

¹³ Jaime Jaramillo Uribe, Adolfo Meisel, Miguel Urrutia, “Continuities and Discontinuities in the Fiscal and Monetary Institution of New Granada, 1783-1850”, **Borradores Semanales de Economía**, No. 74, Banco de la República, 1997. La estimación del producto doméstico es del autor.

beneficios en la ampliación de la actividad económica. Mientras la Corona remitía metales preciosos al reino e invertía parte de los excedentes en la defensa militar de la Nueva Granada, la Iglesia construía templos y fortalecía sus colegios, conventos y seminarios.

La insurrección comunera fue claramente un movimiento que rechazó los impuestos reales y eclesiásticos que lesionaban el escaso patrimonio de los neogranadinos e impedían el crecimiento económico.¹⁴ Pero no alcanzó a ser un movimiento que enarbolará la gran consigna democrática de aceptar la tributación pero estableciendo un nuevo gobierno que incluyera la representación política de los afectados, en un parlamento de ciudadanos iguales al soberano. Así lo demostraba la consigna del movimiento “Viva el rey, abajo el mal gobierno”. Las razones fueron muchas, entre otras, que no había un desarrollo fuerte del comercio, buena parte del mismo estaba en manos de los españoles, y de una clase rica que necesitara derribar las barreras que le imponía el gobierno español. Pero esta revolución democrática nunca llegó, ni en el siglo XIX ni en el XX, aunque en este último hubo un proceso claro de creciente democratización en la sociedad y de desarrollo de algunas instituciones indispensables para el desarrollo económico y de la empresa. La Independencia no produciría tampoco en ninguna parte de América Latina un estado democrático que fuera instrumento de desarrollo económico porque había mucho de feudalismo en la estructura social de los países colonizados por España y Portugal.

En la evolución posterior el Estado se debilitó considerablemente a lo largo del siglo XIX porque se redujo radicalmente la disposición a pagar tributos por parte de la población. La guerra de independencia que fue mucho una guerra civil dejó al país arruinado y disgregado. El centralismo se impuso durante algunos años con frecuentes insurrecciones de los afectados. El liberalismo y su esquema federal no pudieron avanzar mucho sobre una base semifeudal y unas ideologías muy conservadoras. Los estados federados asumieron entre 1855 y 1885 las responsabilidades educativas y de asistencia social que antes tenía la Iglesia, confiscaron sus propiedades y repartieron tierras en forma extensiva a los allegados al poder local. El Estado central perdió sus monopolios de la violencia y de la tributación que mantuvo durante la Colonia. Se liquidaron definitivamente los estancos y se permitió la producción libre de tabaco y se subastaban las rentas del aguardiente de cada departamento.

Según José Antonio Ocampo, quien considera la fase federalista como exitosa en el ámbito fiscal, “a finales de la década del cuarenta, los recaudos brutos del gobierno nacional eran de \$2.6 millones oro (los netos la mitad de esa magnitud), las rentas provinciales de sólo \$300.000 y las municipales de \$250.000”. En la fase federal los ingresos del fisco nacional se duplicaron a \$5 millones oro, mientras que los ingresos regionales se multiplicaron por más de 10, a \$3.5 millones en 1882, antes de que se reinstalara el centralismo. Ya en 1905-1909, los ingresos del gobierno nacional alcanzaban 13.9 millones de pesos oro y los provinciales se reducían a 2 millones de pesos oro.¹⁵ Con todo, el tamaño del Estado era posiblemente una quinta parte de lo alcanzado por el virreinato o sea menos de 5% del PIB.

¹⁴ John Phalen, **El pueblo y el rey**, El Ancora, Bogotá, 1982.

¹⁵ José Antonio Ocampo, Santiago Montenegro, **Crisis mundial, protección e industrialización**, Editorial Cerec, Bogotá, 1984, p. 349-350.

Incluso a comienzos del siglo XX, los tributos eran casi todos impuestos al comercio exterior y bastante invisibles para los contribuyentes. Se agregaba el monopolio de la sal. Los ingresos públicos en el PIB no alcanzaron el 6% en 1912, primer año en que se tiene una estimación seria y en 1915 no alcanzaron al 4% del PIB, cuando la primera guerra limitó el comercio colombiano con Europa.¹⁶ La República Liberal introdujo el impuesto a la renta en 1936, pero este mantuvo relativamente bajo a lo largo del siglo. En 1950 el gobierno central no sobrepasaba el 10% del PIB en su gasto y así se mantuvo con altibajos hasta 1990.

Una de las condiciones que había impedido el desarrollo económico en tiempos coloniales, la de tributos excesivos sobre una población que laboraba bajo condiciones precapitalistas de muy baja productividad y el control estatal de los negocios más rentables, fue levantada durante el siglo XIX y ello debió favorecer la acumulación privada de capital. Sin embargo, la anarquía política, el perpetuo cambio de las reglas de juego políticas y económicas (tres constituciones federalistas y una centralista después de 1840), la destrucción de propiedad acarreada por las guerras civiles, los préstamos forzados y la carencia de condiciones de continuidad mínima para las inversiones hicieron que la productividad cambiara poco y la economía se estancara. No pudo establecerse un régimen comprometido con el desarrollo de la acumulación privada de capital, en tanto las necesidades de guerra conducían a conductas depredatorias de ambos bandos y mientras fue necesaria una financiación hiperinflacionaria de las guerras, en especial la de los mil días que debió destruir mucha propiedad y capital. Las guerras civiles las ganaban los que podían armar mayores ejércitos de arrendatarios de las fincas de grandes propietarios, hasta que el ejército del gobierno central se consolidó y pudo derrotarlos.¹⁷ El país pudo lograr crédito externo sólo esporádicamente porque se constituyó en un cliente que no podía pagar sus deudas que adquirían una importancia secundaria ante los otros problemas urgentes que debía atender un fisco siempre insuficiente para enfrentar sus compromisos.¹⁸

Mientras los liberales federalistas propiciaron una banca privada y libre, después de que colapsara la banca eclesiástica en 1860,¹⁹ en los períodos que difícilmente se mantuvieron en el poder y comenzaron a proliferar los bancos privados, los conservadores insistieron en un banco nacional que limitó el desarrollo financiero privado y que impuso la circulación y aceptación forzosa de sus billetes, a costa del desarrollo de la banca privada.²⁰ En últimas se desarrolló ya en el siglo XX un sistema mixto de banca privada y pública, siendo la primera menos sometida a las depredaciones políticas que la segunda.

¹⁶ GRECO 2, Banco de la República, 1998.

¹⁷ Alberto Lleras Camargo, **Mi gente**, El Ancora, Bogotá, 1998.

¹⁸ Roberto Junguito, **La deuda externa en el siglo XIX, cien años de incumplimiento**, Tercer Mundo Editores, 1995.

¹⁹ Germán Colmenares, “Censos y capellanías: formas de crédito en una economía agrícola”, en **Cali, terratenientes, mineros y comerciantes**, Universidad del Valle, Cali, 1975. La nacionalización de las tierras eclesiásticas por el General Mosquera liquidó las deudas que habían acumulado los terratenientes con la Iglesia, ya fuera en préstamo o en legado para pagar las oraciones por almas difuntas, pues eliminó la garantía en manos de ese tipo peculiar de banca y expandió mucho el mercado de tierras.

²⁰ Lina Echeverri, “Banca libre: La experiencia colombiana en el siglo XIX”, en Fabio Sánchez Torres (comp.), **Ensayos de historia monetaria y bancaria de Colombia**, Tercer Mundo Editores, Bogotá, 1994.

Las relaciones sociales en amplias regiones del país mantenían a los campesinos como arrendatarios y peones de las haciendas, en estado de analfabetismo y superstición, muy atrás en la escala de productividad que podía mostrar un artesano educado, un pequeño propietario alfabeto o un asalariado maquinizado. Las excepciones fueron las áreas de Santander y las de colonización antioqueña, áreas predominantemente pobladas por blancos pobres, que lograron un reparto más equitativo de la propiedad y niveles educativos más altos que en el resto de provincias. La expansión antioqueña en particular prosperó rápidamente y creó las condiciones para insertar sólidamente al país en el mercado mundial, catalizando el desarrollo económico nacional, una vez que se abrió un espacio de paz entre los partidos políticos, ya en el siglo XX.

