



Munich Personal RePEc Archive

# **Economy Neoinstitutional. Test falsifiable hypotheses Douglass North in Colombia**

Fernando Estrada

Universidad Externado de Colombia

2004

Online at <http://mpa.ub.uni-muenchen.de/58515/>

MPRA Paper No. 58515, posted 12. September 2014 16:41 UTC

# Economía Neoinstitucional

Prueba falsable a las hipótesis  
de Douglass North en Colombia

**Fernando Estrada**

Investigador, CIPE, Universidad Externado de Colombia

Primera versión en 2004

# Economía Neoinstitucional

## Prueba falsable de las hipótesis de Douglass North en Colombia

**Fernando Estrada**

### **Abstract**

This article aims to propose a reading of [des] political order in Colombia, using as a theoretical source of Douglass North's reflections on the economic formation of political institutions. The contributions of this letter are very preliminary in nature and can better be understood taking into account two objectives of the research project: (1) explain why, in Colombia there are very limited conditions for coordinating collective action, (2) what direct and indirect effects on the [des] political order has been armed conflict and civil war.

**Key words:** Colombia, Political Order, Economics, Armed Conflict, Civil Wars

Este artículo tiene como objetivo proponer una lectura del [des] orden político en Colombia, tomando como fuente teórica las reflexiones de Douglass North sobre la formación económica de las instituciones políticas. Los aportes del presente escrito tienen un carácter bastante preliminar y se pueden comprender mejor tomando en cuenta dos objetivos del proyecto de investigación: (1) explicar por qué en Colombia existen condiciones tan limitadas para coordinar acciones colectivas; (2) qué efectos directos e indirectos sobre el [des] orden político ha tenido el conflicto armado y la guerra civil.

**Revisado en 2014**

## Alcances

Este artículo toma en cuenta un conjunto de unidades temáticas recursivas en el panorama del debate público en Colombia<sup>1</sup>. Estas unidades tienen en común representar problemas por resolver y desafíos para pensar el desarrollo de nuestra sociedad.

El debate público, expresado en la Asamblea General de la Asociación Nacional de Instituciones Financieras, Anif, bajo el tema: *Las reformas estructurales y el orden institucional*, indica en los siguientes términos la importancia del momento que vive el país:

La urgencia de avanzar en el diseño de un orden institucional más amigable para el desarrollo del mercado y la iniciativa privada, y trabajar, no tanto para aumentar el monto de los recursos, como para ganar en la política social<sup>2</sup>

Un objetivo que preserva condiciones de indudable mejoramiento en materia económica y que deja lugar a pensar en las posibilidades de renovar el sistema político, más acorde a las exigencias contemporáneas de solución a la crisis que vive la nación.

Lo expresa también el economista colombiano José Antonio Ocampo:

Toda solución a la crisis actual del país pasa por una profundización de la democracia, que permita ampliar los espacios de participación a los múltiples actores locales. La diversidad es, hoy como ayer, la expresión de las profundas fuerzas democráticas que caracterizan al país<sup>3</sup>

Manteniendo esta iniciativa de vivo interés de todos los sectores del país, enunciamos tres de estas unidades como *preguntas tema* de la actualidad colombiana:

1. ¿Dentro de qué tipo de orden social y político podemos los colombianos adoptar un mejor desempeño colectivo como

---

<sup>1</sup> Puede colegirse, para el lector informado, que con el auge de medidas económicas encaminadas a responder a los graves dilemas institucionales, también existe un genuino interés entre gobernantes y gobernados para resolver propositivamente el manejo, en el mediano y largo plazo, de la política y la economía. Véase, por ejemplo la exposición presentada por Rudolf Hommes y Claudia Marcela

<sup>2</sup> Informe Semanal, “La asamblea de Anif y las reformas estructurales”, N° 726, Abril 5 de 2004 <http://www.anif.org>

<sup>3</sup> José Antonio Ocampo, *Entre las reformas y el conflicto, economía y política en Colombia*, Editorial Norma, Bogotá, 2004, p. 143.

sociedad sin menoscabo del respeto a las libertades individuales? (Hobbes, Locke, Rousseau, Kant)<sup>4</sup>

2. ¿Cómo coordinar un orden político aceptable con instituciones económicas que promuevan equilibradamente el crecimiento y la equidad distributiva? (Sen, Rawls, Nozick, Walzer)<sup>5</sup>
3. ¿Cuáles correctivos son prioritarios para evitar la fragilidad institucional y mejorar los comportamientos económicos individuales? (North, Buchanan, Tullock, Elster)<sup>6</sup>

Se trata, consecuentemente, de unidades temáticas traslapadas mediante distintos matices y por diversos intereses sustantivos y procedimentales. Pero contienen el grado de dificultad y relevancia necesarias para presente la investigación<sup>7</sup>. Son, en realidad, las preguntas del caso sin resolver satisfactoriamente durante el último período de nuestra historia política.

La hipótesis, en términos de Douglass North, es que el orden político tiene dos caras: el autoritarismo, que impone el orden por coerción y miedo; y el consenso, que procura el orden por medio de acuerdos argumentados<sup>8</sup>. El marco teórico empleado favorece la idea de que el orden consensual y argumentado requiere que el estado mantenga un

---

<sup>4</sup> Afirmar la vigencia de los teóricos del Estado Moderno es singular en los estudios que han orientado la opinión pública colombiana durante la última década. Con lo que está presente el carácter inconcluso de nuestra identidad como Nación y los dilemas que afrontamos como sociedad fragmentada. El referente de los contractualistas y los neocontractualistas resulta obligatorio frente a los temas de la política global.

<sup>5</sup> Sobre las relaciones entre economía y política, ver, José Antonio Ocampo (2004).

