

## EL MODELO ANTI-LIBERAL COLOMBIANO

Salomón Kalmanovitz<sup>1</sup>

Quiero discutir en este ensayo las condiciones políticas en las que opera la economía colombiana y que cambios son deseables y posibles desde esta perspectiva. La discusión del modelo económico puede terminar siendo estéril si no se consideran sus limitantes institucionales y si se ignora que venimos de una organización corporativa y clientelista de la economía y de la política. Todas las promesas liberales que se concretaron ampliamente en los países avanzados, se incumplieron en el caso colombiano. Valdría la pena preguntarse entonces cuáles fueron los determinantes para que todavía estemos tan lejos de la libertad, de la igualdad y del progreso económico.

La constitución de 1991 nos definió como un “estado social de derecho”. Este “busca 1) defender la autonomía del individuo frente a la arbitrariedad pública y privada; 2) promover la participación real y efectiva de las personas en las decisiones políticas o sociales que las afectan y, 3) procurar las condiciones materiales que permitan la mínima igualdad necesaria para que las personas puedan, realmente, ser libres”<sup>2</sup>. Este estado parecería corresponder a un estadio avanzado de la civilización política donde se surten los derechos de primera y segunda generación de toda la población: fuera de los derechos básicos que definen la democracia liberal - la libertad de expresión y conciencia, los de asociación y de contratación, a la seguridad y a la justicia - existen derechos al trabajo, a la educación, a la salud, a la vivienda digna y a derechos particularistas de género, etnia y raza. Esto sería equivalente a “una estructura densa de derechos que requiere de una vasta expansión del poder del gobierno sobre las vidas de las personas”. (Lal, 157) Se trata de una tendencia novedosa del derecho en Estados Unidos y Alemania, poco aplicada en esos países, pero que fuera importada sin mayores ajustes a nuestras condiciones de desigualdad, clientelismo y pobreza.

Según uno de los arquitectos de la Constitución colombiana:

Colombia, además de innovar, ha operado una síntesis entre el constitucionalismo europeo, importado a través de España, el constitucionalismo estadounidense y diversas convenciones latinoamericanas. En algunos aspectos el “Bill of Rights” colombiano llega más lejos (Duhamel, Cepeda, 278).

De esta manera, los colombianos tenemos más derechos formales que los ciudadanos de las sociedades democráticas y opulentas. Sin embargo, una mirada más realista soslaya que estamos lejos de alcanzar los derechos más esenciales de la democracia representativa para toda la población: no hay igualdad frente a la ley, no hay tratamiento carcelario uniforme, no existen los derechos a la seguridad, no hay justicia contra los crímenes más execrables, proliferan los agentes fiscales opuestos al gobierno, para no hablar del resto de derechos económicos, que pueden estar sólo al alcance de una parte de nuestra pequeña clase media, dada la restricción presupuestal. Las limitaciones presupuestales se explican no sólo por la pobreza del país sino por el clientelismo como sistema de gobierno que no goza de la legitimidad suficiente para que mucha gente y

---

<sup>1</sup> Los puntos de vista aquí sostenidos no comprometen a la Junta Directiva del Banco de la República ni a la propia institución. Escrito para el seminario de la Universidad de los Andes “Hacia la construcción del modelo de desarrollo económico y social para Colombia”, 2 y 3 de mayo de 2000.

<sup>2</sup> Mauricio García, Catalina Botero, Rodrigo Uprimny, “La paz es rentable”, Informe, Universidad de los Andes, Cijus, Bogotá, 1997.

los ricos cumplan con sus deberes tributarios. Ello ya nos revela que la plenitud de derechos puede ser demagógica.

Quizás sería una buena idea comenzar a discutir cómo sería posible generalizar más los derechos esenciales de nuestra comunidad, antes de tornarnos en una sociedad plena de derechos y carente de deberes. Parecería que hemos escogido un entorno constitucional donde las pasiones se desatan sin restricciones, donde el gasto público corre en dirección contraria a los impuestos y donde la salud y las pensiones se alejan cada vez más de las cotizaciones. Se trata de un Estado milagroso al cual se le puede exigir que gaste por encima de los impuestos que recauda. El desafuero fiscal es evidentemente el norte que tiene la sociedad colombiana en la actualidad, lo cual unido a la intensa contienda civil, nos dirigirá hacia la inviabilidad económica y a la pérdida de la convivencia ciudadana, si no corregimos el rumbo a tiempo.

Es que parece que pasamos de una democracia clientelista a una participativa sin atravesar por el esencial sistema democrático liberal. Es sabido que el ideario liberal comenzó a ser cuestionado por el romanticismo alemán en el siglo XIX y por el marxismo en torno a la Comuna de París de 1871. De estos orígenes ideológicos surgieron dos grandes sistemas que lo amenazaron durante el siglo XX, el fascismo y el comunismo. Todo ello marcó el debilitamiento de la idea liberal en el mundo y en Colombia. El colapso del fascismo en 1945 y el del comunismo en 1989 abrieron de nuevo el campo al sistema liberal de gobierno como el menos malo conocido y el que más prosperidad ha conseguido para los pueblos que lo han practicado. Como ha sido argumentado por Francis Fukuyama, hacia futuro la historia mundial va en la dirección del capitalismo y de la democracia liberal que se reimpone por doquier.

Estamos bien lejos de haber llevado a la práctica los viejos preceptos liberales que enseñaron en Colombia José Eusebio Caro, José María y Miguel Samper, de los que se mencionarán solo los fundamentales: 1. Todos los ciudadanos son iguales frente a la ley, 2. el individuo constituye un fuero de intimidad y libertad de conciencia que debe ser respetado por el Estado y por sus congéneres, 3. existe un equilibrio y mutuo control entre los poderes que frena el despotismo, bajo el principio de gobierno limitado, 4. el congreso representa al pueblo y a los contribuyentes, 5. el Estado provee un sistema de justicia objetivo y de seguridad que garantizarán la vida, honra y propiedad de los ciudadanos. En este ambiente de libertad y seguridad se desataría la riqueza sin restricciones. Parecería que en nuestra infancia de libertad política nos invadió la manía constitucional antes de consolidar las bases de la elemental democracia representativa y del progreso económico.

### **La desigualdad del individuo**

El liberalismo clásico nunca tuvo una verdadera oportunidad en la historia del país. A fines del siglo XIX los triunfos militares de los conservadores en las guerras civiles y la imposición de la cosmovisión católica y gramatical liquidaron al liberalismo por 50 años. La concepción de la sociedad en la que se basó la Constitución de 1886 era orgánica y corporativa, concibiendo la nación como cimentada por la religión y el derecho sustentado en la divinidad. En ese entonces este conservadurismo fue nacionalista, anti-imperialista más como resultado de una visión religiosa opuesta a la reforma protestante que de una percepción geo-política. Fue además receloso de las ciencias y de las técnicas, cerrando al país frente al extranjero. La primera globalización

capitalista, que se desató a fines del siglo XIX, encontró a una Colombia erizada y paranoica que la rechazó orgullosamente, mientras se contaba entre los países más pobres del planeta.

