

---

# LAS INSTITUCIONES COLOMBIANAS EN EL SIGLO XX

---

de Salomón Kalmanovitz, Bogotá, Libros de Cambio,  
Alfaomega S.A., enero de 2001, 51 páginas.

*Carolina Esguerra Roa\**

**E**n una primera lectura del libro de Kalmanovitz *Las instituciones colombianas en el siglo xx*, la fuerza del título y la corta extensión del texto crean varios interrogantes: ¿qué entiende el autor por instituciones?, ¿qué aspectos del siglo xx considera instituciones que pueda analizar en tan corto espacio?

Como el libro no define la noción de instituciones, pero refleja una concepción implícita del término, la presente reseña intenta identificar, a partir de las principales ideas expuestas en el texto, lo que el autor concibe como instituciones. Esta tarea se justifica porque el término instituciones es muy ambiguo, y aunque es posible observar algunas semejanzas y relaciones de causalidad similares entre los diversos usos del término, escuelas y autores diferentes lo emplean para referirse a cosas distintas (Nelson y Sampat, 2001). Por esa razón, hacer explícita la noción de instituciones de Kalmanovitz es una forma de ayudar al lector a interpretar sus argumentos.

En uno de los párrafos iniciales se encuentra el primer indicio del significado del término institución:

[El] desarrollo no ha sido suficientemente profundo como para absorber totalmente a la población que está desempleada o subempleada y la hipótesis 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 más rápida que haga esta incorporación (p. 2).

Esta asociación entre acumulación de capital e instituciones hace pensar que el término se refiere a todo aquello que induce o impide el crecimiento económico a través de la acumulación de capital. Las

\* Economista e investigadora de la Universidad Externado de Colombia.

instituciones serían entonces las ‘reglas del juego’ que permiten la acumulación de capital, y cabe mencionar que entre los autores que Kalmanovitz utilizó como soporte teórico de su estudio Douglass North identifica las instituciones con las reglas del juego. En lo que sigue se toma como referencia, entre otras, la obra de North *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico* para aclarar la noción de instituciones que emplea Kalmanovitz.

Además de la introducción y la bibliografía, el libro consta de cuatro partes: el legado histórico, el sistema de ley, reflejos en la estructura social y tareas pendientes. Puesto que la sección acerca del legado histórico es la más extensa y la que recoge los argumentos principales, comenzamos por las ideas expuestas en esa sección.

### **EL LEGADO HISTÓRICO Y LA NOCIÓN DE EFICIENCIA**

El capítulo *El legado histórico* hace un recorrido por la historia colombiana que, a mi juicio, se puede dividir en tres periodos. El primero va desde finales de la Colonia hasta finales de la República Liberal en el siglo xx; el segundo comienza en 1946, con el periodo de la Violencia, y termina con el inicio del Frente Nacional y el tercero empieza en 1974 y termina destacando las consecuencias del pacto político de 1991. Esta división en tres grandes periodos obedece al énfasis de Kalmanovitz en los hechos particulares de cada época y a su continua comparación entre ellos. De ese recuento histórico vale la pena destacar los aspectos que a su juicio han sido esenciales en el proceso de acumulación de capital.

En el desarrollo de su hipótesis, muestra que durante el primer periodo no se dieron las condiciones para un proceso de acumulación que impulsara el desarrollo capitalista, pues para el Kalmanovitz contemporáneo el intervencionismo estatal siempre ha sido ‘ineficiente’: en la Colonia, en la nueva república, en la época del radicalismo y en la República Conservadora. Con cierto anacronismo, afirma que uno de los principales obstáculos para la acumulación privada de capital durante la Colonia fue que “los negocios más rentables de la época eran monopolizados por la Corona a través de los controles cuantitativos a la producción” (p. 5); mientras que durante la República Conservadora fue el aislamiento “de las ideas liberales, de las corrientes científicas, de los ingenieros y del influjo de los países anglosajones protestantes avanzados” (p. 12). En contraste, los escasos estímulos a la acumulación de capital se relacionan con la reducción de impuestos adoptada por los gobiernos liberales de 1850-1884, la unificación del mercado interno gracias al ordenamiento

constitucional de 1886 y las políticas para reducir los impuestos y la inflación de los gobiernos liberales de 1930-1946.