<sup>6</sup> Los autores reseñados corresponden al núcleo paradigmático de las reflexiones contemporáneas alrededor de la Economía, el Estado y los problemas principales del Sector Público. Neoinstitucionalismo (North), Contractualismo Constitucional (Buchanan, Tullock) y Teoría de la Racionalidad Limitada (Elster, Smith, Kahnemann).

<sup>7</sup> Investigación cuyos precedentes más inmediatos en materia de literatura académica colombiana son el resultado de los trabajos de los doctores: Eduardo Wiesner (1982, 1992, 1997, 2004) Salomón Kalmanovitz (2001), Fernando Tenjo (2002). Recomendamos también el libro de Juan Carlos Echeverri Garzón, Decano de la Facultad de Economía de la Universidad del los Andes: *Las claves del futuro, economía y conflicto en Colombia*, Editorial Oveja Negra, Abril de 2002.

<sup>8</sup> Una adecuada presentación del orden político consensual, viene dado por: Jon Elster, *Deliberative Democracy*, The Press Syndicate of the University of Cambridge, 1998. Comprende una serie de novedosos ensayos en perspectiva analítica que discuten, grosso modo, las implicaciones del diálogo público en las democracias contemporáneas. Obvio, un defensor del modelo de democracia consensual es el eminente filósofo alemán Jürgen Habermas. Véase:

grado de compromiso creíble con las instituciones y los derechos ciudadanos<sup>9</sup>.

El primer argumento sobre el orden político por consenso tiene que ver con los ciudadanos, e incorpora tres condiciones para que se produzca: la existencia de un acuerdo amplio sobre la legitimidad de las instituciones que comparten y desean<sup>10</sup>; la disposición que tengan los ciudadanos para vivir bajo las decisiones que toman estas instituciones; y su predisposición a defender estas instituciones contra el abuso de quienes ostentan los cargos públicos. Cuando estas condiciones no se cumplen, la tentación para resolver diferencias apela al autoritarismo<sup>11</sup>.

El segundo argumento a favor del orden político mediante el consenso es que la sociedad colombiana debe limitar el alcance de las decisiones políticas<sup>12</sup>. Los ciudadanos deben tener derechos suficientes para asegurar aquellos aspectos sustanciales de la vida social y económica que están más allá del alcance del Estado. La ausencia de garantías políticas y jurídicas nos ha llevado a conferirle una exagerada importancia a las decisiones tomadas por los poderes

---

<sup>9</sup> Un debate de opinión pública en Colombia que ha permitido soslayar posiciones contradictorias e incompatibles sobre el tipo de autoridad ejercida por el gobierno del presidente Álvaro Uribe Vélez, ha sido motivado por el destacado intelectual y presidente de la Fundación Mazda, José Fernando Isaza: “Entre estalinismo guerrillero y autoritarismo estatal, democracia”, *Lecturas Dominicales, El Tiempo*, Domingo 28 de Marzo de 2004. Con una respuesta previsible del señor Embajador de Colombia en Portugal, Plinio Apuleyo Mendoza: “¿Uribe, autoritario?”. Sobresale también la columna que Eduardo Posada Carbó escribe:

<sup>10</sup> Compartimos aquí la posición de legitimidad que tiene el Estado y el gobierno colombiano, lejos de parecernos a la caricatura presentada recientemente por el Informe *Foreign Affairs*, 2004 en el que se incluye a Colombia dentro de los llamados: “Estate Fuules”. El concepto de “Ciudadano” empleado por la teoría política contemporánea, está íntimamente relacionado con su redescubrimiento en el neocontractualismo de Rawls, Nozick, Walzer, por ejemplo. Puede encontrar el lector un detallado estudio en: Carlos Thiebaut, *Vindicación del ciudadano*, un sujeto reflexivo en una sociedad compleja, Editorial Piados, Biblioteca Presente, 1998, pp. 11-286.

<sup>11</sup> La delicada frontera que divide un sentido moderno de autoridad política con respeto al autoritarismo, ha sido elaborada analíticamente con seriedad por el historiador Eduardo Posada Carbó. Carbó, basándose una exposición de motivos originales de la institucionalidad política de las democracias contemporáneas llega a resultados contundentes y contradictorios con el manejo algo ligero de algunos analistas de opinión. Véase:

<sup>12</sup> Sobre este particular, la masacre de policías y civiles en Guaitarilla, Nariño, el 2 de Abril de 2004, indebidamente justificada por el señor Ministro del Interior, Jorge Albero Uribe, tiende un grave contraejemplo a las propias medidas para justificar ante el país y la comunidad internacional, los alcances y aciertos del Estatuto Antiterrorista que cursa como proyecto de Ley ante el Congreso de la República. El Senador Antonio Navarro Wolf ha puesto sobre el tapete la conveniencia de abrir lo más ampliamente los pormenores de lo sucedido ante la opinión pública. Y en este caso, la opinión pública acompaña la petición hecha por el propio presidente para que los hechos sean esclarecidos con la celeridad que ameritan. Véase:

Ejecutivo y Legislativo, en desmedro de principios consagrados por sociedades abiertas<sup>13</sup>.

Esto tiene varios efectos. Primero, provoca la tendencia de quienes tienen cargos a no querer soltarlos<sup>14</sup>. Segundo, quienes no tienen el poder procurarán mayores trampas para llegar a los mismos. Los así llamados “rent-seekers” en la teoría “Public Choice” y la teoría neoinstitucional (D. C. North, 2003; D. Muller, 1989)

El tercer argumento ilustra este último fenómeno. Cuando los derechos sobre activos importantes (capital, tierra, tecnología, medios de opinión) brillan por su ausencia, o están incompletamente especificados o poco reforzados, los individuos competirán por esos derechos en una rapiña, en la que gastarán agregadamente más del valor de los activos<sup>15</sup>. El marco de teorías que seguimos en esta investigación denomina este fenómeno como *captación de la renta*. Cuando las reglas de intercambio político son enteramente vulnerables, cada uno se quiere llevar a casa la mejor tajada del pastel. Los ciudadanos de esta sociedad se asemejan a la condición hipotética hobbesiana de lucha de todos contra todos. El impacto global en términos económicos es el de una depredación creciente y un bajo crecimiento de capitales (D. C. North, 1990, Salomón Kalmanovitz, 2001).