Cuando el liberalismo tuvo una oportunidad de gobierno en los años 30 del siglo XX, ya no fue el liberalismo que protegía la libertad del individuo (de conciencia y religiosa) el que se implementó, sino el llamado liberalismo social que desarrolló la función social de la propiedad, que sentó las bases de la negociación colectiva con los sindicatos, que ilusionó a los campesinos con la propiedad de sus mejoras y el que implantó una democracia clientelista, en contra del patrimonialismo y la autocracia conservadoras. El poder sindical debía limitar el poder de los empresarios y su presencia en la política inclinaría la balanza hacía una mayor participación política de la población. López Pumarejo introdujo el progresivo impuesto a la renta y ello fortaleció al Estado (Botero, 45); amplió también su capacidad de ganar apoyo de sectores de la población mediante su protección a las movilizaciones sindicales y campesinas y por el gasto desplegado en servicios públicos y en educación. No se pudo implementar en ese momento la libertad de conciencia, ni las libertades civiles, ni el divorcio, ni el control natal, pero se impulsó la de asociación. Se abrió un poco el país al mundo absorbiendo refugiados españoles de la guerra civil y europeos de la segunda guerra mundial. Ya estábamos más insertos en el globo y prosperábamos con alguna rapidez, cabalgando sobre un dinámico sector agro-exportador.

La reacción conservadora frente a las reformas liberales empujó al país a la guerra civil de 1950 y a que surgiera de su pacificación un sistema político cerrado que ilegalizó a partidos distintos a los tradicionales, siete años más tarde. La paz nunca se solidificó porque no se enfrentaron ni repararon los enormes daños causados. No hubo compensación material para las víctimas, los culpables de atrocidades nunca fueron juzgados, nunca les pidieron perdón a los afectados y hubo una acumulación de odios sociales.”La pacificación del Frente Nacional se basó en el silencio de las víctimas: no se quisieron establecer responsabilidades, ni reparar las heridas” (García, Uprimny, 69). El gobierno conservador de 1950 quiso además establecer un modelo corporativo de desarrollo para el cual prestó muchas ideas del programa del dirigente liberal asesinado, Jorge Eliécer Gaitán. El banco central se definió como de fomento para el desarrollo. La emisión a favor de industrias seleccionadas no se hizo esperar, atrofiando los mercados de dinero y capital con tasas de interés administradas. La protección arancelaria fue más allá de la ambicionada por Gaitán pues incluyó a la agricultura y fue excesiva para la industria (Saénz). El financiamiento del Estado no se dio por medio de impuestos directos abiertos, aceptados por toda la población, sobre todo por sus sectores más ricos, sino por medio de impuestos poco visibles para el que los estuviera pagando. Primero fue el arancel contra las importaciones, después el impuesto inflacionario, más recientemente el impuesto al valor agregado y finalmente el impuesto a las transacciones. El Estado se financia entonces con impuestos indirectos más regresivos para la distribución de la riqueza que los impuestos a la renta, a las herencias y a la propiedad. Esto refleja típicamente que el Estado no tiene la legitimidad suficiente ni capacidad política relativa, como para lograr que todos los ciudadanos paguen sus impuestos en forma transparente y progresiva.<sup>3</sup>

---

<sup>3</sup> Esto es lo que afirma el profesor Hobson sobre las alternativas entre librecambio y protección: “Donde la capacidad del Estado era mayor, como en Inglaterra (a finales del siglo XIX), pudo evitar recurrir a impuestos regresivos indirectos y, por lo tanto, a las tarifas arancelarias, y escogió, por el contrario, aumentar la tributación progresiva a la renta. El resultado fue que el Estado pudo evitar retornar al

Sobre estas bases corporativas – sindicatos y gremios de la producción – y haciendo concesiones especiales tanto de protección como de crédito a industrias e individuos escogidos con cierta arbitrariedad, se levantó la nueva civilización política colombiana que se prolongó por otros 50 años. Ella era anti-liberal en esencia porque esta encuentra repugnante establecer concesiones particularistas que van contra el principio de la igualdad ciudadana y el de la igualdad de oportunidades. Hay que pensar que cómo resultado de una tradición hispánico-francesa y de estos elementos del modelo económico corporativo, las leyes colombianas son coladeros llenos de excepciones. No ha sido posible aplicar este principio liberal que estaba a la base de la Ilustración y de los escritos de doctrinarios liberales como Montesquieu, John Stuart Mill, Jefferson y Madison. La ley en las democracias liberales es una sola, rigurosa, sin excepciones. Es eso lo que le presta la imponencia y la lógica que muestran sus estados. Es evidente que en Colombia una estructura social profundamente desigual, que en la Colonia fuera de castas definidas racialmente, no pudo absorber estos principios igualitarios liberales. El avance de la democracia en Colombia parece ser el logro de privilegios – que antes eran exclusivos de la oligarquía – pero también especiales para los gremios de la clase media y de los trabajadores. El sindicalismo se ha desarrollado poco en el sector privado y con mayor fuerza en el sector público donde prospera en connivencia con los políticos, lo que lo ha tornado en rentista. Incluso ahora cada vez que se presenta una posición que busca implementar este principio de igualdad ciudadana y vaya en contra de algún “derecho adquirido”, excepcional, por un grupo de interés es satanizada de neoliberal.

De esta manera se fue construyendo una base social clientelista a la que se le ofreció servicios públicos, educación y salud. Algo de reforma agraria también hubo pero abortó rápidamente. Todos estos elementos configuraron la democracia clientelista colombiana. La llamo democracia muy conscientemente porque después de todo es un régimen que tiene reglas de sucesión, dependiente en buena parte de unos resultados electorales, que le cumple a sus bases políticas que son bastante amplias con concesiones materiales y eventualmente concesiones también políticas. Sin embargo, se beneficia sólo una parte de la población, de 30 a 40% del total. Debe también responder ante las corrientes de opinión que ejercen un peso considerable en los resultados electorales. Pero es todavía una democracia pre-liberal, si se quiere, en el sentido que restringe la competencia y la virtud, tanto en el terreno económico como en el político y no representa intereses generales ni corrientes de opinión.

Colombia fue una sociedad cerrada en lo político durante el Frente Nacional, alternando el poder en desconexión con la opinión de sus ciudadanos; así, el partido liberal tenía más de la mitad del electorado pero le correspondía la mitad del poder y no podían existir nuevas agrupaciones o partidos que reivindicaran intereses no incluidos en el pacto bipartidista. Las que brotaron tendieron hacia la lucha armada para imponer sus intereses sobre un cuerpo político que los rechazaba. El reparto del poder no era proporcional al sufragio lo cual vuelve a romper el principio de la igualdad ciudadana. Eso se prolongó y mantuvo con la elección de candidatos avispas después de la Constitución de 1991, con base en cocientes y residuos que es de los métodos más

---

proteccionismo y mantuvo el libre comercio. Doquiera la capacidad del Estado era débil o moderada, especialmente en Alemania y Rusia, sus estados recurrieron a incrementar los impuestos indirectos regresivos y por lo tanto al arancel, devolviéndose hacia el proteccionismo” (Hobson, 15). Hobson parte de la base de que la opción por el librecambio era la que mayor desarrollo económico ofrecía a todos los países.

desproporcionales y desligados de programas o promesas a los electores que han sido inventados.

El principio de la competencia política en la doctrina liberal se derivaba en oposición a los privilegios heredados en virtud de la sangre e informaba que las altas posiciones debían ser ocupadas con base en el mérito del individuo, lo cual debía ser decidido por los electores. Eso no excluyó la necesidad de que existiera la igualdad de oportunidades pues esta se derivaba del mismo principio y por ello el liberalismo acepta las escaleras institucionales para que grupos en desventaja se pudieran igualar al resto (Holmes, Sunstein, 113). En nuestras condiciones había ciertos rasgos oligárquicos que albergan las ventajas de la herencia en la forma de los delfinatos que ciertamente han abundado y en la actitud patrimonial de ciertas familias en relación con los bienes públicos. Sin embargo, se combinan en la actualidad con la interpelación hacia el electorado que decide sobre la suerte del candidato. En todo caso, la actitud de que el Estado no es de nadie y que su objetivo es el de ser depredado es de amplio recibo. Eso es perceptible no solo en la apropiación privada de los bienes públicos sino en su abuso en múltiples escenarios judiciales, educativos, de salud, etc.