Las frecuentes guerras civiles, los cambios en las reglas de juego derivados de las varias reformas constitucionales y el triunfo del jacobinismo hispánico-católico en la Constitución de 1886, que requirió 3 guerras civiles para imponerse definitivamente, sentaron finalmente unas bases estables para el desarrollo económico, como la defensa expresa de los derechos de propiedad, pero sólo después de lograrse unos compromisos entre los conservadores y los liberales, una vez finalizada la guerra de los mil días o sea 15 años después de aprobada la Constitución de 1886. El poder en ella emanaba divinamente, al igual que en los reinos absolutistas de Europa, para lo cual fusionaba la religión católica con el Estado. Así como el poder no emanaba del pueblo, así también las elecciones eran indirectas y el derecho al sufragio estaba limitado por acreditaciones de propiedad y de alfabetismo. El nuevo Estado reclamaba para sí el monopolio de la emisión monetaria y la conducción de la política monetaria o sea de imponer, como evidentemente lo hizo a finales del siglo, un impuesto inflacionario de grandes dimensiones que expropió buena parte del excedente económico de la época, canalizándolo hacia la guerra.

La pugna por imponer el derecho francés, el código napoleónico en particular y jirones de la ley del común anglosajona, propugnados por los liberales, fue zanjada a favor del derecho español, aunque en el fondo ambos reflejaban inclinaciones fuertes por el centralismo político y se enmarcan dentro de la tradición de la ley civil, de origen romano. La etapa federal fue de desarrollo de constituciones diversas para cada uno de los estados que formaban la federación y es de destacar que sólo el estado de Cundinamarca tuvo el suficiente número de abogados especializados para poder regular y aplicar su constitución en los negocios cotidianos y en particular de la ley corporativa que precisamente regulaba la creación de empresas manufactureras y bancos. Todos los demás, vivieron en una etapa de subdesarrollo legal durante esta etapa. La centralización después de 1886 en sus aspectos legales corporativos se proyectó sobre la constitución de Cundinamarca.²¹

Las implicaciones del triunfo conservador del 1880 a 1930 para la educación fueron profundas. : “la constitución (de 1886) tenía... una provisión que ordenaba que la educación pública de aquí en adelante debía conducirse de acuerdo con las enseñanzas de la religión Católica, provisión que podía ser interpretada en la práctica de tal forma que le daría al clero un poder de veto sobre los textos escolares, el currículo y hasta el nombramiento de profesores”.²² El talante jacobino conservador aisló al país de las ideas liberales, de las corrientes científicas, de las ingenierías y del influjo de los países

²¹ Robert Charles Means, **Subdesarrollo y el desarrollo de la ley**; Banco de la República, Bogotá, 1999.

²² David Bushnell, **The Making of Modern Colombia, A Nation in Spite of Itself**, University of California Press, Berkeley, 1993, p.144. Existe traducción al español.

anglosajones protestantes avanzados y aún los contactos con Francia o España no fueron muy importantes como para generar una corriente de influencias modernizantes o para que muchos estudiantes colombianos se formaran en centros extranjeros de alta calidad docente en las carreras de las ingenierías y de las ciencias.²³ La Escuela Nacional de Minas en Medellín y la fundación de la Universidad Nacional en Bogotá fueron las excepciones laicas a la educación confesional y ambas fueron importantes en la educación de las primeras promociones de ingenieros y administradores. La educación superior se concentraba en las carreras eclesiásticas, el derecho y la medicina. La educación artesanal se basaba en los propios talleres que reclutaban aprendices para transmitir sus conocimientos, pero no fue encausada masivamente por el sistema escolar de manualidades.²⁴

La población fue dogmatizada en las creencias religiosas y reforzada la esfera de los milagros en la que creía firmemente la inmensa mayoría. El país era consagrado anualmente al corazón de Jesús.²⁵ No pudo desarrollarse la actitud de que cada individuo podía controlar su vida, si organizaba racionalmente sus esfuerzos hacia determinados fines, a excepción de las capas altas y liberales de la sociedad. Por el contrario, cundió la actitud fatalista sobre la vida. Los logros y la riqueza eran resultados de las conexiones políticas y familiares, del azar y del juego, no del esfuerzo y concentración del individuo en ciertas metas en la vida. En 1870 la tasa de alfabetismo era posiblemente de 4.8% de la población entre las edades de 1-21 años.²⁶ Se enseñó que cada niño traía su pan o su arepa bajo el brazo y sólo hasta los años 60 de este siglo pudo avanzar una política de educación sobre el control natal para que las mujeres pudieran controlar sus cuerpos y sus vidas.

Los gobiernos que siguieron a la larga guerra mantuvieron el compromiso de no recurrir a la violencia para perpetuarse en el poder, haciéndole algunas concesiones a la oposición liberal, a no recurrir a la tributación directa y a mantener una rígida política de emisión que fue, si puede caracterizarse de algo, contraccionista. De esta manera quedaron en pie unas instituciones que aumentaron la seguridad de los derechos privados, se mantuvo un muy bajo nivel de tributación, no hubo impuesto inflacionario alguno a favor del gobierno y con ello comenzaron a prosperar todos los negocios, desde las exportaciones cafeteras que entraron en una expansión sostenida en las tres primeras décadas del siglo, los comercios, la banca ahora exclusivamente privada, la construcción en unas ciudades que se expandían con enorme rapidez y las industrias asociadas a los sectores en expansión. A partir de la fundación del Banco de la República en 1923, la política monetaria dejó de ser contraccionista, incluso monetizó la gran entrada de capital que implicó la regularización de las relaciones con los Estados

²³ Frank Safford, **El ideal de lo práctico**, Universidad Nacional El Áncora Editores, Bogotá, 1989. En 1887 habían menos de 200 ingenieros en el país y entre ellos había un buen número de políticos, no muy serios profesionalmente. FERNANDO ERICOCHEA

²⁴ Sólo 7% de la población masculina censada en 1870 estaba dedicada a actividades artesanales o manufactureras.

²⁵ Cecilia Henríquez, **Imperio y ocaso del sagrado corazón en Colombia**, Altamir Ediciones, Bogotá, 1996.

²⁶ Se censaron 1082 maestros, 1672 religiosos y 402 monjas para una población de 2.9 millones. El dato citado surge de dividir estudiantes (60.155) en población menor de 21 años. Se da también un número de infantes sin oficio de 779.482 que sería el 62.5% de la población menor de 21 años. Miguel Urrutia, Mario Arrubla, **Compendio de estadísticas históricas de Colombia**, Universidad Nacional, Bogotá, 1970.

Unidos, lo que generó un auge memorable que fuera frenado temporalmente por la Gran Depresión.

En 1923 se organizó, como ya se vio, el Banco de la República que puso fin a un período largo de escasez de circulante y que se comprometió a no utilizar el impuesto inflacionario en favor del gobierno o de algún grupo de interés particular, aunque en la realidad tendió a subsidiar la agricultura con préstamos baratos y la política cambiaría favorecería los intereses de los exportadores cafeteros.²⁷ Siempre hubo algún nivel de impuesto inflacionario entre 1923 y 1950 que surgió de excesos de emisión a favor de la moratoria en las deudas privadas que siguió a la Gran Depresión o devaluaciones que inflaron los ingresos de los caficultores. Pero fue un impuesto relativamente bajo y la inflación no superó el 7% promedio en esta fase. El Banco central contribuyó a garantizar la reapertura del crédito internacional que fue canalizado públicamente para el desarrollo de importantes obras públicas.