El análisis de base empírica que vamos a proponer introduce las implicaciones que tiene este enfoque teórico para replantear reformas políticas. Se establecen contrastes en estudios de caso para corroborar como: 1) Las reformas estructurales e institucionales que han sido propuestas en Colombia, presentan vacíos de información asimétrica; 2) Estas reformas políticas y económicas, al tornarse

---

<sup>13</sup> Un fenómeno que afecta por igual a las democracias desarrolladas, el poder de deliberación u oposición de los ciudadanos, o la débil representación política de sus intereses, es una muestra visible de cómo operan con dificultad los mecanismos de control político. Véase: Dahrendorf

<sup>14</sup> Para lectura, un ensayo profundo sobre las implicaciones de los cargos públicos en la dinámica del cambio institucional en: Michael Walzer, “El cargo, la igualdad simple en la esfera del cargo”, *Las esferas de la justicia, una defensa del pluralismo y la igualdad*, Traducción de Heriberto Rubio, Fondo de Cultura Económica, Primera Reimpresión, 1997, pp. 140-175.

<sup>15</sup> El doctor Boris Salazar Trujillo y María del Pilar Castillo de la Universidad del Valle, Cali, han expuesto este aspecto estudiando el impacto económico y político del conflicto armado colombiano, en *La hora del Dinosaurio*,

omnicomprensivas, diluyen lo importante; 3) Los fallidos intentos de reestructuración institucional y política corresponden defectuosamente, a las denominadas, por Albert Hirshman: “retóricas de intransigencia”<sup>16</sup>; 4) A menos que estemos dispuestos a reformular con rigor sus procedimientos y alcances, estas reformas serán un nuevo intento fallido por modificar defectos de nuestras tradiciones políticas.

Positivamente lograr los avances medibles sobre estos ámbitos es consolidar una función de bienestar para los colombianos durante las próximas décadas<sup>17</sup>. Medibles, quiere decir, sujetos a control y seguimiento en términos de avances verificables por instrumentos rigurosos de política pública y gestión gerencial.

Este artículo tiene como objetivo proponer una lectura del [des] orden político en Colombia, tomando como fuente teórica las reflexiones de Douglass North sobre la formación económica de las instituciones políticas. Los aportes del presente escrito tienen un carácter bastante preliminar y se pueden comprender mejor tomando en cuenta dos objetivos del proyecto de investigación: (1) explicar por qué en Colombia existen condiciones tan limitadas para coordinar acciones colectivas; (2) qué efectos directos e indirectos sobre el [des] orden político ha tenido el conflicto armado y la guerra civil.

## **Exposición de motivos.**

Desafiar el desorden imperante exige postular el orden como tema de estudio<sup>18</sup>. Porque el orden social no es un hecho, luego, hay que

---

<sup>16</sup> Ver, Albert Hirshman, *The Rhetoric of Reaction, perversity, Futility, Jeopardy*, Harvard, 1991, pp.204. El autor se sirve del análisis retórico para identificar con objetividad los argumentos más concurrentes en el marco de los distintos sistemas de gobierno. Las retóricas de intransigencia suelen ser modelos argumentativos que, por lo general, se oponen a los esquemas de gobierno existentes, mediante una combinatoria de ideología y evidencia empírica. Nuestro sistema político expresa una combinación ineficiente, en variados casos, entre la efectividad colectiva de los Proyectos de Ley aprobados, y su posterior desmonte. Véase las críticas a los críticos de la Constitución de 1991, de Carlos Gaviria Díaz, Vanguardia Liberal, Abril 2 de 2004.

<sup>17</sup> Sabemos casi todo respecto al estar mal. Sabemos casi nada respecto al estar bien; al bienestar, dice el agudo ex ministro de Minas y Energía, Luis Carlos Valenzuela: “Por una función de bienestar”, *Revista Dinero*, Septiembre 19 de 2003.

<sup>18</sup> En las versiones clásicas el tema recibe un tratamiento en Alexis de Tocqueville, *La democracia en América*, 1835, (Edición castellana F.C.E, novena reimpresión 1998) posteriormente el mismo autor lo aborda en sus *Recuerdos de la Revolución de 1848* (Editorial Trotta, Madrid, 1994). Entre los documentos básicos sobre las relaciones de orden y desorden se encuentra también, *El orden político en las sociedades en cambio* (1968) del profesor Samuel P. Huntington, de Harvard, (Editorial Paidós,



reelaborarlo. La teoría económica se ocupa recientemente del orden por una razón específica y otra general. La específica, no es dable pensar el crecimiento económico a largo plazo sin orden; la general, está demostrado que las sociedades con alto desorden producen miedo individual y colectivo<sup>19</sup>. Nada fácil. Constituye un desafío que en el caso colombiano nos sitúa frente a una verdadera encrucijada.