En el plano económico, el liberalismo había planteado la libertad de competir en oposición a los esquemas restrictivos feudales que otorgaban monopolios de producción tanto a industriales como a gremios de artesanos, establecían innumerables peajes contra la circulación de mercancías y restringían el negocio financiero con regulaciones escolásticas. En Colombia la tradición de los estancos y de la intervención profunda del Estado colonial en la economía dejó una predisposición favorable a una intervención desordenada de este estado clientelista que se llevó a cabo mediante aranceles, licencias, permisos, créditos marcados, controles a las tasas de interés, prohibiciones a la usura, empresas públicas sin objetivo definido, etc. (Kalmanovitz, 2000). Cuando se trató de reducir la protección arancelaria durante la década pasada, los ideólogos de los intereses particulares afectados denunciaron que tanto la economía industrial como la agrícola habían desaparecido y que Colombia vivía de la nada ...

La clase política fue encargada de organizar y movilizar las clientelas. Constituida por micro-empresarios de la política, esta clase tenía poco que ver con un programa partidario e ignoraba intereses encompasantes o abarcantes, surgidos de amplios segmentos de la sociedad (Olson, 67). Bastaba con conseguirle a sus activistas puestos públicos y a los demás servicios de energía, teléfono, agua y entrada de sus hijos a los colegios y universidades públicas. Fuera de eso, podían también financiar sus campañas y enriquecerse en el proceso. Desde cuando había gamonales organizando la política en el siglo XIX, la representación se definía constitucionalmente con relación a la “nación” y no frente al electorado. De esta manera no era posible una relación responsable entre elegido y electores y, por lo tanto, proliferó el individualismo y la corrupción en la política.

La emulación constante y las libertades económicas y políticas generaron en los países liberales un fuerte talante meritocrático. Las posiciones del Estado se ocupan mediante un concurso de méritos y sólo los mejores deben ocuparlas, recibiendo una paga decorosa. La oposición vigila constante para denunciar la corrupción. Se otorga una enorme importancia a la opinión científica e intelectual basada en el trabajo serio para tomar las decisiones públicas. Surgieron medios de comunicación férreamente independientes y críticos que también contribuyeron a limitar la corrupción. Se ha

desarrollado una ética del trabajo que informa que este, sobre otras consideraciones, conduce a la riqueza y a la trascendencia individual.

En nuestras condiciones, donde el surgimiento del narcotráfico ha sido un catalizador importante, se ha desatado un talante oportunista que dice que lo fundamental es el logro de un privilegio, una excepción legal, un contrato fraudulento, una pensión desmedida, bien temprana. Es una filosofía tan extendida que hace que difícilmente existan las colas ordenadas en todos los órdenes de la vida cotidiana: cada uno tiene una buena razón para volársela. El trabajo es un castigo y trabajar duro equivale a quedarse estancado en la vida. La política y el crimen parecen ser los peldaños del éxito. La burocracia es nombrada arbitrariamente por los caciques y es pagada miserablemente. Los medios de comunicación son dependientes de los grandes grupos económicos o base de ellos con lo cual se favorece la apatía de los ciudadanos, cuando no su desesperación.

### **La tributación sin representación**

Otra característica anti-liberal del régimen colombiano era y es la separación entre tributación y representación. Las revoluciones democráticas de Europa y la de Estados Unidos estaban basadas en el principio de que no podía existir tributación sin representación. No podía haber tributación despótica, por un lado, que lastimara el patrimonio de los contribuyentes y con ello impidiera el desarrollo del capitalismo. Los impuestos se discutían y negociaban en el parlamento. Se incluyeron unas reglas institucionales sobre la emisión monetaria que garantizaron que la inflación no operara como un pesado impuesto contra la riqueza común. Pero al mismo tiempo, no podía haber libertad ni derechos, si los ciudadanos no contribuían de acuerdo con sus ingresos para que el Estado pudiera establecer la convivencia, la seguridad y la justicia y además construyera la infraestructura del desarrollo económico y social, de tal modo que existiera igualdad de oportunidades entre la población. Así como no hay tributación sin representación, tampoco sería posible la propiedad sin tributación.

En Colombia los ciudadanos ricos no asumieron su plena responsabilidad con la construcción de Estado y la tributación se recostó sobre los impuestos indirectos, además del impuesto inflacionario. Ellos tenían la virtud de ser bastante invisibles y la gente no tenía plena conciencia de quien le estaba metiendo la mano en el bolsillo, aunque sí sentían el zarpazo de la inflación o de los impuestos contenidos en el precio de las mercancías. Era muy difícil oponerse a cualquiera de ellos o entenderlos como contribuciones que daban derecho a contraprestaciones. Para recibir la prestación del Estado había que ser simplemente cliente de un político y estar agradecido.

No existe la conciencia ciudadana de que los impuestos que se pagan le dan el derecho a participar en la decisión de cómo gastarlo, lo que tiene que ver con el ciudadano alcanzando la mayoría de edad, asumiendo sus deberes y demandando sus derechos. En 1998 el recaudo tributario del gobierno central se acercaba al 13% del PIB, de los cuáles la mitad eran indirectos y sólo el 4% del PIB eran impuestos directos (Clavijo, 26). Si el gasto fuera efectuado en forma transparente y más democrática, si la clase política fuera responsable frente a sus electores, yo creo que los contribuyentes estarían dispuestos a duplicar sus tributos – esta es la participación de los impuestos en el PIB norteamericano que no es un estado grande por comparación internacional - y la acción benéfica del Estado se podría realizar en toda su potencialidad.

El impuesto a la renta recayó sobre los asalariados de la empresa privada y del Estado mientras que los grandes contribuyentes también aumentaban sus pagos, pero no tanto como informaba la ley. Aumentaron mucho los que tienen que ver con las nóminas, incluyendo las cotizaciones a la salud y el seguro social. Todos estos ingresos fueron fortaleciendo progresivamente el poder económico del Estado, pero este siempre se quedaba corto frente a las necesidades y aumentaba más la corrupción que su eficiencia. Como no había mucha política municipal que dependía del poder central, el impuesto predial y en general el que grava la propiedad tampoco jugó un papel importante, de tal manera que las ciudades se desarrollaron raquímicamente y buena parte del campo colombiano no conoce todavía hoy los bienes creados por la civilización occidental.

El estado colombiano parece estar colgado en la esfera de los milagros. El gasto público aparece desprendido del recaudo, de tal modo que no solo la gente sino altos funcionarios, que deberían saber más que eso, piensan que es maná que cae del cielo en manos de los más avezados de ellos. No hay una idea de que el Estado son los impuestos; que la justicia fiscal pasa por relacionar de alguna manera el gasto con las contribuciones; que el pago de impuestos debe ser proporcional a la riqueza; que la corrupción estatal no exime a los ciudadanos del pago de sus impuestos; que el contrabando es un delito contra el Estado y que, de nuevo, este no puede permitir tan flagrantes excepciones a sus leyes, que es la majestad del Estado arrastrada por el suelo.<sup>4</sup> No es posible la propiedad sin impuestos porque además de financiar la seguridad, estos le prestan legitimidad, en tanto el gasto público en educación, salud y seguridad social contribuye a reducir las desigualdades sociales y reparte oportunidades de surgimiento entre toda la población que deberá tener acceso también a la propiedad privada.

