

LAS INSTITUCIONES COLOMBIANAS

Para Manuel y Pablo.

Prólogo

He recopilado en este libro una serie de ensayos sobre el institucionalismo que he escrito en los últimos años, atraído en particular por su utilidad para analizar y entender los problemas del desarrollo económico en relación con instituciones, como las de justicia y las financieras. La escuela de pensamiento denominada como neoinstitucionalista, para separarse del institucionalismo de principios de siglo de Thorstein Veblen, Wesley Mitchell y John R. Commons, ha mostrado ser muy rica en aplicaciones, entre otras, para explicar la acumulación de capital en un marco institucional que incluye obviamente la política. La idea de los costos de transacción, como un elemento crucial de esa acumulación, permite establecer qué elementos de la armazón social y política contribuyen a que se acelere o se frene en el tiempo.

El trabajo seminal de Douglass C. North en el campo de la historia económica ha destacado el impacto de la tecnología, por un lado, y de las instituciones, por el otro, en el crecimiento económico de Estados Unidos, Inglaterra y Holanda en comparación con el estancamiento que vivieron países como España y Portugal, a pesar de haber logrado consolidar grandes imperios ultramarinos. Es muy importante una idea presente en los escritos de los marxistas de los países subdesarrollados sobre las tareas democráticas de la revolución que North y Weinsgat retoman para encontrar el mecanismo preciso de la revolución liberal en Europa y Estados Unidos que garantizó el desarrollo de largo plazo de los países que la vivieron, mediante impuestos negociados políticamente en el parlamento y excluyendo siempre el impuesto inflacionario, tan recomendado por los populistas contemporáneos.

Para mi persona, el institucionalismo ha permitido que encuentre un nuevo equilibrio ideológico, después de que pasara por el activismo de izquierda en los años setenta, por un marxismo académico en los ochenta y que me encontrara con una pérdida de orientación, una vez derribado el muro de Berlín. Digo en equilibrio porque puedo utilizar muchas de las bases teóricas y del trabajo aplicado construidas en el pasado y ligarlas con lo que pienso en el presente. De cierta manera, se podría afirmar que el neoinstitucionalismo constituye, en la visión de North, una microeconomía de las relaciones sociales de producción, tal como las entendía Marx, referidas a una esfera que este nunca pudo pensar, como son los costos de transacción. Las instituciones políticas y jurídicas que dan vida a los derechos de propiedad, las que Marx llamara superestructura y considerara meramente auxiliar o reflejo de las relaciones materiales, aceitan o son arena en los finos mecanismos de la

acumulación de capital y, entendidas desde ese punto de vista, permiten entrever soluciones a los agobiantes problemas del subdesarrollo.

Sí debo sopesar mi pasado es con la política confrontacional que marca a la izquierda marxista y a la visión de la historia como jalonada por la lucha de clases. Ahora estoy convencido de que por la vía de promover el conflicto no se logra un incremento de la libertad ni ningún desarrollo sostenido de las fuerzas productivas y, por el contrario, se frena la acumulación de capital. Cuando la izquierda ha obtenido el poder ha constituido, quizás más importante, un retroceso casi irreversible frente a las libertades políticas que gozan las poblaciones de los países capitalistas avanzados. La idea de la dictadura de la clase oprimida, del partido único, de su monopolio de la prensa y del ciudadano como propiedad del Estado me parece una negación abrumadora de la libertad humana hoy en día y lamento haber creído en ellas en el pasado, en aras de una igualdad económica.

Me parece igualmente injustificada la pretensión paternalista y mesiánica de salvar a los demás, lo cual justificaba las transgresiones de los más elementales derechos de los presuntos enemigos de clase. Por lo demás, la politización de la producción en el socialismo condujo a una pérdida creciente de productividad y a un eventual colapso de todo el sistema por su propia dinámica. El socialismo lo podemos entender hoy en día, por lo tanto, como un paso atrás tanto en el desarrollo de la libertad como en el de las fuerzas productivas en la historia de las sociedades humanas. Quizás fue valioso en equilibrar las relaciones de fuerza en los países capitalistas entre gremios patronales y sindicatos, pero estos no fueron, ni pudieron serlo, portavoces de intereses generales de igualdad y de la universalidad de los derechos por ellos adquiridos.