Como condición necesaria del desarrollo económico el orden imprime una determinada forma de vida, una manera de ser, unos hábitos sociales sin los cuales la confianza social se deteriora. El desorden crea incertidumbre, riesgo vital, la familia y las fuentes de supervivencia son igualmente vulnerables. Por esto, Douglass North, premio Nobel de economía, sustenta que “centrarse únicamente en la reforma del mercado o en el carácter procedimental de la democracia es insuficiente para transitar por la senda del desarrollo. Las fuentes del orden político implican la capacidad del Estado para generar compromisos creíbles”.<sup>20</sup>

Si en Colombia abordamos el orden social como problema esto requiere por lo menos dos cosas. Reconocer las dificultades de trasfondo que nuestra historia política más reciente comporta (Marco Palacios, 1998; Ann Mason – Luis Javier Orjuela, 2003) y ver cómo se retroalimentan progresivamente mecanismos del desorden especialmente en el ámbito económico y político<sup>21</sup>. Más aún, la cuestión es poder explicar la naturaleza del cambio preferencial

---

cuarta reimpresión, 1997). El trabajo de Douglass North, William Summerhill y Barry R. Weingast, *Orden, desorden y cambio económico: Latinoamérica vs. Norte América*, Revista Instituciones y Desarrollo N° 12-13 (2002) pp. 9-59. Institut Internacional de Governabilitat de Catalunya 255, 5ª 1ª 08036 Barcelona, España. El filósofo noruego Jon Elster, elabora por su parte un análisis sobre el tema del orden social, a partir de los mecanismos y las normas, también en sus estudios sobre racionalidad, precompromiso y restricciones, véase especialmente, *Ulises Unbound Studies in Rationality, Precommitment, and Constraints*, The Syndicate of the University of Cambridge, 2000. El tema sobre el orden social en John Rawls, está presente a lo largo de toda su obra, desde su clásico *Theory of Justice*, en 1971.

<sup>19</sup> Sobre las relaciones entre política y miedo en las sociedades modernas, véase, *In Search of Politics*, Zigmunt Bauman, Polity Press and Blackwell Publishers, , 1999. La campaña presidencial del Doctor Álvaro Uribe Vélez, así como su programa de gobierno, han dependido notablemente de su vocación política para ofrecerle al país mayor seguridad. Después del gobierno de Andrés Pastrana, hay que decirlo, las gentes miraban a quien ofreciera mejorar su lucha contra el flagelo y las amenazas de la insurgencia y el paramilitarismo. Pero no todos comparten las bondades de esta lucha denodada contra el terrorismo, bajo el lema de la de Seguridad Democrática. Ver, Ian Meier, Seguridad insegura, Revista Dinero, Abril 3 de 2004.

<sup>20</sup> North, Summehill y Weingast, 2002, p.10

<sup>21</sup> Recomendamos al lector, de Andrés Dávila Ladrón de Guevara, *Democracia pactada, el Frente Nacional y el proceso constituyente del 91*, Editorial Alfaomega – Cesó, Uniandes, Departamento de Ciencia Política – Uniandes, IFEA, 2002, pp. 229.

dentro del sistema político que hemos tenido los colombianos a lo largo del tiempo. Cómo podemos desde estos supuestos pensar de nuevo el orden para forjar nuestro país<sup>22</sup>.

El caso colombiano es peculiar para el estudio porque las representaciones sociales son ellas mismas problemáticas<sup>23</sup>. El conjunto heterodoxo de teorías para leer la política institucional se torna denso en medio de las complejidades que enmarca el desarrollo económico. Aparentemente lo que predomina es el desorden. Pero no, una relativa estabilidad nos mantiene. Necesitamos profundizar este análisis, y es lo que me proponemos en la investigación.

La reciente historia de finales del siglo XX en Colombia está signada por un desorden persistente. Sin lograr resolver los conflictos violentos de los años 40, arrastramos una deuda social y política con severas repercusiones institucionales. Los llamados diálogos y negociaciones con los grupos armados, no han logrado ni lo uno ni lo otro<sup>24</sup>. Han sido actos fallidos. El conflicto colombiano tiene expresiones depredadoras, desvía capitales económicos significativos hacia fines perversos como el narcotráfico y la guerra. El trabajo y la producción se devalúan con formas expeditas de consecución de dinero fácil y negocios ilícitos como el contrabando. Aún contando con una década tan sobresaliente como la de los 80, la economía no pudo sobreponerse a la arremetida de ingresos perversos de capitales ilegales. El desorden se expandió con unas generaciones que no aprendieron a vivir del trabajo, el estudio y el esfuerzo<sup>25</sup>.

Se ha evaluado esta época para llegar a lugares comunes de opinión: violencia y pobreza; narcotráfico y armas; apertura e inequidad; mercados y neoliberalismo. Habrá que avanzar un poco más allá de

---

<sup>22</sup> En la conferencia de Anif, 31 de Marzo de 2004, Juan Carlos Echeverry, trae estas palabras de Eduardo Wiesner en 1982: “Aunque muchos intereses son perfectamente legítimos en su contexto, su satisfacción no siempre es compatible con el equilibrio fiscal”, “De lo anterior se deriva que el problema fiscal es, esencialmente, un problema político, en el sentido de que su solución exige cierto tipo de acuerdo en la comunidad”

<sup>23</sup> Entre los análisis recientes de la literatura colombiana sobre el problema del orden y el desorden, sobresale el libro de Mauricio Rubio, *Crimen e impunidad*, TM, Cerec, Bogotá, 1999. Salomón Kalmanovitz, *Instituciones políticas y desarrollo económico en Colombia*, Norma, Bogotá, 2001.

<sup>24</sup> Entre los intérpretes de la deuda colombiana con diversos sectores económicos y sociales sobresale Antonio Caballero. Véase:

<sup>25</sup> Documentos literarios reveladores de este fenómeno: Alonso Salazar, *No nacimos pá semilla*, Educar editores, 1997; Fernando Vallejo, *La virgen y los sicarios*, Alfaguara, 1998; Mario Mendoza, *Satanás*, Seix Barral, 2002. Particularmente, la literatura, ha empleado una expresividad del daño y desequilibrio social causado por el narcotráfico y la violencia, que llega a límites superlativos.

estos diagnósticos. Observar cómo se integra “por debajo” la tríada: desorden-violencia-depredación económica. Por ejemplo, preguntarse por qué razón la Constitución del 91 no desdibujó una indiferente actitud hacia el daño social causado por la violencia y el narcotráfico. Qué tipo de condiciones no se crearon para dislocar este matrimonio anómalo<sup>26</sup>.