La actitud del estado colombiano sobre el pago de impuestos de sus ciudadanos es bastante laxa: no existen penas de cárcel para la evasión sino multas y sólo hay encarcelamiento para los retenedores que no reintegren los impuestos al gobierno. No tiene sentido entonces hacer el paralelo entre los tributos que impone la insurgencia, con el secuestro extorsivo de por medio, con las leyes tributarias que aprueba el congreso y que permiten a cada ciudadano hacer su declaración de ingresos sobre reglas establecidas consensualmente con sus representantes. Sin embargo, esta laxitud es expresión del grado intermedio de legitimidad que exhibe este estado, en especial de su escasa autonomía frente a los grandes contribuyentes. Mientras mayor sea la legitimidad y la fortaleza del Estado, también así aplicará severas penas para los que evadan sus deberes para con la comunidad.

La clase política ha mostrado ser bastante indiferente a la suerte de los contribuyentes y aprueba la mayor parte de las iniciativas gubernamentales, siempre buscando ingresos adicionales. Muy pocos políticos dicen: “yo represento a los ciudadanos del distrito x que están muy agobiados por los impuestos y por eso me opongo a la enésima reforma tributaria propuesta por el gobierno”. Posiblemente su cálculo tiene que ver con que más ingresos públicos le debe representar mayor capacidad de gasto en su clientela y en su reelección y lo que ella contribuya al fisco lo tiene sin cuidado. Hay incluso un nutrido grupo de congresistas que muestra mucho entusiasmo por el impuesto inflacionario que

---

<sup>4</sup> Es notorio que los mismos sectores que defienden la protección en el Congreso defienden el contrabando que la perfora. Pero hay cierta lógica en la coincidencia puesto que la protección genera la renta que apropia el contrabandista y que este comparte con el político.

consiste en meterle la mano al bolsillo del contribuyente mientras este está descuidado frente al nivel de precios.

En dirección similar, la mayoría de la Corte Constitucional actúa bajo la doctrina que informa que el derecho está por encima de las restricciones económicas y que los impuestos constituyen una veta inagotable. Como en todas partes, acá “los derechos son proclamados como inviolables, prioritarios y absolutos. Pero estos son meros excesos retóricos. Nada que cuesta dinero puede ser absoluto” nos informan Holmes y Sunstein (97). Para hacerlo la Corte debía por lo menos seguir una lógica del derecho constitucional y no basarse en premisas arbitrarias. Cuando una sentencia no tiene como base la propia constitución sino lo que “ordena” o “vincula” un comité técnico de la OIT<sup>5</sup>, que es una organización multilateral, ni remotamente elegida por los ciudadanos colombianos, estamos ante una Corte que vulnera el estado de derecho para favorecer determinado interés, desplazando a toda la justicia laboral colombiana, cuando es la Corte misma la que debe proteger rigurosamente al estado de derecho y desarrollarlo.<sup>6</sup> Si antes se hubiera podido observar un sesgo de los tribunales laborales a favor de los patronos, ahora sucede exactamente lo contrario y en ninguno de los casos obtenemos justicia.

En aras de la concesión de derechos de última generación, se dictan sentencias intrusivas en las áreas de agencias estatales especializadas, imponiéndole regulaciones que desequilibran sus presupuestos - resquebrajando también el balance fiscal de la nación - basadas en una extensión ilógica de las normas abiertas de la constitución que deben ser reguladas por el legislativo. Se llega al exabrupto de que el estado deba proveer el Viagra para proteger la dignidad de la persona que incluye su sexualidad, sin siquiera preguntarse si el sujeto tiene los medios para adquirirlo por su cuenta. La misma “jurisprudencia” aplica a la cirugía plástica. No sé que tan digno es parasitarle al Estado y depender del mismo en tantos aspectos de la vida. En la medida en que el Seguro tenga que pagar por lujos tendrá menos presupuesto para atender las necesidades básicas de la mayoría de sus afiliados. Las sentencias muestran poco respeto por las cotizaciones de los afiliados al Seguro Social y por los impuestos que pagan los contribuyentes.<sup>7</sup>

La Corte define de esta manera como reasignar el presupuesto público de manera irracional y caótica. Ella no acepta que tiene limitaciones obvias para conocer y entender la regulación de cada una de las agencias públicas y, por lo tanto, diseña malas reglas que debilitan la acción del Estado en cada una de ellas y terminan perjudicando a

---

<sup>5</sup> La OIT misma dice que sus pronunciamientos son sugerencias para los estados soberanos y no son de obligatorio cumplimiento. El término “vinculante” hizo posible hacer el puente semántico que se requería para que lo voluntario se tornara en su contrario.

<sup>6</sup> Ponencia de Carlos Gaviria contra las Empresas Varias de Medellín, T-568/99. Eduardo Cifuentes y Vladimiro Naranjo quienes se opusieron radicalmente a la sentencia advierten: “Ella vulnera de manera ostensible la Constitución Política y la jurisprudencia de la sala plena...el amparo de los derechos de esta estirpe no puede darse al precio de desconocer el Estado de derecho, esto es, de manera arbitraria”. La sentencia ordena al gobierno a pasar una ley de arbitramento laboral en caso de conflicto entre un sindicato público y el gobierno, pero favorece al sindicato de las Empresas Varias retroactivamente con base en esta ley que todavía no tiene existencia.

<sup>7</sup> La sentencia sobre el carácter especial del Congreso para tener un sistema privilegiado de pensiones permite que lleguen a la edad de retiro con emolumentos que superan en 3 veces el máximo del resto de trabajadores, incluyendo cobertura de todos los suplentes de cada congresista. Los cotizantes no privilegiados deberemos cubrir la desproporción entre las escasas cotizaciones de los beneficiados y las abultadas pensiones así capturadas.

los usuarios de los servicios así intervenidos. En el terreno económico y financiero, la Corte ha tejido regulaciones que son un peligro para el bienestar de la comunidad puesto facilitan la llegada de otra crisis financiera de posibles devastadoras consecuencias.

En un país como los Estados Unidos no hay cortes tan poderosas como las hay en Colombia. Primero que todo, las cortes conocen que “tomar los derechos en serio significa tomar en serio la escasez de recursos”. Segundo, que “las cortes no están posicionadas para apreciar el difícil proceso de asignación eficiente de recursos que con mayor o menor pericia hacen las agencias del poder ejecutivo, ni pueden ellas corregir asignaciones equivocadas en el pasado. Los jueces no tienen el entrenamiento adecuado para llevar a cabo tales funciones y trabajan con fuentes de información que son inadecuadas y sesgadas” (énfasis agregado). Pero además las cortes no pueden abrogarse funciones que le corresponden al poder legislativo. “A diferencia de una legislatura, una corte está aherrojada a un caso particular en cada momento. Ellas no pueden examinar un espectro amplio de necesidades sociales alternativas y entonces decidir que recursos asignar a cada una. Por eso mismo, los jueces están institucionalmente impedidos para considerar las consecuencias potencialmente serias en la distribución de la riqueza que tengan sus decisiones”. (Holmes, Sunstein, 94-95) Aquí en Colombia, sin embargo, tenemos la curiosa teoría de que la “la ley es ciega”, que el poder judicial debe mostrarle a los otros poderes cómo ejecutar sus funciones que los magistrados no entienden y a que esos poderes tengan que responder por las enormes gastos y consecuencias que implican sus sentencias.