En los años 30 del siglo XX el sistema político era despótico, el gasto público limitado y el Estado se había ampliado al debe y no con impuestos. El manejo político era con gamonales, el equivalente de los mayordomos de las haciendas, el sistema electoral era indirecto y los consensos entre los patricios importaban poco. En 1930 se perdió la hegemonía conservadora y se dieron 16 años de gobiernos liberales crecientemente desafiados por los conservadores. La crisis de 1929 hizo necesario aumentar los impuestos y los liberales introdujeron el de la renta en 1936. El gobierno y su gasto se volvieron instrumentos fundamentales en el logro del apoyo de sectores más amplios de la población que fueron clientelizados crecientemente. Un apoyo de una familia que se tornaba en activista en una campaña electoral podría traer becas, servicios públicos y hasta un puesto en la burocracia. Con todo, el gobierno central en 1950 era todavía un 6% del PIB y no sobrepasó el 10% del mismo hasta los años 90, aunque si se amplió el sector descentralizado financiado externamente para la provisión de los servicios públicos, lo cual también le ganó el apoyo político de los beneficiados para el régimen.

En 1946 los conservadores recuperaron el poder en medio de una creciente violencia política que buscaba frenar las reformas sociales de los liberales. Ello condujo a la formación de guerrillas liberales que se disolvieron más tarde pero se conservó un núcleo de la guerrilla de las FARC que creció mucho y se volvió muy activa en los años 90.

En los años cincuenta el gobierno conservador de Laureano Gómez reformó las funciones de la banca central, orientada ahora hacia el fomento que dirigió recursos frecuentemente de emisión a favor de intereses particulares – los individuos y empresas que recibían crédito subsidiado, los exportadores con la devaluación - y el mismo gobierno con créditos a cero de interés y con las utilidades del Banco de la República. Fue un débil intento por montar un gobierno corporativo. No pudo triunfar en Colombia el populismo y con ello la política continuó siendo excluyente para amplias capas de la población, pero el gobierno laureanista tomó mucho del programa económico del asesinado dirigente popular Jorge Eliecer Gaitán.²⁸ Tal situación explica por qué en Colombia no hubo depredación de los ingresos de los exportadores por medio de tasas

²⁷ Salomón Kalmanovitz, Mauricio Avella, “Barreras del desarrollo financiero: las instituciones monetarias colombianas”, **Revista del Banco de la República**, septiembre de 1998.

²⁸ Adolfo Meisel, “El Banco de la República, 1946-1954 y la Reforma de 1951”, en **El Banco de la República, Antecedentes, evolución y estructura**, Bogotá, 1990, p. 424.

de cambio fijas en medio de las oleadas inflacionarias de otros países del continente, lo que subsidió una parte de la industrialización por sustitución de importaciones. Por el contrario, el régimen cambiario en diferentes fases fue siempre flexible e inclinado a la devaluación, mientras que, como ya se vio, no se abusó de la emisión monetaria y el impuesto inflacionario fue relativamente moderado.

Otro intento de movilización electoral populista liderada por Gustavo Rojas Pinilla fue frustrado en las elecciones de 1970 y de allí se desprendió el movimiento guerrillero M-19 que fue desmovilizado en 1990 y condujo a la Asamblea Constituyente de 1991. Es evidente que la falta de democracia política y electoral, más que factores sociales y económicos, fueron las que condujeron a la formación de movimientos armados que se fortalecieron mucho con los impuestos al narcotráfico, la extorsión y el secuestro en los años ochenta y noventa.

Las políticas monetarias fueron, sin embargo, laxas: se indujo una inflación cercana al dígito entre 1950 y 1970, lo que arrojaba un impuesto inflacionario de .8% anual y que se aumentó y estabilizó alrededor del 25% entre 1971 y 1995, equivaliendo a un impuesto inflacionario y subrepticio entre el 2 y el 3% anual del PIB²⁹ o sea similar a lo que arrojaba el impuesto a la renta.³⁰ Sin embargo, ese impuesto no fue abusado ni se cayó en las sorpresas hiperinflacionarias, como volvió a suceder en el Cono Sur o en Perú durante los ochenta, dando lugar a un régimen que si bien no era enteramente creíble en su compromiso de estabilidad, si repartía excedentes entre productores y trabajadores, capas medias y la clase política, de tal modo que obtenía cierta estabilidad política, el respeto a los derechos de propiedad y a los contratos, lo que garantizaba las inversiones en general, la inversión extranjera en particular y el crecimiento económico.³¹

La democracia clientelista comenzó a ser desplazada por una mayor participación ciudadana al establecer la elección directa de los mandatarios que, bajo la presión de las primeras negociaciones de paz con la insurgencia en 1984, condujo a la de alcaldes. Tanto las elecciones presidenciales como las locales escapan en buena medida a los controles clientelistas y sus resultados reflejan más de cerca las inclinaciones de la opinión pública conformada y orientada por las capas profesionales y por las clases medias urbanas.

El pacto político de 1991 implicó una práctica duplicación del tamaño del gasto del gobierno central que tuvo que transferir la mitad de sus ingresos corrientes a municipios y departamentos. En 1999 el recaudo tributario del gobierno central alcanza el 14-15% del PIB mientras que los recaudos municipales y departamentales pueden agregar otros 3 puntos. Esto es bajo comparado con los países desarrollados que mínimamente duplican esa participación pero el aumento de impuestos fue muy alto en un período tan corto de tiempo. A pesar de esa expansión de los tributos, el gasto creció mucho más que eso, y ese desequilibrio es un ingrediente importante de la crisis que embarga al país, castigando duramente la actividad económica de 1995 en adelante y exponiendo al gobierno a que no se le financien externamente sus faltantes. El sector público no

²⁹ Alberto Carrasquilla, **Estabilidad y gradualismo**, Tercer Mundo Editores, Banco de la República, p.56.

³⁰ Ese ingreso es el que reclaman insistentemente los políticos enemigos del banco central independiente. Les parece inconcebible perder esos recursos cuando los afectados ni se dan cuenta del conejo.

³¹ Stephen Haber, et al, op. cit.

financiero ocupaba el 25% del PIB en 1990 para llegar a 37% del mismo en 1998, a pesar de que se dieron importantes privatizaciones. La carga tributaria, incluyendo los impuestos de la emergencia económica, aumentó entre 5 y 6% del PIB entre 1990 y 1999, deteriorando la rentabilidad después de impuestos de todas las actividades productivas y de servicios.

Volvemos al análisis de la izquierda en los años setenta, en el sentido de que Colombia no había atravesado por una revolución burguesa o que esta había sido incompleta. Antes planteamos que ella lograría la utopía de la democracia económica profunda, como una fase de la propia revolución socialista, por medio de expropiaciones y salarios altos, sin entender que en realidad implicaba unas relaciones de poder balanceadas, que debían conducir a unos equilibrios macroeconómicos y a la estabilidad de precios. Fueron esas condiciones de estabilidad mantenidas durante tres siglos por Inglaterra y Holanda o por dos siglos en los Estados Unidos las que condujeron a su desarrollo capitalista pleno. Y ha sido la ausencia de tales condiciones en el siglo XIX y sólo mantenidas a medias en el siglo XX las que explican en buena parte el subdesarrollo latinoamericano.

De hecho, el principio de la tributación con representación no está nada claro en las instituciones parlamentarias que exhibe el país a la fecha y no es parte de su tradición legal,³² lo que permite la evasión masiva de impuestos o, por el contrario, impuestos a veces confiscatorios. Es corriente incluso lo contrario: la representación comprada directamente a los políticos por individuos que no pagan impuestos, ya sea narcotraficantes o contrabandistas, lo que les permite defender sus actividades y continuar con su evasión tributaria. No hay prisión por la evasión de impuestos aunque sí la hay para los que recauden impuestos y se los queden. Y no hay castigo porque es una conducta históricamente propiciada por las capas propietarias de tierras y otros intereses muy importantes.