Es por las anteriores razones que considero que hay que devolverse al liberalismo político con cierto grado de intervencionismo económico, como la salida normal que propicia una rápida acumulación de capital, permite obtener una mayor equidad en forma gradual, junto con las libertades políticas que pueden y deben ganar crecientes proporciones de la población de los países pobres como Colombia. Valores como la posibilidad del pleno desarrollo del individuo sin atropellar los derechos de los demás, del respeto a su ámbito privado en materia religiosa y sexual, de la solución política de los conflictos de interés, de construir instituciones que hagan imposible el despotismo, de una tributación progresiva y justa que financie la educación y la salud de todos han reganado la mayor importancia en mi credo personal. Creo, y en eso no he cambiado, que la propiedad sin impuestos no alcanza a ser legítima. Pero es fundamental que se debilite el sistema clientelista, tan inclinado hacia la corrupción y se aumenten los elementos meritocráticos de la democracia

liberal, para que un aumento del tamaño del Estado no sea dilapidado o depredado por este tipo de organización política.

El primero de los ensayos, “Institucionalismo viejo y nuevo” hace la presentación teórica de los orígenes y recambio contemporáneo de esta corriente de pensamiento. Se abre camino como una crítica parcial a la teoría económica neoclásica por su orientación normativa e idealizada del mundo de la producción y el cambio, de la cual abstrae las instituciones que permiten y garantizan el curso normal de las transacciones. La teoría neoclásica representaría, para los neoinstitucionalistas, un caso especial en que las instituciones son tan perfectas y reducidas que los costos de transacción son iguales a cero. Se toman los orígenes de la escuela que se desarrolló críticamente en los Estados Unidos a principios del siglo XX y se muestran las bases que sentó para los trabajos microeconómicos de Ronald Coase y los de historia económica de Douglass C. North. El impacto de los trabajos de estos dos profesores les valió el premio Nóbel de economía en años diferentes.

El segundo ensayo, “El programa de historia económica institucional” presenta los aportes de North a la historia económica como un proyecto que hace confluir las instituciones, la tecnología y la política, pero buscando siempre los factores que explican tanto una salida exitosa al capitalismo como procesos de estancamiento o involución económica. El enfoque no pretende ser explicativo de todo el proceso histórico sino de aportar en el entendimiento del crecimiento o falta del mismo en distintos países y regiones, dándole importancia a las instituciones y reglas que orientan el comportamiento de los agentes, a los derechos de propiedad que definen cierta distribución del producto y que debe ser legitimada ante los ojos de buena parte de la población.

Estos primeros dos ensayos los elaboré como conferencias en la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional en 1998 y 1999 y es la primera vez que se publican por fuera de fotocopias.

Sigue el ensayo “Las instituciones colombianas en el siglo XX”¹ que echa una mirada a vuelo de pájaro al siglo que culmina y que analiza las condiciones e instituciones fundamentales que permitieron el despegue de la acumulación capitalista en Colombia. Se pregunta por los elementos que han frenado ese desarrollo más recientemente, como una ampliación del Estado sin una correspondiente reducción del espacio clientelista. Allí se plantean también cuáles son las bases que existen en la sociedad colombiana actual para comenzar a superar ese régimen político por otro más representativo, más

¹ Ensayo y Error, No. 7, 1999. Preparado para la Cátedra Manuel Ancizar, Universidad Nacional de Colombia. Esta versión ha sido resumida frente a versión original.

progresivo, y que permita un mayor crecimiento económico, cuyos gérmenes están contenidos en la política independiente de nivel local.

Los dos ensayos que siguen tienen como tema la ley y el desarrollo económico. Ellos resaltan como los derechos de propiedad son reglados por la ley y garantizados por el Estado a través de sus aparatos de seguridad y justicia. Un sistema productivo no puede desarrollarse si todos estos elementos funcionan deficientemente, como ha sido el caso colombiano a lo largo de su historia, pero agravados con las nuevas instituciones legales creadas por la Constitución de 1991.

El capítulo 4 es una fusión del ensayo “Las instituciones, la ley y el desarrollo económico”,² con otro ensayo “La ley y la economía en Colombia”.³ En ellos se presenta el caso teórico de la ley y el desarrollo para evaluar como el caso colombiano ilustra un sistema de justicia que permite un alto grado de impunidad, corrupción y retraso en sus fallos, al tiempo que no existe la igualdad del ciudadano frente a la ley. Se toca un tema poco tratado por los propios institucionalistas, cual es la religión como sistema normativo que está a la base del sistema de justicia, y debate sobre si las instituciones legales colombianas son de estirpe calvinista, como lo sostuviera hace más de 50 años Alfonso López Michelsen, o son de origen católico y escolástico como lo planteó en su momento Leopoldo Uprimny. El ensayo retoma uno de los temas de North, el del oportunista, que en el mundo hispano asume la forma del pícaro, y destaca como es uno de los valores inconvenientes para el desarrollo de la economía, de la justicia y de la equidad en el país.

El capítulo 5, “Las consecuencias económicas de la Corte Constitucional”,⁴ ataca el problema de la Corte Mayor como un cuerpo que se ha abrogado un exceso de poder, que actúa despóticamente al sustituir a los funcionarios elegidos por el pueblo en decretar ingentes gastos, que enmienda caóticamente las acciones de todos los órganos del Estado debilitándolo en fin de cuentas y haciéndolo financieramente inviable hacia el futuro.