Y es que nuestros jueces no reconocen que los derechos son costosos. Ellos creen que los derechos son demandas absolutas y no relativas. Con ello están debilitando al Estado, propiciando un creciente déficit fiscal o imponiendo un aumento desmesurado de cotizaciones de seguridad social e impuestos a los que los ciudadanos van a resistir con buena razón. La perspectiva desde la que operan es de muy corto plazo y parecen beneficiar al individuo usuario, logran los aplausos, pero deterioran las finanzas de los entes involucrados en el mediano y largo plazo. Se puede deducir de lo anterior que un país donde sus cortes respetan los otros poderes civiles hace que su estado sea armónico y poderoso, mientras que un poder excesivo de los magistrados, como el que diseñó la Carta de 1991, implica un debilitamiento del conjunto estatal.

### **La libertad sin responsabilidad**

Otro de los principios fundamentales del liberalismo clásico era que la búsqueda del interés individual era legítima en tanto no lastimara los intereses de otras personas (Holmes, 1995, 5). El interés individual contrastado con otros intereses debía dar lugar a unos equilibrios, a una combinación de la libertad individual que ejercida contra otras libertades debería conducir a restricciones mutuas que conducirían hacia el bien común. De aquí se derivaba el poder limitado del gobierno por el equilibrio entre sus propios órganos y por los controles que sobre él debía ejercer la ciudadanía. Es aquí donde también aparece la diada pasión –constreñimiento. En español no hay una buena traducción para la palabra “constraint” que en inglés tiene implicaciones de auto-control o auto-restricción, quizás porque nuestra historia democrática y de individuación responsable sea tan corta. Acá se contempla con malicia el interés individual y la ganancia; sin embargo, es notoria la forma como cunde un individualismo desaforado tanto en la esfera política como en la económica, la proliferación de pícaros, el afán de capturar la llave del presupuesto público para depredarlo sin que otras voluntades, un

cálculo de interés propio o las propias instituciones logren constreñirlo. No están funcionando adecuadamente los controles sociales basados en la culpa internalizada y la vergüenza para detener el crimen y la corrupción, ni las actitudes cooperativas pueden florecer frente a las distributivas y conflictivas.

La libertad trae aparejada necesariamente la responsabilidad. Si el individuo contaba con una esfera que le permitía tomar sus decisiones sobre la religión, la política y la vida, entonces estas y sus consecuencias eran de su responsabilidad. En Europa esta convicción de respeto por el fuero interno del individuo surgió del horror que trajeron las guerras religiosas. Para que no se repitiera, el Estado se desvinculaba de cualquier religión.

En Colombia la neutralidad del Estado propuesta por los liberales en sus constituciones del siglo XIX fue asumida como una agresión por los políticos católicos. En verdad hubo excesos liberales en la expropiación de la propiedad eclesiástica. Para el liberalismo, la toma de decisiones debía estar apoyada en consideraciones racionales sobre el interés propio que alejara al individuo de la esfera de las pasiones irracionales, tanto de venganza como de la imposición religiosa, entre otras, que haría que estas decisiones fueran mejores y que incluyeran consideración del impacto de los actos individuales sobre los demás. Como el individuo no es necesariamente racional, se requieren instituciones que limiten sus pasiones e instancias de discusión pública en donde intereses encontrados expliquen sus posiciones y se limiten mutuamente. Así mismo, las acciones del mandatario debían ser limitadas por frenos y contrapesos, por instituciones de fuerza similar pues su interés propio y sus pasiones podían imponerse despóticamente sobre el conjunto. Entre otros, como las libertades de expresión y organización que fueron anuladas por el estado regenerador en Colombia, el monopolio de la emisión que asumiera el Estado bajo la constitución de 1886 era el típico gobierno omnipotente, sin la limitación del legislativo, el judicial ni de la oposición política que podía ser perseguida y reprimida ni de un banco central independiente. Lo último permitió el abuso de la emisión para expropiar buena parte de la riqueza nacional con que financiar las guerras civiles.

La filosofía liberal ha estado ausente en la arquitectura constitucional colombiana de 1886 y la reformulación de 1991 la incluyó justamente para limitar el presidencialismo por medio de un poder judicial muy fortalecido y por un banco central relativamente independiente. El poder legislativo fue también reformado por medio de inhabilidades para los congresistas y la eliminación de las suplencias. Sin embargo, el poder legislativo deshizo muchas de las normas constitucionales que pretendían reformarlo. La clase política ha impedido que el poder legislativo funcione mejor, que la representación sea proporcional a la población, que los elegidos adquieran responsabilidades frente a los electores, que los partidos operen con base a programas con los que se comprometan seriamente, etc. La enorme falla estructural del poder legislativo, tanto nacional como regional y local, continúa siendo el mayor impedimento para el desarrollo de la democracia representativa en Colombia.

La filosofía política liberal no excluye la posibilidad de igualar a los ciudadanos mediante una concesión de oportunidades, tanto en el terreno de la repartición de tierras mediante una reforma agraria, como en el de una tributación mayor y más justa que financie un mayor gasto en educación y salud de los ciudadanos más pobres, tal cómo ha surgido de la evolución de la intervención del Estado en las democracias

representativas y en la social democracia europea. Pero en Colombia el liberalismo no avanzó mucho hacia una tributación progresiva y, en general, parece tener dificultades peculiares para desarrollarse: fue neutralizado completamente en el siglo pasado por los conservadores y la Iglesia Católica, mientras que en la actualidad está siendo combatido por una rara alianza de la izquierda, el populismo clientelista y algunos de los mismos del siglo pasado que ya no se oponen tanto a la reforma protestante como al neoliberalismo.

### **Hacia más liberalismo**

En la década de 1970 hubo importantes reformas que generalizaron condiciones de igualdad en el otorgamiento del crédito y de captación del ahorro del público a tasas de mercado, eliminando la adjudicación administrada y ventajista del crédito que hacían los políticos con acceso al banco central. Ello permitió una enorme movilización del ahorro hacia la construcción de vivienda y, más adelante, hacia todos los sectores productivos, comerciales y hacia los hogares sin la necesidad de recurrir a “palancas”, pues bastaba con tener capacidad de pago y una buena reputación.

Este dinámico sistema de ahorro financiero ha sido frenado recientemente por una crisis económica y por la declaratoria de inconstitucionalidad para su parte que financia vivienda. Una crisis sin paralelo en la historia del país que causó graves daños al patrimonio de todos los colombianos generó unas protestas de la clase media que fueron canalizadas no por medio de la institución que debía hacerlo, el congreso, sino por medio de las cortes judiciales. Posiblemente la banca de vivienda trataba a sus clientes de manera arbitraria y el introducir la tasa de interés en la fórmula del UPAC por el Banco de la República se concentró el riesgo-país en los deudores. Pero una arbitrariedad fue respondida con otra. La sentencia se basó en otra norma abierta de la Constitución – el derecho a la vivienda digna – para que de ella se “dedujera” arbitrariamente que el sistema UPAC era anti-constitucional. Este fue otro salto al vacío de la lógica constitucional que practica la corte superior. El resultado fue favorable para la clase media, que hasta el momento ha sido resarcida por el presupuesto público.

Parece existir además la intención de prohibir la existencia de la tasa de interés en los préstamos de vivienda lo que liquidaría definitivamente el sistema que capta ahorro del público. Si se pretende extender esta filosofía moral surgida de la religión hará muy difícil sino imposible la existencia hacia el futuro de la intermediación financiera que es fundamental en el desarrollo económico. También se han dado medidas administrativas del propio gobierno que han buscado reducir artificialmente las tasas de interés, como la de fijar arbitrariamente la tasa de usura que se convierte en crimen punible por el Estado, retornándonos al medioevo cuando estas regulaciones hacían muy difícil el despegue de la acumulación privada de capital.<sup>8</sup> Todos estos son atentados contra el progreso económico pues excluyen la posibilidad de financiarlo con el ahorro interno y de forjar un mercado de capital que es todavía raquítrico.