Lo que quiso ser generosidad para con los pequeños municipios en la Constitución de 1991, al transferirles la mitad de los ingresos corrientes del gobierno central, resultó en un sistema de incentivos perversos. Las transferencias y las regalías crearon instancias de gasto separadas totalmente de las de recaudo. Los departamentos se endeudaron y gastaron irresponsablemente dando como garantía sus futuras transferencias y los bancos pensaron que el gobierno central vendría al rescate si estas no alcanzaban. Ambos pasan hoy en día momentos difíciles. Los concejos municipales de muchas localidades entraron a ser financiados por los contribuyentes de las grandes ciudades. Concejales electos por ciudadanos que no contribuyen al fisco gastan contribuciones de otros ciudadanos a quienes no representan para nada y claro que lo hacen alegremente, elevando sus dietas, engordando sus clientelas y acometiendo inversiones poco productivas. Es así como se dilapida el mayor esfuerzo tributario que ha emprendido el país en este siglo.

IV EL SISTEMA DE LEY

La constitución de 1991 reflejó un pacto en el que se democratizó la vida política colombiana, al tiempo que se introdujeron reformas liberales que debían conducir a un

³² La Corte Constitucional incluso ha modificado impuestos decretados por el ejecutivo, amparado en una emergencia. Los países con tradiciones democráticas plenas no aceptarían ningún impuesto aprobado sin representación ciudadana.

debilitamiento de los poderes corporativos – de los grupos económicos y de los sindicatos públicos - con la instauración de una mayor competencia a la producción nacional, la privatización de los servicios públicos y de una banca central que renunciaba a la emisión que favoreciera intereses particulares o a la financiación inflacionaria del gobierno. Se estableció la separación de la Iglesia del Estado lo cual, por primera vez, sentó la base para la libertad de conciencia en el país puesto que las reformas liberales del siglo pasado intentaron sustituir una serie de dogmas religiosos por otros de carácter secular.

Se pretendió reparar el sistema de justicia, caracterizado por la ineficiencia y un altísimo nivel de impunidad, asediado además por el crimen organizado y por la subversión. Con un índice de 80 asesinatos por 100.000 habitantes en 1998, sólo superado por El Salvador, Colombia tiene sumariados 26 asesinatos y de esos el 80% nunca es resuelto. Las cifras sobre secuestros son abismales: mientras en 1965, después de que había pasado lo peor de “La Violencia”, hubo 84 secuestros, en 1996 hubo CASI 2000, según Planeación Nacional. La proliferación del crimen y la ausencia de castigo están íntimamente relacionadas, puesto que la impunidad hace que tanto el crimen como la subversión sean crecientemente rentables.³³ Se montó un ente acusatorio que debía actuar más rápida y contundentemente que el de jueces investigadores que organizó el sistema previamente, pero los mismos factores que debilitaron al sistema anterior siguieron socavando al nuevo. Estos factores tienen que ver con la intimidación de la justicia que logran imponer tanto el crimen organizado como la subversión, la politización de los nombramientos de los jueces y la carencia de sistemas meritocráticos no sólo en la selección de las cortes y juzgados sino también en el propio sistema educativo del derecho, los cuales determinan una bajísima productividad tanto en la investigación como en el proceso mismo de enjuiciamiento.

La educación del derecho observa una proliferación de instituciones de baja calidad, muchas ofreciendo programas nocturnos con las mismas pretensiones de acreditación que los de las diurnas que tienen la misma duración pero con un nivel de exigencia muy inferior en las segundas. Sin embargo, para el sistema de justicia ambos títulos valen igual.³⁴ La investigación es muy precaria y la profesión carece de una conciencia histórica de su qué hacer, de sus fuentes y de sus cambios a través del tiempo.³⁵ Mucho menos lo tiene de su escasa contribución a la solución de los conflictos y a la represión de la criminalidad. Hay una sola universidad que ofrece un programa de doctorado contra la presencia de 90.000 abogados con tarjetas y 40.700 alumnos en 1995.³⁶

Las tendencias que predominan en el derecho colombiano explican el crimen por medio de la teoría de la lucha de clases o de los factores sociológicos como la pobreza que lo justificaría y, por lo tanto, tiende a haber una actitud laxa frente a las infracciones de la ley.³⁷ Esto se ve reforzado por la ética pública que se basa más en la caridad que en la

³³ Rubio, **Crimen e impunidad**, Bogotá, Editorial Tercer Mundo, 1998, capítulo 1.

³⁴ Lo mismo aplica para todo el sistema educativo superior de segunda categoría pero, a diferencia del Estado, los patronos y el mercado discriminan en contra de sus egresados al reconocerle menores remuneraciones que las conseguidas por los de las universidades diurnas de buena calidad.

³⁵ Nótese, por ejemplo, que no existe una monografía dedicada al derecho en la serie de estudios sobre el desarrollo de las profesiones elaborado por Colciencias, **Historia social de la ciencia en Colombia**, Bogotá, 1993.

³⁶ Fernando Silva, “Educación legal en Colombia”, Corporación Excelencia en la Justicia, Bogotá, 1997.

³⁷ Mauricio Rubio, obra citada.

responsabilidad. Se llega tan lejos que pasa como un enunciado normal afirmaciones ingenuas como la de que “el narcotráfico es el resultado de la miseria en que vive el país” y que si esta se liquida obviamente que no va a haber más narcotráfico. Lo cierto es que países con pleno empleo y nada de miseria tienen mucho narcotráfico. Sería más lógico deducir exactamente lo contrario: hay narcotráfico porque se ve favorecido por un sistema de justicia ineficiente y corrupto, el Estado no controla amplias partes del territorio y la guerrilla y los paramilitares venden protección. Casi parece más apropiado felicitar al narcotraficante por haber superado las condiciones objetivas de miseria que envuelven al país.

Desaparece el principio de la responsabilidad individual y del rigor jurídico, algo que es reiterado por las cortes superiores en otro sentido, al eximir del cumplimiento de sus compromisos a muchos ciudadanos con el sistema de crédito o con los planteles educativos privados.³⁸ En una situación de crisis económica se deben enfrentar tales problemas con soluciones fiscales y no jurídicas, en particular cuando estas le imponen a los actores privados responsabilidades públicas. Lo que hace en el fondo tanto el crimen impune como la facilidad legal para desconocer contratos es minar a fondo no solo los derechos de propiedad sino el derecho a la vida y a la integridad física. El problema es que la ley no estaba interiorizada en la conciencia de los ciudadanos y medio funcionaba por su aplicación represiva y segmentada, pero cuando se derrumbó también el poder represivo frente a organizaciones más fuertes que la propia institución de la ley, esta entró en un proceso de disolución.

La cultura del no pago, de propagarse suficientemente, podría conducir al colapso tanto del sistema financiero como de la educación privada y, en general, del poco capitalismo que ha logrado desarrollarse en Colombia. Imaginen una sociedad en la que todos los agentes se ponen conejo entre sí: se incumplen los contratos laborales, de arriendos, de compraventas, de crédito, de seguros, etc. En tal situación cunde la desconfianza entre los ciudadanos, todos los pagos se hacen por adelantado y se acaba el crédito. Los agentes se agreden cuando se engañan y se hacen daño entre sí. Prolifera el crimen y la justicia privada.

Lo más grave es que el propio sistema de justicia, que debe ser el garante de los derechos de propiedad y de los contratos, está vulnerando esos mismos contratos firmados entre los ciudadanos, lo que induce a la conducta ventajosa de muchos de los actores, a la mayor desconfianza entre ellos y, por lo tanto, a altísimos costos de transacción que operarán como un pesado lastre sobre el crecimiento económico del futuro. La gente se aísla de los demás y se refugia en la familia. Las organizaciones que constituyen el tejido de la sociedad civil, como asociaciones, clubes, sindicatos, gremios y partidos se debilitan. Estas actitudes de vulneración de contratos plantean serias trabas al desarrollo del republicanismo cívico en el país, o sea a la participación consciente, y respetuosa de los demás, de ciudadanos informados en la política, que cumplen con su palabra frente a otros y con sus compromisos para con lo público, tal como se examinará al final de este ensayo.

³⁸ La Corte Constitucional ha obligado al gobierno a asistir en general a deudores morosos y no con base en un criterio de caso por caso y ha castigado pesadamente al sector financiero privado, al trasladarle todo el riesgo país a las entidades, mientras favorecía a los bancos públicos que fueron corruptos y aventureros. Defendió el derecho que tenían los padres de familia a no pagar las pensiones de sus hijos en los colegios al negarle el derecho de estos a devolverlos, pero después rectificó en algo al permitir que se les devolvieran las calificaciones a los morosos.