La nueva interpretación histórica de Kalmanovitz corresponde a lo que desde hace tiempo se conoce como *Leyenda negra*, esa perdurable y poco matizada creencia que descalifica la herencia española y la responsabiliza del atraso económico colombiano. El historiador de las instituciones podría explicar cómo se transformó ese legado en la historia del desarrollo económico español durante las últimas décadas. A falta de esa investigación, las diferencias en el desempeño económico de los Estados Unidos y Colombia se explican comparando el proteccionismo estatal, derivado del paternalismo de la Iglesia católica, con el libre mercado, resultado de la ética protestante. Esta comparación entre el desempeño económico de los países desarrollados y subdesarrollados se encuentra también en el texto de North, cuando se refiere a las razones del atraso del Tercer Mundo: “los países del Tercer Mundo son pobres porque las limitaciones institucionales definen un conjunto de actividades político-económicas que no alientan la actividad productiva” (1993, 143).

Esta interpretación ha sido refutada muchas veces. Un estudio reciente de Bárbara Krug (1999) muestra varios casos donde las ideas y las creencias humanistas contribuyeron al crecimiento y el desarrollo económico. Por ejemplo, durante los siglos XVI y XVII, la actividad comercial alemana se expandió hacia el oriente gracias a la cohesión social que surgió como resultado de las doctrinas religiosas humanistas. Este estudio muestra que el humanismo tiene un gran valor económico cuando refleja los valores socialmente aceptados y las normas que rigen el intercambio económico. Argumento que refuta la idea de que únicamente las doctrinas protestantes pueden conducir al desarrollo y al crecimiento económico. Refutación que sería innecesaria en los casos del Japón y de otros países del sudeste asiático.

Para el primer período, Kalmanovitz hace además referencia a prejuicios históricos que han sido revaluados. Por ejemplo, dice que en la composición racial de Antioquia predomina la raza blanca, afirmación que no es válida desde la época de la Colonia, pues en el censo demográfico de 1799, “la participación de la población diferente a la raza blanca era del 83.5%” (Correa, 2001)<sup>1</sup>. También afirma que en Antioquia se logró “un reparto más equitativo de la propiedad” (p. 11) durante la Colonización Antioqueña, interpretación que invalidó Marco Palacios (1983, 315) cuando mostró que la estructura de la propiedad no se basaba en la pequeña propiedad.

<sup>1</sup> Ver también (Londoño, 1988, 308).

En contraste con los obstáculos del primer período, que ni para el escrupuloso historiador de hace veinte o más años ni para los historiadores de la actualidad era capitalista, en el segundo se destacan las condiciones que estimularon la acumulación de capital. Kalmanovitz nos cuenta que las políticas de control inflacionario dieron lugar a una “inflación cercana a un dígito entre 1950 y 1970, lo que arrojaba un impuesto inflacionario de 0.8% del PIB” (p. 18). Además, afirma que aunque la inflación comenzó a crecer después de 1970, el impuesto inflacionario “no fue abusado por medio de sorpresas hiperinflacionarias” (*ibíd.*), lo que produjo un ambiente de estabilidad que permitió aumentar la inversión extranjera y el crecimiento económico.

Entre las condiciones que indujeron este crecimiento, destaca también el respeto por los derechos de propiedad y los contratos, condiciones que en su opinión permitieron “cierta estabilidad política” (p. 19). Esta noción de cumplimiento y respeto por los contratos es central en el análisis de North, por cuanto permite reducir los costos de transacción. Sin embargo, como veremos más adelante, aunque Kalmanovitz supone esta relación no la hace explícita.