En el plano político se fueron dando reformas liberalizantes después del Frente Nacional: el fin de la alternación, la elección popular de alcaldes y la recuperación de la vida política municipal, y con ello surgieron con mayor fuerza nuevas fuerzas políticas

---

<sup>8</sup> En este caso, la ley contra la usura hace incosteables la intermediación del crédito para micro-empresarios, para pequeñas empresas y para consumo, impidiendo que hasta instituciones sin ánimo de lucro como el Banco de la Mujer puedan seguir operando en el país.

independientes que han logrado dar un vuelco a la organización de las finanzas municipales en varias ciudades del país. La Constitución del 91 otorgó libertad de conciencia y religiosa, lo cual representó un reconocimiento y respeto a las prácticas religiosas no católicas, pero esto no ha impedido en que la Corte Constitucional falle de acuerdo con la doctrina católica en el caso del aborto<sup>9</sup>. Según los magistrados Cifuentes, Gaviria y Martínez “el derecho internacional protege la vida desde la concepción, pero permite, frente a determinadas circunstancias especiales - incesto, violación, malformaciones, peligro para la madre - la no penalización de la conducta, en atención también a la vida de la madre y a su dignidad”. ¿Cuánta libertad le concede el estado social de derecho colombiano a la individuo para controlar su cuerpo y su vida?

Esto es muy grave y anti-liberal porque en realidad se le niega a buena parte de la población el derecho a tener una vida digna, a sus creencias y se declaran como criminales conductas que podrían ser atenuadas y comprendidas por una ética agnóstica o por otras religiones. Vuelve a ser el caso sobre el anatocismo que es un rezago de la religión católica contra la libertad económica con base en un criterio no científico que la misma Iglesia Católica ha abandonado cuando declara “no pretendemos adentrarnos en las arduas cuestiones relativas a los tipos de interés y a la legitimidad de ciertos comportamientos de los bancos. Tales cuestiones técnicas, efectivamente, sólo un economista podría tomarlas en consideración”.<sup>10</sup>

La visión constitucional del estado social de derecho se basó en lo fundamental en el nuevo derecho mencionado antes, que pretende otorgar numerosos derechos pero no insiste, según la interpretación que ha hecho la Corte de ella, en deberes ni en la necesidad de aumentar la riqueza nacional y los impuestos para poderlos satisfacer, por lo menos parcialmente. Con todo, la Constitución de 1991 trajo también reformas liberales como un banco central comprometido a eliminar el anti-democrático impuesto inflacionario y reformas a la seguridad social y a la salud que aumentaron considerablemente los recursos disponibles y la cobertura del sistema por medio de cotizaciones que debían cubrir los gastos básicos de una parte de la población.

El aumento del tamaño del Estado, que prácticamente se duplicó en la última década del siglo XX, ha hecho mucho más voraces a los que capturan las rentas públicas. Con relación a la justicia es evidente que se hizo más accesible a la población por medio de la acción de tutela y que ha obligado al gobierno y al sector privado a cumplir muchos de sus compromisos con sus trabajadores. Pero el viejo problema de congestión e ineficiencia de la justicia solamente se ha agravado con la avalancha de tutelas y demandas, mientras que los ciudadanos ni siquiera denuncian crímenes en general y asesinatos en particular. La tutela se ha vuelto de esta manera otro atajo, una cola más corta, que permite saltarse la cola casi infinita de personas esperando que la justicia

---

<sup>9</sup> El fallo se sustenta incluso en una cita del Papa Pablo VI donde se afirma que el hombre no debe controlar su cuerpo y recoge íntegramente la moral católica sobre el aborto: es un crimen en todos los casos, incluso cuando la mujer haya sido violada o inseminada contra su voluntad. Aquí la Corte arrasó no sólo con el derecho de las mujeres a una vida digna sino también con las normas cerradas de la Constitución sobre la libertad de conciencia y de cultos. Los magistrados Cifuentes, Gaviria y Martínez salvaron su voto declarando que “A partir de una visión puramente moral se ha transformado una prohibición legal en un veto absoluto y rígido, incapaz de ser conciliado con las expectativas sociales de justicia y con los mismos mandatos de la Constitución Política. El pre-juicio petrifica el ordenamiento y el proceso interpretativo”. Sentencia C-013

<sup>10</sup> Leandro Rossi, Ambrosio Valsechi, **Diccionario enciclopédico de teología moral**, 49ava edición, p. 1153.

resuelva sus pleitos. En cierta forma, la justicia se concentra en atender demandas que no atentan contra su propia seguridad, pero los graves problemas de criminalidad común y organizada, de la insurgencia y de los paramilitares no son enfrentados adecuadamente.

La Constitución refrendó y amplió el periodo de las elecciones locales – pero aún le tuvo miedo a la democracia, al limitar por períodos de sólo tres años a alcaldes y gobernadores - y ordenó un reparto de los ingresos del gobierno central a favor de las regiones sin una exigencia seria de esfuerzo tributario propio, lo cual ha conducido al despilfarro de parte de los recursos y a la corrupción. Además se ha hecho sin la correspondiente reducción del tamaño del gobierno central y, por el contrario, con su expansión. El país ha sido conducido, de esta manera, a un creciente desequilibrio fiscal que fuera uno de los fundamentos macroeconómicos que fallaron en la coyuntura de crisis internacional de 1998-1999 y que hicieron mucho más profunda la crisis en Colombia que en el resto de países latinoamericanos (a excepción de Venezuela y Ecuador que tenían desequilibrios peores que los colombianos). Sobre todo impidieron que el gobierno actuara en forma contra cíclica para aliviar en algo la recesión pues de entrada contaba con un déficit difícilmente financiable: cómo no ahorró durante la prosperidad no tuvo con qué enfrentar los años flacos de la crisis.<sup>11</sup>

### **Crecimiento hacia adentro o hacia afuera**

Para enfrentar adecuadamente el futuro de los colombianos todos podemos estar de acuerdo en que se requiere un crecimiento muy rápido de la economía. Nos pondríamos en desacuerdo rápidamente en cómo impulsar ese crecimiento: unos dirían que debe hacerse con política monetaria laxa y mucha intervención estatal y otros con política monetaria que impida cierto nivel moderado de inflación y con la mayor libertad económica posible. La experiencia latinoamericana de los ochenta debe hacer abandonar la primera ruta a los que aprenden de la historia, pues los excesos monetarios no favorecieron el crecimiento ni la equidad, sino que produjeron, por el contrario, el colapso de las economías y el aumento de la miseria. El propio carácter del Estado analizado atrás, carente de una burocracia meritocrática e incorrupta, vaticinaría por sí sólo el fracaso del intervencionismo estatal en Colombia. Ha sido demostrado histórica y teóricamente que inflaciones altas frenan el desarrollo y la inversión y que la depredación del excedente privado para alimentar burocracias y empresas públicas conduce a rendimientos decrecientes mas temprano que tarde, al estancamiento cuando no a la franca contracción de las economías.