El sector productivo está soportando la depredación de la insurgencia, del paramilitarismo y del crimen que capitaliza sobre la ruptura del orden propiciada por los anteriores, más unos impuestos muy aumentados del gobierno, que dan cumplimiento a la carta magna de 1991. Es importante destacar que tanto el crimen organizado como el desatado por la subversión con una justificación política le abren un campo inmenso a la criminalidad común que se multiplica y sigue el camino que les han abierto los actores armados. Se multiplican entonces las imposiciones por protección y los secuestros en todos los resquicios de la sociedad. Esto significa que una parte creciente del excedente creado por el capital está siendo desviado hacia los grupos armados y hacia los políticos y sus clientes. Parte de este gasto puede que llegue a los que más lo necesitan pero hay serias desviaciones en el camino. Los bancos públicos y cooperativos han sido literalmente saqueados por unos agentes que muy posiblemente no invertirán esos recursos en forma productiva y honesta. Las cortes pretenden defender los bancos públicos y están cambiando las reglas frecuentemente, agregando riesgos de regulación y de malos incentivos que vulneran aun más los derechos privados. Todos estos elementos seguramente han deteriorado la rentabilidad del sector productivo en forma estructural, coincidente con la más grave coyuntura recesiva internacional por la que haya atravesado la economía colombiana en el siglo XX.

V REFLEJOS EN LA ESTRUCTURA SOCIAL

¿Cuales son los efectos de estas instituciones en el desarrollo económico colombiano?
¿Con qué estructura social y con cuanto capital social contamos los colombianos para consolidar el proceso de desarrollo económico y de profundización de la democracia? El estudio de Hall y Jones atrás citado permite algunas comparaciones internacionales de la calidad de las instituciones colombianas y de sus logros de crecimiento y de productividad. Otro trabajo de Sudarsky sobre el capital social,³⁹ entendido como las formas de cooperación y participación política, mostrará los efectos que ha tenido la definición de la polis en el comportamiento social y político de la población.

En el trabajo de Hall y Jones se encuentra que un trabajador colombiano produce una cuarta parte de lo que produce uno norteamericano. Se pensaría que el norteamericano tiene mucho más capital a su disposición que el colombiano para producir cuatro veces más producto, pero se calcula que la relación capital por producto en Colombia es 0.818 mientras en Estados Unidos este número es de uno o sea que la densidad de capital y su eficiencia no son muy diferentes. Sin embargo, en el número de años de educación que tiene cada país hay una buena diferencia: el trabajador colombiano tiene un poco más de la mitad del número de años de estudio que su contraparte norteamericana y comenzamos a ver el impacto que tiene el conocimiento y la disciplina en el producto por trabajador. Con todo, Colombia tiene un buen desempeño pues ha logrado aumentar la escolaridad promedio de 3 años en 1954 a 6.8 años en 1996.⁴⁰ Sin embargo, el gasto ha aumentado más que la ampliación de la cobertura, revelando mucha ineficiencia y fortalecimiento sindical de los maestros con lo cual han podido capturar una mayor parte del presupuesto en detrimento de la cobertura. La productividad calculada como residuo que registra Colombia es sólo el 59% la de los Estados Unidos

³⁹ John Sudarsky, **El capital social de Colombia**, Bogotá, DNP, 1998.

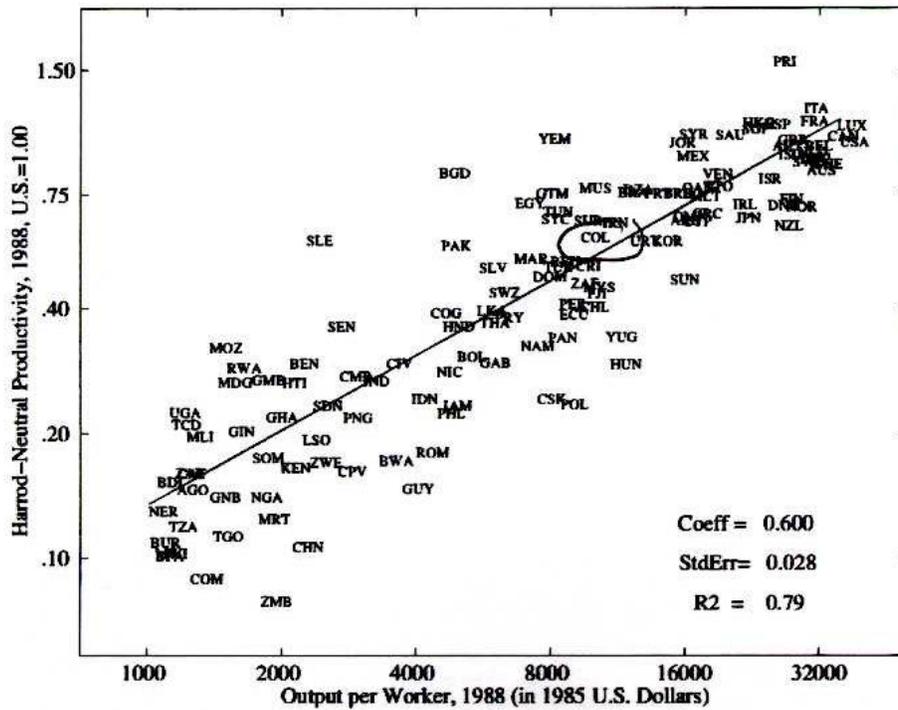
⁴⁰ DNP, **Estadísticas históricas de Colombia**, Vol. 1. , Bogotá, 1998.

Sin embargo, vienen los elementos institucionales que el estudio trata de calcular en términos de la ley y orden y calidad burocrática en cada país. Hay tres categorías en que el gobierno puede desviar recursos a favor de políticos y agentes privados: corrupción, riesgo de expropiación y la repudiación de contratos por el gobierno. Otra medida de desviación es si el país tiene libre cambio o no. Con aranceles y tarifas los beneficios del comercio son desviados a favor del gobierno y de los agentes privados dotados de protección, mientras que el libre cambio favorece el cambio tecnológico y la adopción de actitudes competitivas y genera una visión cosmopolita en la población. Por lo demás hace más difícil desatar el impuesto inflacionario.

El índice se prueba contra varios instrumentos como unidad nacional, la existencia de un solo idioma y si este es de origen europeo y que tan lejos está cada país del Ecuador. Estos instrumentos perturban la relación entre producto por trabajador e infraestructura social, imponiendo ventajas o trabas adicionales al desarrollo económico. De esta manera, países en los que se hablan varios idiomas tendrán mayores costos de información y de educación, los que hablen idiomas no europeos no podrán absorber fácilmente la tecnología que se genera en los países líderes. La cercanía al Ecuador trae problemas como las grandes inversiones que hay que hacer en el combate a las enfermedades tropicales, a la tendencia a que la agricultura sea asolada por muchas plagas, la escasa capa vegetal, o por la facilidad que tienen los procesos de putrefacción de dañar las raíces de los cultivos (entre otras, poca ventaja geográfica para producir cereales).

Los resultados econométricos son robustos y arrojan para la muestra de 79 países que una diferencia de 0.01 en la infraestructura social está asociada con una diferencia en producto por trabajador de 5.14%. El índice que encuentra el estudio para la infraestructura social colombiana es de sólo 0.35 cuando los países que la tienen más desarrollada obtiene 1, siendo ellos Suiza, Estados Unidos y Canadá. Lo anterior está asociado con que el producto por trabajador en Colombia no alcance a los US\$9.000 al año, mientras que los de los tres países líderes están en cerca de US\$35.000 por trabajador. En Colombia algunos piensan que el desarrollo es trabajar menos tiempo, jubilarse bien temprano, capturar una pequeña renta y que la eficiencia y la disciplina son taras extranjerizantes. Lo cierto es que el desarrollo es el resultado de hombres trabajando más eficientemente, no necesariamente con mayor esfuerzo, pero sí con mayor conocimiento y concentración, sobre todo, por más tiempo o sea con jubilaciones tardías.