El fondo explicativo no parece provenir de la falta de dotaciones normativas. Las hay, el país tiene abundantes leyes y normas. Podrá sugerirse un problema de cultura. Pero esto resulta algo general como factor causal del problema. Estas apelaciones genéricas a los asuntos que exigen mayor concentración analítica nos colocan cerca de la crítica formulada por José Antonio Ocampo:

No es en los rasgos más “latinoamericanos” sino en algunos más específicamente colombianos –como el impacto del narcotráfico, la geografía abierta y la tradición de fragmentación del poder- donde debemos buscar las causas de los problemas recientes de violencia y gobernabilidad<sup>27</sup>

Elster recomienda pensar desde los mecanismos<sup>28</sup>. Una caja de herramientas que nos permite comprender problemas sociales sin apelar necesariamente a leyes legaliformes. Pero tampoco nos deja en los hechos fácticos, con la brutal experiencia de las violencias. Los mecanismos, para el caso que se sugiere, aluden a condiciones posibles. Condiciones *ex ante*- como creencias, instituciones y dotaciones. En consecuencia, los mecanismos que puede ayudarnos a explicar desde estas condiciones cómo ha sobrevenido el orden y el desorden. Una teoría económica que proponga como tema el orden, debe salir de los cánones regulares de la teoría económica ortodoxa<sup>29</sup>.

El enfoque *a la Sen*, Elster, Nozick, se complementa con recientes aportes de la teoría neoinstitucional, North-Summerhill-Weingast. Especialmente su trabajo de economía política comparada: *Orden*,

---

<sup>26</sup> Tema que José Fernando Isaza, presidente de la Fundación Mazda en Colombia, ha subrayado en su conferencia de la Cátedra Low Mauss en el Auditorio Luis A. Calvo de la UIS, Marzo 5 de 2004.

<sup>27</sup> José Antonio Ocampo, Op. Cit. P.84

<sup>28</sup> Jon Elster, *Economics, Análisis de la interacción entre racionalidad, emoción, preferencias y normas sociales en la economía de la acción individual y sus desviaciones*, Gedisa, Barcelona, 1997.

<sup>29</sup> La teoría sobre la racionalidad restringida de Elster, aplicada a problemas constitucionales y de acción colectiva, como aquí nos interesa, viene expuesta en su vigoroso ensayo: *Ulises desatado, estudios sobre racionalidad, precompromiso y restricciones*, Traducción de Jordi Mundó, Editorial Gedisa, 2002. Es también el tipo de crítica a la racionalidad limitada en Herber Simon, Conferencia del economista colombiano Jorge Iván González: “Herbert Simon y la información limitada”, Bucaramanga, Escuela de Economía y Administración, UIS, Noviembre de 2002.

*desorden y cambio económico: Latinoamérica vs. Norteamérica.* Extendemos el análisis con las tesis del filósofo norteamericano John Rawls, sobre lo que significa “una sociedad bien ordenada”, subrayando sus alcances en el último de sus libros: *La justicia como equidad, una reformulación*, (Rawls, 2001)<sup>30</sup>.

## **El orden político como tema social**

La línea metodológica de nuestra investigación comparte en términos generales, aunque con algunas diferencias, el esquema básico que sigue a continuación. Un sistema de orden tendría las siguientes características de acuerdo con Douglass North:

1. Una matriz institucional que produce una serie de organizaciones y establece una serie de derechos y privilegios.
2. Una estructura estable de relaciones de intercambio tanto en los mercados políticos como económicos.
3. Un conjunto subyacente de instituciones que comprometa de forma creíble al Estado con una serie de normas políticas y al fortalecimiento de los derechos que protegen a las organizaciones y las relaciones de intercambio.
4. Conformidad como resultado de una mezcla de interiorización normativa y mecanismos externos (a los individuos) para hacer cumplir las normas (*enforcement*)<sup>31</sup>.

El desorden ocurrirá cuando:

---

<sup>30</sup> Citamos a los pensadores más sobresalientes de corrientes analíticas de la economía y la política contemporánea: Neoinstitucionalismo, Marxismo Analítico, Liberalismo, Comunitarismo. Se trata de emplear un método que privilegia abordar problemas antes que líneas de investigación. Un enfoque claramente popperiano, que no excluye el valor metodológico de construir modelos explicativos *a la Kuhn*. Es decir, nuestra investigación procede con un genuino interés crítico, pero aportará elementos de búsqueda alternativa de solución al rompecabezas de nuestros dilemas políticos.

<sup>31</sup> North-Summerhill-Weingast, sugieren una relación de conformidad voluntaria, que tiene para los agentes económicos una consecuencia racional de utilidades. La misma concepción está presente en la teoría de las restricciones racionales de Jon Elster, especialmente en su ensayo pionero, *Ulises y las sirenas, estudios sobre racionalidad e irracionalidad*, F.E.C, 1979. También puede el lector encontrar notables avances en Herbert Simon (1989)

1. Los derechos y privilegios de los individuos y organizaciones no están asentados, lo que implica la ruptura de las relaciones de intercambio existentes en los mercados político y económico.
2. La conformidad desaparece como resultado de la desintegración de las normas y/o el intercambio en los mecanismos para hacerlas cumplir.