En el tercer y último período del recuento histórico se ocupa ante todo de las consecuencias negativas de la Constitución Política de 1991 sobre la acumulación de capital. Aunque se remonta a la época del gobierno de Rojas Pinilla, sólo menciona que “de allí se desprendió el movimiento guerrillero M-19, que fue desmovilizado en 1990, junto con el EPL, el Quintín Lame y el PRT, que condujo a la Asamblea Constituyente” (*ibíd.*). En cambio, pone gran énfasis en que la Constitución de 1991 “implicó una práctica duplicación del tamaño del gasto del gobierno central” (p. 20), y que por ello en 1999 el recaudo tributario del gobierno central ascendió al 15% del PIB. Sin embargo, muestra que pese a que los recaudos aumentaron notablemente, el gasto público creció mucho más generando el desequilibrio fiscal que es uno de los ingredientes más destacados de la crisis actual. También hace énfasis en los perjuicios que el enorme déficit fiscal causa en el financiamiento del crédito externo y en las señales negativas que da a los inversionistas nacionales y extranjeros. Y señala que Colombia “en el año 2000 presenta el Estado más grande como la carga tributaria más pesada de América Latina” (p. 21).

Es claro que el hilo central del recuento histórico de los tres períodos es la visión del desempeño económico en el marco del libre mercado. La comparación entre ellos busca demostrar que el buen desempeño económico se logra cuando el Estado se reduce, el gasto público y la inflación se controlan y hay controles mínimos sobre el

sector privado; tesis que repite a lo largo del texto como demostración de la hipótesis que enuncia al comienzo.

Aquí cabe preguntar: ¿cuál es la relación entre esta concepción del desempeño económico y las instituciones como ‘reglas del juego’? Para North, las instituciones son un conjunto de limitaciones, formales e informales, que conforman el ambiente del intercambio económico. Estas instituciones no son estáticas sino que evolucionan a medida que los agentes económicos se adaptan a las necesidades de cada momento. Y “el agente del cambio es el empresario individual que responde a los incentivos encarnados en el marco institucional” (North, 1993, 110). En este escenario de cambio institucional, la evolución de las sociedades en el largo plazo se explica a través del cambio histórico (*ibíd.*, 13).

La exposición de Kalmanovitz recurre a este marco analítico, pues compara los períodos históricos en una perspectiva de cambio institucional referida a una noción de eficiencia que juzga el crecimiento económico según ciertas condiciones (que se podrían llamar reglas de juego) que estimulan o restringen el libre mercado. Pero su explicación *no hace referencia* a las instituciones, como reglas formales e informales, ni a los individuos u organizaciones, como agentes del cambio institucional. El recuento histórico sólo menciona los rasgos del Estado y las políticas que a su juicio han obstruido o favorecido la acumulación de capital en el país.

Por esa razón, aunque afirme que “es imposible dar sentido a la historia sin reconocer el papel central que las preferencias subjetivas desempeñan en el contexto de limitaciones institucionales” (p. 63), su explicación del desempeño económico sólo tiene en cuenta la noción de eficiencia y ‘fetichiza’ al Estado o, mejor, al poder del Estado. Es decir, aunque plantea que la explicación debe tomar en cuenta las interacciones ideológicas, culturales, económicas y políticas, su interpretación sólo hace referencia al resultado final del desempeño económico en términos de una eficiencia abstracta, cuyo incumplimiento sólo es responsabilidad del Estado, pues los empresarios y las empresas no tienen el papel activo que les atribuye North, y el libro de Kalmanovitz omite casi por completo el papel que han cumplido en la conformación del Estado colombiano. La primera es una de las críticas que se han hecho al texto de North que hemos mencionado<sup>2</sup>, y también se puede aplicar a la interpretación de Kalmanovitz. En cuanto a la segunda, North no comete el error

<sup>2</sup> Ver el artículo de Susana Valdivieso “North y el cambio histórico: luces y sombras de la nueva historia institucional”, *Revista de Economía Institucional* 4, 2001.

de fetichizar al Estado, pues su escrupulosidad como historiador lo ha llevado a alejarse cada vez más del papel de publicista del libre mercado.

Es preciso aclarar, sin embargo, que la postura de Kalmanovitz es coherente con la interpretación del desempeño económico de North y que su declaración de comienzo del libro la acoge como soporte teórico. De todas formas, Kalmanovitz habría podido reconocer que su interpretación histórica no es la única y dedicarse a demostrar sus ventajas frente a las versiones alternativas enriqueciendo y matizando su análisis. Por ejemplo, habría podido tener en cuenta los análisis de elección pública, que indican que aun en un escenario de descentralización existen conflictos de intereses que retrasan e impiden el crecimiento económico, o los estudios sobre regulación económica, que analizan la interacción entre esfera legal y esfera económica teniendo en cuenta que las organizaciones privadas son sensibles a las restricciones legales y que las organizaciones públicas son sensibles a las restricciones de eficiencia<sup>3</sup>.