Figure 1: Productivity and Output per Worker



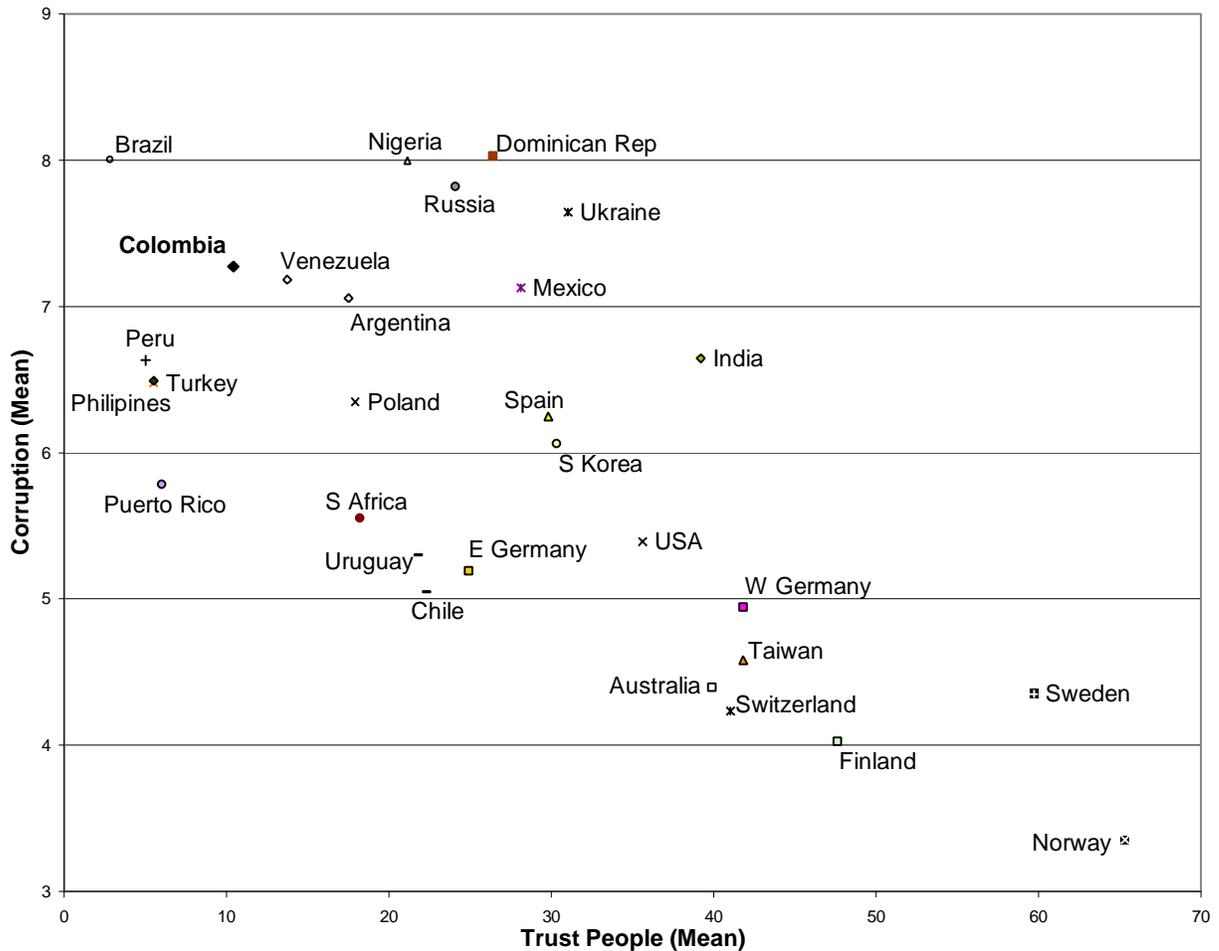
Los resultados del estudio son los de que los países más influidos por los países europeos en los siglos pasados cuentan con infraestructuras sociales que conducen a niveles altos de producto por trabajador o sea que “la infraestructura social es un factor causal de alto poder que induce un nivel más alto de producto por trabajador”. (30) También, “las diferencias en infraestructura social entre países causa grandes diferencias en acumulación de capital, logros educativos y productividad y por lo tanto a grandes diferencias en ingresos entre países”.

los ciudadanos, a diferencia de las sociedades de poca integración en donde priman las relaciones familiares y la desconfianza con el resto de los individuos.

Un Estado nacional fuerte y unido está históricamente detrás de sociedades en donde prima la ley y el orden. La obediencia de los ciudadanos está interiorizada por el sistema educativo universal que conduce a la racionalidad informada en la toma de las decisiones y a la cooperación entre ellos. Los ciudadanos forman asociaciones civiles, políticas y religiosas, padres de familia y residentes administran colegios y barrios, tejiendo redes de solidaridad y de acción mancomunada. A la confianza que requieren tales procesos y a las virtudes cívicas que despliegan sus ciudadanos es a lo que esta escuela sociológica llama capital social y que están a la base del llamado “republicanismo cívico”.

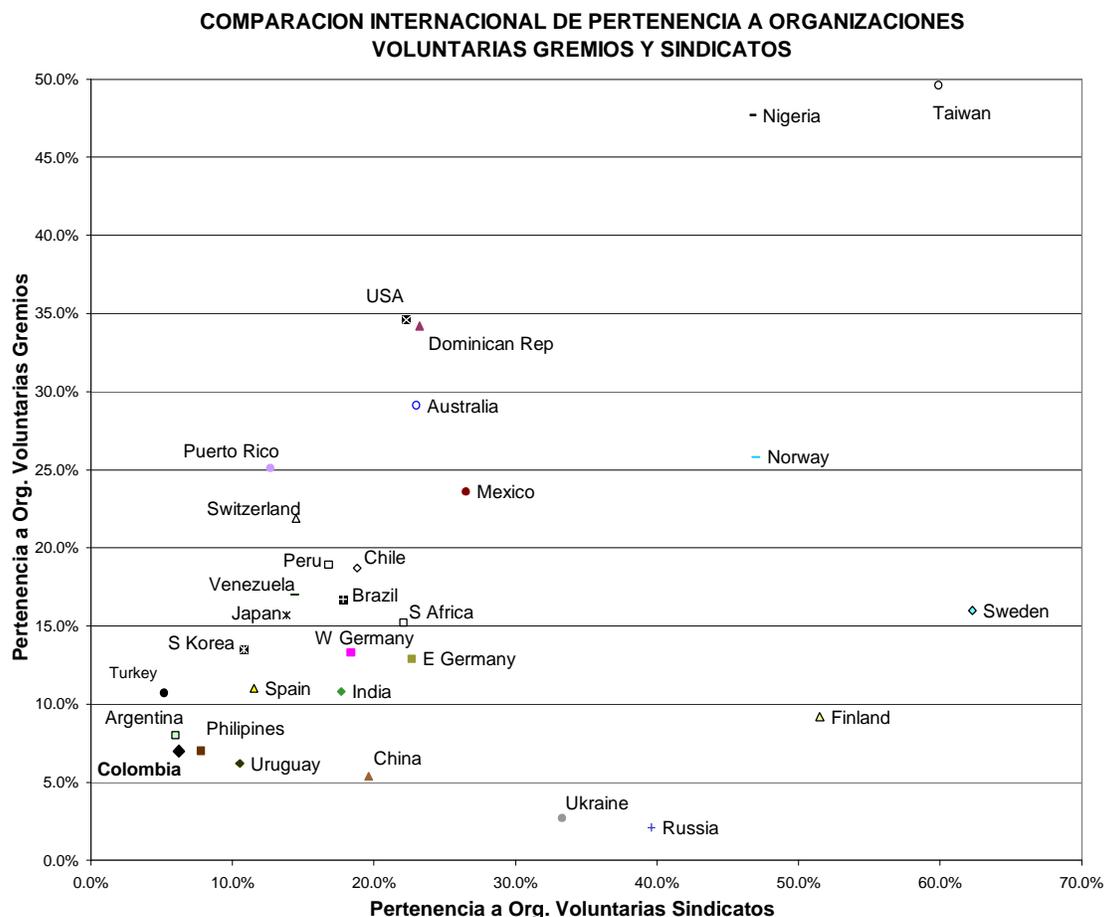
En lo que tiene que ver con falta de confianza en otras personas, Colombia sólo es superada por Brasil, Perú, Turquía y Filipinas, mientras que medida de percepción de la corrupción, es superada por Brasil, Nigeria, Rusia y República Dominicana, ocupando uno de los últimos lugares en la escala internacional.