Esta definición resulta apropiada en nuestro caso. En cuanto al orden político (1) Reconoce aquello que Rawls denomina bienes primarios: derechos de ciudadanía, libertad para organizarse e intercambiar, elegir y ser elegido, movilizarse<sup>32</sup> (2) Confianza (3,4) compromisos creíbles e incentivos para cumplir las normas. Con respecto al desorden (1) invalida los tres primeros puntos que caracterizan el orden<sup>33</sup>.

Es obvio que el orden acontece principalmente como tema de la organización política y como fundamento del desarrollo económico. Una economía de mercado resulta insuficiente sin orden social. Los países están por ello condicionados a equilibrios o desequilibrios económicos dependiendo de los grados de orden o desorden predominante. En Colombia hace varias décadas se viene afirmando la necesidad de un Estado fuerte, pero los formadores de opinión y los políticos se preocupan por lo que quiere decir “fuerte”, y no por aquello que significa “Estado”. Luego el debate se pierde en lo inocuo<sup>34</sup>. Cuando en verdad el orden social resulta inconcebible sin un Estado suficientemente estable, capaz de promover las relaciones de compromisos creíbles sobre las instituciones políticas.

---

<sup>32</sup> Para Rawls una sociedad bien ordenada puede concebirse como un estado estacionario, un bien público, una teoría comprensiva, los objetivos más básicos de los ciudadanos. No es una sociedad privada. La sociedad bien ordenada estará regulada por la concepción pública de la justicia. Sus características en: *La justicia como equidad, una reformulación*, pp.262-267.

<sup>33</sup> Para colocar el caso colombiano dentro del esquema anterior resultan ilustrativos los análisis propuestos por Hernando Gómez Buendía, Compilador, “Racionalidad pública versus racionalidad privada: ¿Una falsa antinomia?” (José Luis Villaveces), en *¿Para dónde va Colombia?*, Editorial Tercer Mundo y Colciencias, Febrero de 1999, pp.258. Francisco Gutiérrez Sanin, “Las retóricas de la defecación”, en *La ciudad representada, Política y Conflicto en Bogotá*, Editorial Tercer Mundo y IEPRI, 1998, 246. Consuelo Ahumada y otros, *¿Qué está pasando en Colombia?*, El Áncora Editores, Bogotá, 2000, pp. 210.

<sup>34</sup> El llamado de atención lo ha formulado con una relativa especificidad en su libro: *De populistas, mandarinés y violencias, luchas por el poder*, Editorial Planeta S.A., 2002, pp11-26.

Marco Palacios escribe a este respecto:

En pocas palabras necesitamos un Estado fuerte para adelantar las reformas sociales postergadas y con las cuales será posible pacificar la sociedad colombiana. En un horizonte de pacificación podrá entonces rehacerse el averiado tejido social y acumular exitosamente la desmovilización de las guerrillas y superar casi veinte años de esquemas de paz de buenas intenciones con que hemos venido empedrando el camino del infierno

Que un orden político comprenda la capacidad del Estado para crear compromisos creíbles, dice North, significa que el mismo Estado garantiza a la vez los derechos de propiedad y la justa distribución sobre tales derechos. El Estado debe limitar los monopolios y preparar a los ciudadanos para asimilar las oportunidades sociales. Sabemos que esta es una condición para lograr una economía de mercado. Con normas que puedan limitar el alcance irrestricto que pueden tener algunos depredadores para apropiarse de los bienes ajenos. Con sistemas de control social que promuevan además los méritos y el trabajo como fuente indispensable de la superación. Una sociedad que elogie la trampa y el juego sucio por encima de la disciplina y el esfuerzo, está inclinada a conflictos permanentes. La trampa alimenta el desorden. Una sociedad tramposa inhibe las acciones legales para gestionar negocios lícitos<sup>35</sup>.

En la economía resulta indispensable la estabilidad que proveen las reglas y las normas. Pero estas son garantizadas dentro de un Estado que pueda sustentarse en una sólida constitución y en instituciones políticas adecuadas. Proteger los derechos de propiedad, hacer cumplir los contratos y proporcionar estabilidad macroeconómica, son tres demandas que los ciudadanos esperan del Estado que los protege. Lo anterior demuestra que no basta con las dotaciones, se necesita una forma de gobierno que inspire confianza en la ley.

Normas e incentivos. La gente debe poder encontrar un ambiente social que coadyuve a premiar los comportamientos altruistas. Las actividades productivas de la economía sólo pueden nutrirse en una sociedad que favorece el reconocimiento al mérito y los logros que son el resultado del esfuerzo y la disciplina. Son las dos caras de una

---

<sup>35</sup> El caso del contrabando y el lavado de dineros del narcotráfico en los San Andresitos, sigue siendo hasta hoy uno de los tipos más sofisticados de racionalidad colectiva de la trampa. Véase: Francisco Gutiérrez Sanín, *La ciudad representada*, IEPRI, TM, Bogotá, 1999.

misma moneda, el orden social y los incentivos positivos a las actividades productivas y emprendedoras.

### **Fuentes del orden político**

Según North-Summerhill-Weingast, la “realidad” de un sistema político/económico nunca es conocida por nadie, pero los seres humanos construyen creencias elaboradas sobre la naturaleza de esa “realidad” –creencias que son tanto un modelo positivo del funcionamiento del sistema como un modelo normativo sobre cómo debería funcionar. Las creencias compartidas pueden ser semejantes o disímiles, pero en cada sociedad se acentúan conjuntos de creencias dominantes. La dirigencia política y económica de un país, los medios de opinión masiva, los formadores de opinión, van estructurando mediante este conjunto de creencias, las instituciones –normas formales e informales- que determinan el desempeño político y económico<sup>36</sup>.