Por el contrario, la acumulación privada apoyada en factores reales como la inversión y las exportaciones, dentro de un clima estable y con los incentivos apropiados conduce a crecimientos más rápidos, no inflacionarios, y sobre todo más estables y sostenibles que las fórmulas fáciles de crecer a punta de patadas monetarias. El continente ha aprendido de estas experiencias con la excepción de Venezuela, Ecuador y Colombia que no vivieron las hiperinflaciones del resto ni de los enormes retrocesos de sus fuerzas productivas, así que todavía algunas de sus sectores políticos creen que los excesos

---

<sup>11</sup> Esto contrasta con Bogotá que ahorró sus enormes excedentes durante el auge de la economía y pudo invertir más que el propio gobierno central en la etapa de crisis y de recesión.

monetarios y estadistas y la depredación de los excedentes económicos constituyen un atajo hacia el desarrollo pleno.<sup>12</sup>

Para crecer rápidamente nos podemos poner de acuerdo nuevamente en que se requieren altos volúmenes de ahorro e inversión. Con economía cerrada, el ahorro interno debiera ser muy alto o sea los salarios menores y muy desarrollados los mecanismos de ahorro financiero y pensional para ser puestos al servicio de las empresas públicas y privadas. Con estos salarios menores sería un contrasentido encontrar una dinámica interna importante de la demanda que impulsara crecimientos altos de la economía. La productividad evolucionaría más lentamente y solo en forma extensiva, en tanto las empresas no enfrentan competencia ni son presionada a adquirir las últimas generaciones tecnológicas de bienes de capital.

La menor competencia reforzaría elementos tradicionales de la cultura que hemos examinado atrás como el patrimonialismo, los privilegios, la empleomanía y los que surgen de la democracia clientelista, como el amiguismo, el nepotismo y la compinchería. El Estado es básicamente depredador. La asignación de recursos es despilfarradora. El despilfarro y la corrupción arrasaría eventualmente con los sistemas públicos de ahorro, tanto de pensiones como de salud. En consecuencia el crecimiento sería necesariamente lento y no se extendería a nuevos sectores de la población.

No hay que olvidar que el colapso del socialismo y el debilitamiento de los regímenes mixtos se debió a que el enorme excedente de sus empresas, que fuera aplicado exitosamente mientras el patriotismo y el terror imponían una férrea disciplina social, se dilapidó capturado en el camino por los altos burócratas, por los administradores y por los trabajadores, una vez se produjo el deshielo soviético, lo que terminó por deteriorar el mecanismo de ahorro e inversión en el plano macroeconómico. En tal momento, las economías afectadas comenzaron a contraerse. (Olson 1999,151) Por eso mismo el capitalismo gangsteril fue lo que surgió de las cenizas del socialismo soviético.

Con economía abierta se podría recurrir más al ahorro externo y a la inversión extranjera con ciertos riesgos de inestabilidad que debieran ser evaluados y provisionados. Los salarios podrían ser teóricamente mayores lo que se confirma si la productividad es alta y creciente en el tiempo. La demanda de exportaciones provenientes de economía con niveles de ingreso muchas veces mayores al colombiano sería un aliciente permanente y mucho más intenso que la demanda interna tomada aisladamente, generando más empleo de esta manera. La competencia intensa entre las empresas y frente a las importaciones impulsaría una ética del trabajo meritocrática, favoreciendo los elementos democráticos que surgen de una mayor competencia política donde la opinión pública gana influencia.

El tamaño del Estado no se definiría por la apertura o cerrazón de la economía sino por una correlación política definida y por la disposición de los ciudadanos a confiar en su estado y a pagar impuestos. Un gobierno democrático y eficiente convencería a los ciudadanos de pagar sus contribuciones de ley y haría un estado más grande sin dejar de ser eficiente. Unos fuertes derechos sindicales en el sector privado, por ejemplo,

---

<sup>12</sup> Recientemente se han visto críticas elogiosas de parte de algunos liberales sociales sobre un libro del expresidente Alan García del Perú que denuncia la deuda externa como el cáncer del continente. Se olvidan que su política económica errónea y basada en ponerle conejo a sus acreedores esfumó un tercio de la riqueza del Perú en sus 5 años de anárquico mandato.

podrían ser acompañados por una mayor devaluación de la tasa de cambio y posiblemente por un mayor desempleo. La movilidad social de acuerdo con el trabajo y la educación sería el incentivo que guiaría las decisiones de los ciudadanos pues se debilitarían las preferencias y privilegios arbitrarios. El Estado podría ahora reclutar una burocracia educada y especializada, bien paga, que garantizaría que cumpla con los principios liberales básicos que hemos delineado atrás.

### **Un programa tentativo**

La carta política plétora de derechos difícilmente realizables debe ser complementada con los deberes de tributar de acuerdo con la capacidad de cada ciudadano. Los rotos más grandes que tiene la democracia colombiana, como se ha visto, son la carencia de representación del legislativo a todos sus niveles y la separación entre tributación y gasto público. El congreso colombiano tiene una sobre-representación de intereses rurales que son precisamente los grupos que difícilmente tributan, según la definición que diera la Misión Musgrave de 1968 y, sin embargo, ellos deciden sobre las contribuciones que son aportadas mayoritariamente por la población urbana e influyen en cómo se gastan. No es de extrañar que tales recursos sean asignados alegremente y que sean capturados con tanta frecuencia por los corruptos. Los ciudadanos demandamos una representación proporcional a la tributación que hacemos y que se excluyan del cabildeo los grupos ilegales que evaden impuestos. No tiene sentido que narcotraficantes y contrabandistas tengan mucha más representación que los ciudadanos que cumplen con sus deberes tributarios.

Es pertinente entonces que haya un mecanismo automático de aprobación de los censos de población que refleje la realidad del aumento de la población de las ciudades y restrinja la sobre-representación de los propietarios de tierras. La sub-representación urbana ha conducido a que los impuestos que pagan las ciudades sean apropiados indebidamente en otras regiones que están sobre-representadas políticamente. Lo más equitativo es que los propietarios de tierras pagaran un impuesto predial que fuera puesto al servicio de unos consejos municipales con representación apropiada de las capas campesinas, lo cual conduciría al desarrollo económico y social de los municipios supuestamente olvidados por el Estado. Y no es que el Estado los haya olvidado – el Estado en verdad tiene poca memoria - sino que sus clases dirigentes locales decidieron no tributar o se olvidaron de hacerlo, o sea decidieron no construir un gobierno municipal que impulsara su propio desarrollo y el de toda su población.

Los sistemas actuales en los que la circunscripción está constituida por los departamentos otorgan ventajas a los políticos clientelistas, mientras que la circunscripción nacional para senadores es más competitiva, pero diluye la representación y deja a los departamentos poco poblados sin participación en el senado. El político no debe representar a la “nación”, como dicen los textos constitucionales, que es equivalente a no representar a nadie, sino a los ciudadanos e intereses que lo eligieron. En las ciudades hay una elección de ediles por barrios que no ha tenido un desarrollo adecuado y el concejal sigue siendo en buena parte un clientelista, un urbanizador pirata o un dueño de buses que utiliza el poder en beneficio propio y no de un número determinado de ciudadanos que formen una circunscripción identificable que exija cuentas.

Aunque exigir listas únicas por parte de cada partido, como está propuesto en el referendo del gobierno, puede que contribuya a aumentar la responsabilidad programática de los candidatos, habrá variadas formas de saltarse la norma, mientras que deja de favorecer a los movimientos pequeños. Así mismo la propuesta de que quedan elegidos los candidatos en proporción a los votos obtenidos es un gran avance y es mucho más justo que el sistema de cocientes y residuos. Sin embargo, no habrá responsabilidad de los políticos mientras no exista un sistema de distrito electoral unipersonal, en el que 400.000 ciudadanos, por ejemplo, sean representados por un congresista que debe contar con una oficina receptora de sus demandas o 200.000 por un concejal que exprese sus intereses en el legislativo de la ciudad y que puedan revocar el mandato si incumple. Si el referendo no establece una veda para que el Congreso se auto reforme, no tardará mucho para que se auto-beneficie y restablezca el sistema clientelar.