FIGURA 3



Por lo demás, la confianza que muestra la población colombiana frente al gobierno nacional y el servicio público son muy bajas. En la comparación internacional sólo Venezuela, Argentina y la República Dominicana marcaron por debajo de Colombia en

ambas categorías. La confianza en el Congreso y en los partidos políticos está ligeramente por encima de la depositada en organizaciones guerrilleras y paramilitares, lo que debiera ser fuente de mucha preocupación para la clase política colombiana. Frente al respeto por la ley la encuesta volvió a arrojar resultados preocupantes. Sobre la pregunta del cuestionario de si la violencia política nunca se justifica, el promedio de la muestra mostró otra preocupante aceptación por la premisa de que la violencia es un medio aceptado para hacer política. Colombia tiene una participación cívica que está dentro del polo de la religiosidad tradicional, lo que significa que está lejos de la posición en que los miembros de la sociedad se reconocen como los responsables por la defensa de la ley.



La participación de los colombianos en gremios y sindicatos es también de las más bajas en la muestra de países con menos del 6% participando en ambos tipos de agremiaciones. Lo anterior implica que no hubo ni hay condiciones para establecer un régimen corporativo y ello explica el fracaso del populismo en Colombia. Sin embargo es también indicio de una raquílica estructura civil. En palabras de Sudarsky, “los pobres resultados para Colombia en cada una de las instituciones mediadores muestra una preocupante falta de articulación vertical y la ausencia de mecanismos para sumar racionalidades y crear consensos, los que son fundamentales para la construcción de gobernabilidad en medio de los procesos centrífugos de descentralización regional”. En cambio, la participación de la población es muy alta en organizaciones religiosas - 53% de la población participa en ellas - lo que confirma la falta de individuación y la no aceptación de la responsabilidad de cada ciudadano frente a la política.

Sudarsky se refiere al republicanismo cívico como caracterizado por ciudadanos politizados, informados en los asuntos públicos y con un sentido de responsabilidad frente a la esfera pública. En contraste, los colombianos se podrían caracterizar como particularistas no ideológicos que restringen su interés en la política solamente a aquellos aspectos que se relacionan con la vida personal privada o con las necesidades familiares. Este particularismo no-ideológico ha sido identificado como la característica amoral familiar, típica del sur de Italia.

Los resultados colombianos en el estudio aludido son entonces bastante similares a los de Sicilia: predominio de las relaciones familiares, desconfianza alta entre las personas, la mayor parte de la gente participa en asociaciones religiosas, caracterizadas por la ausencia de autonomía de los individuos pertenecientes a ellas,⁴¹ existen pocas organizaciones cívicas, políticas y deportivas, pocos clubes, asociaciones de padres de familia, reflejando la larga ausencia de participación ciudadana en la política municipal y regional. Y se puede repetir una de las conclusiones de Sudarsky: “cuando el capital social no llena la sociedad, es el crimen, la violencia y la carencia de ley las que abundan”.

Desde el punto de vista de la evolución hacia una sociedad con alta participación política, de control de los ciudadanos sobre el gobierno y de las instituciones que se suponen balancean el poder del ejecutivo, el estudio muestra unos índices extremadamente bajos que hacen clasificar a la sociedad colombiana como habiendo perdido su carácter comunal para entrar en una zona gris donde los individuos sólo confían en sus familiares, donde hay una evidente amoralidad, deterioro de la comunidad y una individuación intermitente. En las ciudades se encontraron algunas evidencias de motivaciones de altos logros, desarrollo económico y modernización, pero en lo general Colombia está muy lejos de contar con una sociedad civil moderna.⁴²

VI CONCLUSIONES

Esta perspectiva muy a vuelo de pájaro de las instituciones colombianas nos permite percibir que buena parte del escaso desarrollo económico del país y de las trabas que lo enfrentan tienen que ver con la forma como nos organizamos políticamente los colombianos, guardando una gran dependencia del pasado. (“path dependance” que es una categoría propuesta por Douglass North)

Sigue siendo cierto lo que analizábamos desde la izquierda en los años setenta: el legado más pesado ha sido la ausencia de una revolución democrática que generara las instituciones serias que requiere el capitalismo para poderse desarrollar adecuada y

⁴¹ Según Puttnam (citado por Sudarsky), en Italia la participación de los feligreses en misa restaba a la participación en organizaciones cívicas. Para Colombia, Sudarsky encuentra que simplemente no le aporta al capital social.

⁴² Otro estudio concluye que hay muchas organizaciones civiles en Colombia, casi 184.000, pero la mayor parte organizadas por el Estado o asistenciales, obedeciendo a fines asistenciales, posiblemente de beneficencia y organizadas por la Iglesia y muy pocos espacios de representación, en el que catalogan al 1.7 de esas organizaciones. Ello quiere decir que están desposeídas “de un nivel importante autonomía, capacidad de gestión y de decisión a partir de una visión de lo público y del bien común”. Se constata también que hay más organización civil en donde hay más presencia del Estado. Rodrigo Villar Gaviria, María Eugenia Álvarez Orjuela, Diana Constanza Castillo, “Organización y participación de la sociedad civil”, en Libardo Sarmiento, director de la investigación, **Municipios y regiones de Colombia**, Fundación Social, Bogotá, 1998.

civilizadamente en largo plazo. Un estado nacional fuerte, comprometido con la estabilidad macroeconómica y con una baja inflación, o sea con un compromiso serio que todos creen, permitiría un mayor nivel de impuestos que voluntariamente ceden sus ciudadanos, representados adecuadamente en el parlamento donde se define cómo se recolectan y cómo se gastan eficientemente, sin que se los roben. Esos impuestos financian un gasto público suficiente para garantizar el sistema de justicia y de orden, una educación universal, laica y cosmopolita y una infraestructura física. Las contribuciones de patronos y trabajadores garantizan un sistema de salud muy extenso y uno de pensiones sanamente financiado.

El poder central estaría compensado y balanceado por el parlamento y los jueces que impedirían el despotismo. Garantizarían que no existieran impuestos confiscatorios, incluyendo la ausencia de un impuesto inflacionario, que ha sido abusado y pretende ser reeditado por los políticos y empresarios que lo aprovechaban y que echan de menos. Las burocracias públicas serían muy educadas, bien pagas y entrarían en una carrera civil meritocrática, reduciendo el ámbito de la corrupción. Los poderes de la libertad de expresión y prensa, los ciudadanos enterados y vigilantes también contendrían la corrupción. Un sistema legal basado en el mérito, imparcial y eficiente, le devolvería a la población la confianza en sus conciudadanos y en las instituciones que los gobiernan.

Hace 50 años hubiera sido oportuna una reforma agraria. Hoy en día estaría limitada a algunas regiones con presencia guerrillera y utilizando las tierras confiscadas a los narcotraficantes. Hoy tenemos el campo vaciado sobre las ciudades y no hay ninguna base histórica de igualdad de oportunidades

Las bases de ese estado nacional y del republicanismo cívico están en la célula municipal en donde los ciudadanos despliegan sus virtudes de ganar información e influir racionalmente sobre el gobierno de sus comunidades y hay que entender que esta célula se mantuvo atrofiada por 105 años de vigencia de la Constitución de 1886.