Ha sido Elster uno de los científicos sociales más interesados en identificar las restricciones racionales en lo que respecta a las preferencias o al elenco de elecciones de quienes buscan mejorar su posicionamiento en el ámbito político y económico. Los equilibrios sociales logrados en simulación de modelos de racionalidad estratégica y el estudio del comportamiento psicológico de los individuos en grupo dan cuenta de aquello que también North-Summerhill-Weingast llaman: la dependencia de la senda (*path dependence*).

Luego, las creencias de los miembros de una sociedad son un buen punto de partida para reconocer qué tipo de instituciones predomina, cuáles son los compromisos creíbles de los ciudadanos y cómo actúan los individuos con respecto a las normas. La legitimidad puede resultar severamente lesionada por la legalidad o viceversa. En Colombia las creencias diversas y conflictivas sobre la riqueza, la estructura social y las causas de conflicto violento se ven exacerbadas hasta el grado de no permitir mínimos acuerdos. Los niveles superiores de desacuerdo político o económico se extienden hacia

---

<sup>36</sup> Escribe Rawls: “La justicia como equidad es utópica siendo realista, esto es, hasta qué punto puede un régimen democrático en nuestro mundo (dadas sus leyes y tendencias) lograr la completa realización de los valores políticos que le son propios o, dicho de otro modo, la perfección democrática”. *La justicia como equidad, reformulación*, p.36.

abajo como una colcha de retazos que no nos ayuda a obtener la confianza y el capital social.

Si nos preguntamos sobre el relativo fracaso de los ideales revolucionarios, encontraremos entre otras razones: 1) Percepciones de la realidad que han sido equivocadas; 2) el sistema de creencias que produce un modelo “incorrecto” de la sociedad colombiana; 3) Los medios empleados para lograr la revolución se han vuelto difusos y, en algunos casos, perversos. Obtener un conocimiento acabado sobre este fracaso resulta difícil. Se necesita una información que puede estar más allá de nuestra capacidad<sup>37</sup>.

Regularmente quienes disponen las medidas económicas o políticas dan prelación a los cambios en las normas formales (constituciones, leyes, regulaciones), pero como lo subraya North, es la combinación de las normas formales, las normas informales y los mecanismos para hacerlas cumplir (*enforcement*) lo que comprende la matriz institucional que conforma el desempeño. El no poseer un control sobre las normas informales hace que la escogencia de unas medidas en lugar de otras pueda desencadenar reacciones distintas dependiendo del comportamiento adaptado a la informalidad de una mayoría en la sociedad<sup>38</sup>.

En la estructura política y el diseño institucional colombiano se nota una galopante desproporción entre lo formal y lo informal. Las diversas interpretaciones que se brindan a las normas y el juego estratégico de intereses en choque, componen agudos desequilibrios con consecuencias siempre lamentables para la estabilidad social y política. El narcotráfico, por sólo dar un ejemplo, contribuyó a un decreciente sentimiento de cohesión macrosocial. Se volvió importante ser rico sin importar los medios para lograrlo. Los mecanismos de informalidad que encontró en el ambiente de una economía del contrabando y muchas transacciones informales, facilitaron una

---

<sup>37</sup> Tocqueville es un narrador formidable de estos tres aspectos fallidos en la comprensión revolucionaria del cambio social, véase: *Recuerdos de la Revolución de 1848*, Op.Cit.

<sup>38</sup> El caso de los deudores de vivienda, presenta en Colombia las típicas paradojas entre el descontento social y las normas informales. Una política de vivienda hipotecaria errática trajo consecuencias lamentables tanto para los deudores como para las entidades bancarias prestamistas. El cambio del sistema UPAC por las denominadas U.V.R (unidades de valor real) no parece haber resuelto del todo el problema de comportamientos ilegales.



proyección desafortunada de desprecio a las rentas legales y el capital honrado<sup>39</sup>.

Ahora en Colombia parece despertar una conciencia contraria a este contraejemplo. Empresarios y trabajadores, gremios y sindicatos, estudiantes y amas de casa, los colombianos, al parecer, retomamos *la dependencia de la senda*. Aplicando severas limitaciones a la tentación de lo fácil, del robo y la trampa, se restringe la conducta desviada. Si Ulrich Beck ha insistido lo suficiente en la sociedad del riesgo, los colombianos a diario, sometidos al mismo, vemos urgente la estabilidad del sistema social. El desafío en nuestro caso es consolidar un conjunto de creencias que, solidariamente, faciliten una mayor equidad económica y social. Una vida política con mayor orden social<sup>40</sup>.

### **Cuatro principios**

Podemos distinguir dos tipos de orden que igualmente se corresponden con la estructura social a la que se pertenece. Primero un orden cuya fuente principal es el consenso. El orden político de consenso advierte que los cargos públicos proceden por una serie de derechos ciudadanos, no excluyentes<sup>41</sup>. Los cargos de dirección no pueden fomentar una cultura social distinta al reconocimiento público de méritos. Porque esto incomoda a la legitimidad. Otro tipo de orden social está fundado en una base autoritaria de la concepción política. En las modalidades administrativas del autoritarismo los nombramientos no proceden por méritos públicamente convenidos, sino por tráfico de influencias. Los vicios propios de los mercados electorales derivan su sustento de una imposición autoritaria de algún miembro destacado de la política o la economía. Un pequeño grupo se abroga la autoridad para poner y quitar líderes, poner y quitar gobernadores, rectores, decanos, secretarías. La fila sigue.

---

<sup>39</sup> Entre una mayoría de adolescentes de las comunas de Medellín, durante los años 80, la conducta modelo a imitar fue “el narco”. La literatura que refleja estos años es la mejor guía. Fernando Vallejo, *La virgen y los sicarios*, Alfaguara, reedición, 2001.