En suma, la sección *El legado histórico* es una interpretación del desempeño económico colombiano basado en una noción de eficiencia económica en términos de reducción del tamaño del Estado en la economía. Elogia las políticas económicas que han promovido el crecimiento económico y condena las que lo han retrasado desde una óptica que concibe el desempeño económico como una forma de cambio institucional, sin referirse explícitamente al proceso de adaptación y evolución de las instituciones. Por ello, más que un análisis de las instituciones del siglo xx es una reinterpretación de la historia colombiana que asocia las instituciones, como reglas de juego, con el crecimiento económico en términos de libre mercado.

## **SISTEMA DE LEY, ESTRUCTURA SOCIAL E INSTITUCIONES**

Las partes segunda y tercera del libro hacen referencia explícita al concepto de instituciones. Pese a que la explicación no es muy detallada, enuncia los principales temas de discusión.

La sección *El sistema de ley* trata las modificaciones que la Constitución de 1991 introdujo en el sistema de justicia. Allí se afirma que “los mismos factores que debilitaron el sistema anterior siguieron socavando al nuevo” (p. 24) puesto que la ley no se ha interiorizado “en la conciencia de los ciudadanos” (p. 26), y que la tendencia a violar las normas y los contratos no sólo afecta los derechos de

<sup>3</sup> Ver Cohen (2001).

propiedad sino el derecho a la vida y a la integridad física. Además, la 'cultura del no pago' (*sic*) ha impedido la evolución del sistema financiero y "del poco capitalismo que ha logrado desarrollarse en Colombia" (*ibíd.*).

A partir de esos cuestionamientos se puede inferir que Kalmanovitz mide la eficiencia de las instituciones por la magnitud de la reducción de los costos, específicamente de los costos de proteger y hacer cumplir los acuerdos. Esta idea de cumplimiento es uno de los principales elementos que North considera en su explicación del desempeño económico, para quien "crear un marco institucional que induzca a un compromiso creíble requiere un marco institucional completo de normas formales, de limitaciones informales y de cumplimiento obligatorio, todo lo cual permite hacer transacciones a bajo costo" (North, 1993, 80). Pero, aunque el tema del cumplimiento obligatorio es fundamental cuando se habla de 'reglas del juego', sólo lo menciona de pasada y no detalla las normas formales e informales que, junto con el cumplimiento, conforman el marco institucional colombiano.

Otro tema que trata la sección del sistema legal es el papel de la Corte Constitucional en las decisiones económicas. Allí se afirma que ésta "ha usurpado funciones del poder legislativo y del ejecutivo para ordenar que se haga legislación de acuerdo con sus conceptos" (p. 27), de tal forma que "se ha tornado en una autoridad que define a qué sectores debe beneficiar el gasto público y en qué cuantías" (*ibíd.*). La preocupación de Kalmanovitz por este tema se relaciona con las consecuencias de la intervención de la Corte Constitucional en el gasto público y en el déficit fiscal, que corresponden a su idea de eficiencia y libre mercado. Este enfoque se basa en la idea de que "las normas políticas formales, como las normas económicas formales, tienen por finalidad facilitar el intercambio" (North, 1993, 72), y por ende, es necesario explicar la eficiencia del mercado político. Pero Kalmanovitz se limita a expresar su inquietud y su noción de instituciones queda de nuevo implícita en los comentarios.

Uno de los temas centrales de la sección sobre la estructura social es la educación. Allí se afirma que "mientras mayor y más eficiente sea el gasto en educación mayores serán el ingreso y la productividad" (p. 33) en un ambiente de competencia en donde los tributos y el tamaño del gobierno se reduzcan. En ese contexto, la educación está ligada al gasto público y a la competencia, lo que refleja la idea de North de que "las inversiones en capital humano y físico tienden a ser complementarias" (1993, 103). Así, la inversión de la sociedad en conocimientos hace parte del marco institucional formal e informal que determina su desempeño económico.