Siguen a continuación una serie de ensayos que tienen que ver con el tema del liberalismo y de su programa esencial que fue muy imperfectamente acoplado a las condiciones colombianas.

² Apareció originalmente en Ensayo y Error, No. 2, Bogotá, 1997.

³ En Luz Gabriela Arango (comp.) La crisis socio-política colombiana. Un análisis no coyuntural de la coyuntura. UN y Fundación Social, 1997.

⁴ Economía Colombiana, No. 276, Contraloría General de la República, 1999.

“Neoliberalismo e intervencionismo: raíces y razones”⁵ trata de academizar el debate que se ha tornado en un intercambio de adjetivos que no permiten entender de lo que se está discutiendo y define con algún rigor los términos. Busca también el origen histórico de ambas orientaciones para después preguntarse si, efectivamente, Colombia ha constituido un claro ejemplo de aplicación del neoliberalismo. “El modelo anti-liberal colombiano”⁶ profundiza e intenta separar el programa liberal de igualdad frente a la ley, separación de Iglesia y Estado, gobierno limitado, tributación y representación, de los adjetivos y preconiza no tirar el agua neoliberal junto con el bebé liberal, pues en Colombia falta llevar a la realidad la mayor parte del programa liberal decimonónico. Antes de buscar formas de democracia participativa o directa que nadie conoce a fondo y que poco han funcionado cuando se han tratado de implementar, una mejora de la representación parlamentaria y de sus reglas pueden corregir mucho la calidad del régimen político colombiano.

El tema de la tributación y la representación es tratado con mayor detalle en “La política fiscal colombiana en una perspectiva histórica”⁷ que muestra el cambio efectuado en la tributación del país en la última década y que amplios sectores poderosos no tributan o tributan lo que les parece, lo que le resta legitimidad al Estado y obviamente también lo debilita. Se explica también el colapso del populismo nacionalista en América Latina como un modelo que no pudo garantizar ni el desarrollo económico de la región ni el avance de la democracia política. Por el contrario, indujo la hiperinflación, al caos económico en país tras país y a frecuentes soluciones de fuerza.

“El programa económico de las FARC” fue publicado en 1997, antes de que comenzara el proceso de negociación entre el gobierno y esa organización. Originalmente estuvo colgado en la red, en un sitio llamado atrato.com, pero este ha desaparecido. Fue publicado en varios periódicos pero siempre de manera incompleta. Esta es la primera vez que se publica íntegramente. Se debate el programa proteccionista y de mucha mayor intervención económica que se propone implementar las FARC. Se muestra que hay incoherencia en el manejo pragmático y descentralizado de las FARC como organización militar y la postura de principio centralista que pretenden reimponer para la sociedad colombiana. Se analiza también la crisis del socialismo para hacer pensar a los

⁵ Revista de Ciencias Sociales, No. 2, Universidad de los Andes, octubre, 1998.

⁶ Economía Colombiana, Edición 279, Contraloría General de la República, Bogotá, Agosto, 2000.

⁷ Ensayo y Error, No.5, Bogotá, 1998.

ciudadanos si quieren una Colombia estancada como Cuba, aislada y paranoica, a la Corea del Norte o próspera e inserta en el globo, tal como lo ha hecho China continental desde 1979.

Tengo multitud de agradecimientos que expresar para personas que me apoyaron, aportaron, compartieron y debatieron las ideas que iba hilando sobre el papel. Miguel Urrutia siempre estuvo dispuesto a leer mis borradores y a poner signos de interrogación cuando me percibía demasiado vehemente y unilateral. Con John Sudarsky compartí sus trabajos sobre capital social y sus propuestas para subvertir el sistema clientelista. Antanas Mockus me hizo observaciones que probaron ser claves a lo largo del trabajo y su puesta en práctica de una política independiente le presta alguna aplicación a las ideologías aquí pensadas. José Fernando Isaza me apoyó de distintas maneras en el conversar, pensar y diseminar las ideas. Lisímaco Parra me acompañó desde la filosofía en relación con la influencia de la religión en las instituciones sociales y particularmente las de ley. Mauricio Romero me señaló nuevas direcciones que están tomando los estudios históricos y sociales en el mundo. Alberto Carrasquilla me criticó duramente desde su perspectiva ortodoxa. Catalina Botero, Gerardo Hernández Correa, Eduardo Cifuentes y Vladimiro Naranjo me hicieron entender un poco los difíciles temas de derecho constitucional. Ninguno de ellos es, sin embargo, posible responsable de los desaciertos en que pueda haber incurrido.