La realidad ha sido un estado históricamente débil, pobremente financiado y apoyado en las redes de clientes de los políticos profesionales a quienes los poderes dominantes delegan el oficio de la política. Eso les otorga el derecho a usufructuar personalmente de los recursos públicos, tal como lo hicieron antes los que consideraron al Estado como su patrimonio particular. Las instituciones de vigilancia se tornan en peajes para los que roban y para los que no lo hacen pero requieren de su visto bueno. El sistema político clientelista es anti-meritocrático y anti-competitivo. Predomina el conflicto para capturar rentas y está ausente la cooperación para lograr que el gasto público sea un elemento de desarrollo económico y de equidad social. Gana el ventajismo, el que no respeta las reglas ni la ley y el que recurre a la movilización vociferante. Impera la mediocridad en el sistema educativo. Domina el parroquianismo. La violencia se extiende a los territorios por los que compiten los grupos armados de la subversión y donde surgen las autodefensas, más despóticas aún, cómo respuesta.

Los paliativos para esta situación de deterioro social son los que podrían surgir de una reforma política que facilitara el surgimiento de nuevos partidos más fuertes y la ampliación de las asociaciones voluntarias de los ciudadanos, incluyendo sindicatos, gremios, asociaciones de padres de familia que influyan sobre el manejo de los colegios públicos y privados, clubes deportivos y sociales, asociaciones comunales y de vecinos, asociaciones campesinas y cooperativas, y asociaciones no gubernamentales

activas. Cada una de ellas debe tener su hoja de información para sus socios que les explique sus actividades y su relación con la política.

La descentralización debe ser entendida no como gasto recolectado en otra parte distinta a la que elige al funcionario que lo gasta indoloramente, sino cómo resultado de la propia gestión tributaria eficaz del gobierno local, que debe ser condición para recibir transferencias y regalías, dentro de un espíritu de austeridad y cuidado de los recursos públicos. Los funcionarios deben demostrarle a los contribuyentes que están invirtiendo sus recursos en beneficio colectivo.

Debiera obtenerse legislación sobre información y transparencia que haga que todos los entes públicos entreguen información clara a los medios de comunicación sobre su funcionamiento y gasto. Los ciudadanos y las organizaciones no gubernamentales debían analizar el comportamiento de los gobiernos municipal, departamental y nacional. Las contralorías, veedurías, procuradurías y otros entes de control deben ser mucho más pequeños que los actuales e investigar los casos en que valga la pena incurrir en los costos de investigación o sea en que lo recobrado por el Estado sea mayor a la nómina y papeleo gastados. En vez de combatir la corrupción, estos entes despilfarran los recursos públicos y son más bien transmisores de la misma. Los ciudadanos deben investigarlos porque en ellos se concentra mucha corrupción dentro del estado colombiano.

Sería bueno si todas las organizaciones civiles se involucrara en las actividades que tienen que ver con el Consejo Nacional de Planeación para que tengan un acercamiento a la política nacional y a la macroeconomía. Esto representaría un proceso educativo para que los ciudadanos actúen consciente y racionalmente en la política electoral y en sus posiciones frente a lo que hace el gobierno nacional.

BIBLIOGRAFIA

Alston, Lee, Gary Libecap, Bernardo Mueller. "Property Rights to Land and Land reform: Legal Inconsistencies and the Sources of Violent Conflict in the Brazilian Amazon" Conferencia Anual de Isnie, París, 1998.

Banco de la República. **El Banco de la República, antecedentes, evolución y estructura**, Bogotá, 1990

Bushnell, David. **The Making of Modern Colombia, A Nation in Spite of Itself**, University of California Press, Berkeley, 1993.

Carrasquilla, Alberto. **Estabilidad y gradualismo**, Tercer Mundo Editores, Banco de la República.

Colciencias. **Historia social de la ciencia en Colombia**, Bogotá, 1993.

Colmenares, Germán. "Censos y capellanías: formas de crédito en una economía agrícola", en **Cali, terratenientes, mineros y comerciantes**, Universidad del Valle, Cali, 1975.

DNP. **Estadísticas históricas de Colombia**, Bogotá, 1998.

Echeverri, Lina. "Banca libre: La experiencia colombiana en el siglo XIX", en Fabio Sánchez Torres (comp.), **Ensayos de historia monetaria y bancaria de Colombia**, Tercer Mundo Editores, Bogotá, 1994.

Eggertsson, Thráinn. **El comportamiento económico y las instituciones**, Alianza Economía, Madrid, 1995.

Elías, Norbet. **El proceso de civilización**, México, FCE, 1993.

Fukuyama, Francis. **Confianza**, Editorial Atlántida, Barcelona, 1997.

GRECO 2, Estadísticas históricas, Banco de la República, 1998.

Haber, Stephen, Armando Razo, Noel Maurer. "Political Instability, Credible Commitments and Economic Growth: Evidence from Revolutionary Mexico", Isnie Conference, 1999, Washington.

Hall, Robert E. Charles I. Jones. "Why Do Some Countries Produce So Much More Output per Worker than Others?" **Quarterly Journal of Economics**, Vol. 114, February 1999.

Henríquez, Cecilia. **Imperio y ocaso del sagrado corazón en Colombia**, Altamir Ediciones, Bogotá, 1996.

Jaramillo Uribe, Jaime, Adolfo Meisel, Miguel Urrutia. "Continuities and Discontinuities in the Fiscal and Monetary Institutions of New Granada, 1783-1850", **Borradores Semanales de Economía**, No. 74, Banco de la República, 1997.

Junguito, Roberto. **La deuda externa en el siglo XIX, cien años de incumplimiento**, Tercer Mundo Editores, 1995.

Kalmanovitz Salomón, Mauricio Avella. "Barreras del desarrollo financiero: las instituciones monetarias colombianas", **Revista del Banco de la República**, septiembre de 1998.

Lleras Camargo, Alberto. **Mi gente**, El Ancora, Bogotá, 1998.

McClennen, Edward. "Trust and Market Exchange", Ponencia Conferencia Anual del Isnue, París, 1998.

Means, Robert Charles. **Subdesarrollo y el desarrollo de la ley**; Banco de la República, Bogotá, 1999.

Meisel, Adolfo. "El Banco de la República, 1946-1954 y la Reforma de 1951", en **El Banco de la República, Antecedentes, evolución y estructura**, Bogotá, 1990

North, Douglass, Barry Weinsgat. "Constitutions and Commitment: the Evolution of Institutions Governing Public Choice in Seventeen Century England", en Lee J. Alston, Thráinn Eggertsson, Douglass C. North, **Empirical Studies in Institutional Change**, Cambridge University Press, Cambridge, 1996.

North, Douglass C. **Institutions, Institutional Change and Economic Performance**, Cambridge University Press.

North, Douglass C., Terry Anderson, Peter Hill. **Growth and Welfare in the American Past: A New Economic History**, Prentice Hall.

North, Douglass, Thomas, Robert Paul. **El nacimiento del mundo occidental**, Siglo Veintiuno Editores, México, 1978.

Ocampo, José Antonio, Santiago Montenegro, **Crisis mundial, protección e industrialización**, Editorial Cerec, Bogotá, 1984.

Olson, Mancur. **The Logic of Collective Action**, Harvard University Press, Boston, 1965.

Phalen, John. **El pueblo y el rey**, El Ancora, Bogotá, 1982.

Rubio, Mauricio. **Crimen e impunidad**, Bogotá, Editorial Tercer Mundo, 1998.

Safford, Frank. **El ideal de lo práctico**, Universidad Nacional, El Áncora Editores, Bogotá, 1989.

Silva, Fernando. “Educación legal en Colombia”, Corporación Excelencia en la Justicia, Bogotá, 1997.

Sudarsky, John. **El capital social de Colombia**, Bogotá, DNP, 1998.

Villar Gaviria, Rodrigo, María Eugenia Álvarez Orjuela, Diana Constanza Castillo, “Organización y participación de la sociedad civil”, en Libardo Sarmiento, director de la investigación, **Municipios y regiones de Colombia**, Fundación Social, Bogotá, 1998.

Urrutia, Miguel, Mario Arrubla. **Compendio de estadísticas históricas de Colombia**, Universidad Nacional, Bogotá, 1970.