Por tanto, la inversión en educación se concibe desde una óptica de cambio institucional que permite juzgar la evolución de una sociedad en términos de la eficiencia con que realiza esa inversión. En otras palabras, esta sección sintetiza las ideas anteriores integrando la competencia, la eficiencia del gasto público y la inversión en educación como motores del crecimiento económico.

Esta sección incluye los resultados de un estudio de John Sudarsky (1999) que compara y mide los elementos que caracterizan los valores cívicos y la cooperación en distintos países. Los datos indican que, en Colombia, hay poca confianza en el gobierno nacional y en los servicios públicos, mientras que la participación en organizaciones religiosas es alta, lo que indica “la falta de individualización y la negación de la responsabilidad de cada ciudadano frente a la política” (p. 37). Esta interpretación de los valores cívicos y la participación en Colombia puede ser un punto de partida para explicar la relación entre desempeño económico, instituciones formales e informales y cambio institucional. Pero, así como en las secciones anteriores, sólo se mencionan los resultados del estudio y no se establecen conexiones entre éstos y el recuento histórico.

En suma, las secciones sobre el sistema legal y la estructura social retoman elementos del modelo de North, que concibe las instituciones como reglas de juego, pero no ofrecen una explicación que evidencie y ponga a prueba el soporte teórico que guía el análisis. Las menciones a los derechos de propiedad, los costos de cumplimiento, la eficiencia de las normas políticas formales y la inversión en capital humano son aisladas y sólo se integran cuando se asocia el concepto de eficiencia a los de libre mercado y acumulación de capital en abstracto, dejando a un lado toda referencia analítica a las instituciones específicas.

## COMENTARIOS FINALES

La sección de *Tareas pendientes* reitera las ideas de libre mercado que se enuncian en las demás. Allí se plantea la necesidad de establecer “un Estado nacional fuerte comprometido con la estabilidad macroeconómica y con una inflación baja” (p. 39), que controle el gasto público y el déficit fiscal. Esta recomendación de principios indica claramente que el objetivo de la propuesta de Kalmanovitz es promover ciertas políticas económicas que permitan incentivar la acumulación de capital. En el marco teórico de North, ésta es una expresión de los ideales de una organización que actúa con normas específicas. Es decir, la separación conceptual entre instituciones y organizaciones de ese modelo permite expresar los ideales de una

organización sin hacer referencia a las instituciones, formales e informales, que forman el ambiente en que actúa la organización.

En conclusión, el libro que comentamos trata de la acumulación de capital y las políticas económicas, especialmente de las políticas fiscales, que la han promovido o limitado; desde una óptica de libre mercado que utiliza la historia como herramienta heurística para definir las reglas de los jugadores, sin explicar la formación y evolución de las normas formales e informales por cuanto el criterio de evaluación son los ideales de una organización. El título del libro es entonces demasiado ambicioso, pero da nombre a una tarea que aún falta realizar.

### REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Cohen, S. 2001. "Marco conceptual para delegar la responsabilidad y las funciones del gobierno al sector público", *Revista de Economía Institucional* 4, Bogotá, Universidad Externado de Colombia.
- Correa, J. S. 2001. *Minería y comercio: las raíces de la elite antioqueña (1775-1810)*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia.
- Kalmanovitz, S. 2001. "Las instituciones colombianas en el siglo xx", *Libros de cambio*, Bogotá, Alfaomega S.A.
- Krug, Bárbara. 1999. "On custom in economics: the case of humanism and trade regimes", *Journal of Institutional and Theoretical Economics* 155, 3, 405-428.
- Londoño, P. 1988. "La vida diaria: usos y costumbres", Melo, Jorge Orlando, director, *Historia de Antioquia*, Medellín, Folio, 306-342.
- Nelson, R. y Sampat, B. 2001. "Making sense of institutions as a factor shaping economic performance", *Journal of Economic Behavior and Organization* 44, 1, 31-44.
- North, D. 1993. *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Palacios, M. 1983. *El café en Colombia (1850-1970)*, Bogotá, El Colegio de México-El Áncora.
- Valdivieso, S. 2001. "North y el cambio histórico: luces y sombras de la nueva historia institucional", *Revista de Economía Institucional* 4, Bogotá, Universidad Externado de Colombia.