Mientras los representantes y concejales cuyo comportamiento pasa desapercibido por los electores pueden ser reelegidos, los del poder ejecutivo, que tienen mucha más visibilidad y responsabilidad, no pueden ser premiados o castigados por el electorado, de acuerdo con sus comportamientos. De existir la reelección limitada a un período, los políticos se verían forzados a hacer más por la ciudadanía que los evaluaría por sus gestiones; tendrían también un horizonte de tiempo más largo que dirigiría su actuación hacia alcanzar unos mayores logros en beneficio de los electores, surgiendo un comportamiento menos oportunista, más constructivo.

Si se quiere reducir la pobreza drásticamente en Colombia es necesario hacer más rápida la acumulación de capital, que todos paguemos más impuestos y que esos impuestos no se los roben y sean aplicados racionalmente para acelerar aun más el desarrollo económico. Lo anterior exige cambiar las reglas de juego político: agrandar el nivel local de gobierno y achicar el nivel central o sea hacer que el político responda ante el contribuyente cercano, a quien le duele el bolsillo y que su gasto favorezca de alguna manera a los que lo están aportando. Se requiere también que alcaldes y gobernadores tengan los mismos períodos de mando que el resto de posiciones elegidas. Exige balances y controles que dificulten la corrupción y un sistema de justicia que sea eficiente e igual para todos.

Si no se controla el enorme desequilibrio fiscal – el gobierno central obtuvo un déficit de 7.7% del PIB en 1999 - que ha contribuido tanto a generar la crisis económica actual, Colombia no será una sociedad viable hacia el futuro y continuará sometida al atraso económico y a la injusticia social. Controlar el déficit fiscal requiere tanto reducir el gasto como aumentar los impuestos, pero el efecto macroeconómico más conveniente es reducir radicalmente el gasto en administración y aumentarlo en inversión.

La acumulación de capital debe generar buenos empleos productivos que la retroalimente. Toda creación o mantenimiento de empleo improductivo, tanto en el sector público como en el privado, debilita el crecimiento económico. Hacer más productivo el trabajo requiere tener una economía abierta que pueda exportar mucho y absorber el cambio tecnológico internacional. Que tenga el Estado más eficiente posible, que liquide la vieja tradición de la empleomanía improductiva que ha arrastrado el país desde el comienzo de su vida independiente <sup>13</sup>.

---

<sup>13</sup> Jaramillo cita a Rufino Cuervo escribiendo en 1843: “Descendientes de un pueblo en que la empleomanía ha sido y es una enfermedad endémica, buscamos en los empleos, no una ocupación

Uno de los argumentos de los que se oponen a la globalización es que la mayor eficiencia que adquiere el país que absorbe la tecnología internacional y privatiza sus empresas públicas con sobre-empleo es que aumenta la desocupación, lo cual es cierto. Pero eso también indica que esos empleos no está creando ningún excedente y que incluso deban ser remunerados con presupuesto. Frente a ello, el país puede preparar planes de transición para absorber a los desplazados con programas de obras públicas y conocer que la mayor productividad generará los excedentes para financiar nuevas inversiones y generar mayor empleo. La venta de activos públicos – otrora expoliados por políticos y sindicatos - libera importantes recursos financieros que pueden ser aplicados a grandes programas de obras públicas que benefician a la mayor parte de la población, como ha sucedido, por ejemplo, en Bogotá y en Barranquilla <sup>14</sup>. Contra el argumento de que el cambio técnico genera desempleo necesariamente, se puede poner el ejemplo del país que más cambio técnico absorbe en el mundo, los Estados Unidos, que tiene la tasa de desempleo más baja y el crecimiento económico más alto de todos.

Habría que frenar la tendencia que han mostrado varios gobiernos colombianos de otorgar los nuevos negocios que está generando la tecnología o la reestructuración del sector público a favor de los grupos económicos tradicionales. Se trataría más bien de atraer nuevos jugadores nacionales e internacionales, democratizando la venta de acciones. Las privatizaciones fueron oportunidades perdidas para fomentar la propiedad accionaria entre una mayor parte de los colombianos y las que quedan debieran repartirse más democráticamente. Por último, habría que debilitar la capacidad de transmitir propiedad y poder a favor de la siguiente generación de las capas ricas de la población por medio de mayores impuestos a las herencias.

El estado social de derecho colombiano tiene unos cimientos clientelistas que lo hacen inefectivo y demagógico, contribuyendo a que predomine el ventajismo. En vez de desatar las fuerzas productivas, traba el desarrollo económico. La democracia liberal es un sistema que, adaptado a las condiciones del país, podría avanzar tanto el progreso económico como la equidad. Seguramente más que el poco crecimiento y la poca justicia provistos por el modelo anti-liberal que tanto ha dominado la historia colombiana.

## **Bibliografía**

Botero, Catalina (1991). “La intervención del Estado en la economía colombiana 1880-1936”, **Revista de Derecho Privado** No 9, Universidad de los Andes, Bogotá.

Clavijo, Sergio (1999). **Política fiscal y estado en Colombia**, Banco de la República, Universidad de los Andes, Bogotá.

---

productiva, sino un medio holgado de subsistir. De aquí la pereza, la indolencia en el servicio público. Los empleos son una especie de sinecura a que todos nos creemos con derecho.... (Jaramillo Uribe, 33)

<sup>14</sup> En el caso de Bogotá, la mitad de la empresa de energía que está en manos del municipio vale hoy más que la antigua empresa pública entera y le da unos dividendos cercanos a los US\$100 millones al año. En el caso de Barranquilla las empresas de servicios públicos habían sido canibalizadas hasta el punto en que solo prestaban servicios durante ciertas horas del día. Su privatización permitió también su capitalización, más la recuperación y ampliación de su cobertura.

Duhamel, Olivier, Manuel José Cepeda (1997). **Las democracias. Entre el derecho constitucional y la política**, Tercer Mundo Editores, Bogotá,

Fukuyama, Francis. **El fin de la historia y el último hombre**, Editorial Planeta, 1993.

García, Mauricio, Catalina Botero, Rodrigo Uprimny. “La paz es rentable”, Informe, Universidad de los Andes, Cijus, Bogotá, 1997.

García, Mauricio, Rodrigo Uprimny. “El nudo gordiano de la justicia y la guerra en Colombia”, en Alvaro Camacho, Francisco Leal Buitrago, **Armar la paz es desarmar la guerra**, IEPRI, Fescol, Cerec, Bogotá, 1999.

Hobson, John (1997). **The Wealth of States**, Cambridge University Press, Cambridge.

Holmes, Stephen, Cass R. Sunstein (1999). **The Cost of Rights**, Norton Press, New York.

Holmes, Stephen (1995). **Passions and Constraint**, The University of Chicago Press, Chicago y Londres.

Holmes, Stephen (1993). **The Anatomy of Anti-liberalism**, Harvard University Press, Boston.

Jaramillo Uribe, Jaime(1964). **El pensamiento colombiano en el siglo XIX**, Editorial Temis, Bogotá.

Kalmanovitz, Salomón (1999). “Las consecuencias económicas de los fallos de la Corte Constitucional”, **Economía Colombiana**, Contraloría General de la República, Edición 276.

Kalmanovitz Salomón (2000). “Las instituciones colombianas en el siglo XX”, **Ensayo y Error**, Año 5, No 7, Bogotá.

Olson, Mancur (1967). **The Logic of Collective Action**, Harvard University Press, Boston

Olson, Mancur (2000). **Power and Prosperity**, Basic Books,.

Rossi, Leandro, Ambrosio Valsechi. **Diccionario enciclopédico de teología moral**, 49ava edición

Sáenz, Eduardo. **La contraofensiva empresarial**, Tercer Mundo Editores, Bogotá, 1992.