<sup>40</sup> El gobierno del presidente Uribe ha insistido en este propósito como una de sus metas principales. Celebrando, por ejemplo, la victoria de Juan Pablo Montoya, en la carrera de Fórmula Uno en Mónaco, el domingo 2 de junio de 2003, hizo un llamado a los jóvenes a privilegiar la disciplina, el trabajo y la dedicación, sobre la vida fácil y desordenada.

<sup>41</sup> Michael Walzer, *Las esferas de la justicia, Una defensa del pluralismo y la igualdad*, F.C.E, México, Segunda reimpresión, 1997, pp.140-175.

*Orden político consensual.* Para que los cargos políticos se adhieran a un conjunto de derechos ciudadanos bajo un orden consensuado, estos derechos deben a reforzarse. El aspecto crítico de este mecanismo se proyecta cuando es débil la institucionalidad, y cuando los recursos de quienes pueden obrar informalmente sobre el poder son ilimitados. Vale la pena tomar en cuenta los siguientes detalles de este asunto.

Atender a cómo interactúa el sistema de creencias compartidas sobre los fines legítimos del gobierno y el alcance de los derechos ciudadanos –personales, económicos, civiles y políticos- Estos últimos serían restrictivos para el caso de quienes desempeñan funciones públicas. No le estaría permitido todo tipo de derechos comunes a quien goza de ventajas comparativas sobre el poder político de los demás. Evitar la insolencia y el abuso del cargo debería ser un imperativo de las normas que condicionan los nombramientos.

Seguir las restricciones impuestas por la racionalidad de la norma pública cobra importancia fundamental para la economía. Afirman North-Summerhill-Weigast que “el crecimiento económico requiere que los cargos políticos salvaguarden una serie de derechos de propiedad asociados a los mercados; y garantizar la libertad religiosa requiere que los cargos políticos permitan la libertad de observancia religiosa y organización”<sup>42</sup>. Las instituciones tienen la obligación de establecer limitaciones creíbles al comportamiento de los cargos políticos. Esta es la verdadera función de la veeduría ciudadana cuyo radio de acción debe tener un alcance irrestricto a fin de afirmar la confianza del ciudadano.

A diferencia del consenso en el orden social, en el autoritarismo el orden obra mediante el tráfico de influencias. El líder asume el cargo para transgredir los derechos fundamentales de algunos ciudadanos con la complacencia de unos pocos que le prestan amparo. En este caso, no sólo los derechos no se refuerzan, sino que se deteriora las libertades básicas de los ciudadanos. Como efecto agregado se tiene entonces una falta de consenso y la indefensión de los derechos económicos, políticos y personales.

El orden consensual es quizás el problema central de las modernas democracias. Rawls sustenta que parte de la solución a los graves conflictos del desorden político puede provenir del consenso

---

<sup>42</sup> North-Summerhill-Weigast, p.17

entrecruzado. Cómo encontrar puntos focales de acuerdo que remedien las soluciones individuales. El consenso entrecruzado de Rawls, concuerda en parte con la petición de acciones coordinadas que reclama el neoinstitucionalismo para mejorar la estabilidad política<sup>43</sup>.

El desequilibrio de las instituciones no ayuda a los acuerdos mínimos. Para esto se requiere, de acuerdo con Rawls, los siguientes puntos: 1) Hacer explícito un acuerdo sobre las normas que gobiernan la toma de decisiones políticas, los derechos de los ciudadanos y las limitaciones apropiadas al gobierno; 2) el acuerdo debe (implícita o explícitamente) especificar las estrategias relevantes para que los ciudadanos demanden cuando se abuse de los cargos públicos; 3) el acuerdo debe ser preferiblemente entre elites opuestas, y sustentarse principalmente en la fuerza de los mejores argumentos<sup>44</sup>.

Mantener una democracia estable, una constitución estable y una próspera economía requiere de un tipo de sistema de creencias compartidas específico. Los ciudadanos deben creer que estas instituciones son apropiadas para su sociedad. Deben aceptar las decisiones adoptadas por estas instituciones como legítimas; y deben poder exigir la revocatoria de los cargos cuando estos violen ostensiblemente sus derechos. El poder derivado exclusivamente de la intimidación o el chantaje, el poder autoritario, tiende a suceder por lapsos de tiempo muy cortos allí donde los poderes se restringen entre ellos mismos. El autoritarismo, claro, siempre resulta deseable para muchos dadas las dificultades para lograr puntos focales del orden consensual. Los ciudadanos se resienten fácilmente cuando los desacuerdos son más enfáticos<sup>45</sup>.

El segundo principio sugiere otro aspecto de la capacidad de supervivencia de constituciones y órdenes democráticos estables<sup>46</sup>. El principio sostiene que las constituciones exitosas limitan el ámbito de la política. En este caso se complementan los derechos ciudadanos

---

<sup>43</sup> John Rawls, *La justicia como equidad*, pp. 255-258.

<sup>44</sup> La fuerza de los mejores argumentos y la deliberación constitucional es elaborada por Elster en su estudio: *Deliberative Democracy*, The Press Syndicate of the University of Cambridge, 1998, pp.129-159.

<sup>45</sup> Fernando Estrada G, "El escudo de Aquiles, Terrorismo y Nuevas Guerras", *Terrorismo y Seguridad*, Editorial Planeta-Revista Semana, 2002.

<sup>46</sup> A. Przeworki, *Democracy and the Market*. New York, Cambridge University Press, 1991; B. R. Weigast, "Political Foundations of Democracy and the Rule of Law", *American Political Science Review*, 1997.

con reconocidas restricciones a la tentación de ejercer el poder político arbitrariamente. Los organismos encargados de supervisar los procesos de representación en los cargos públicos y el gobierno implementan condiciones para legitimar un proceso electoral depurado.

Escribe North que “el temor a perder poder –tanto debido al fracaso de perder unas elecciones, a la impopularidad sostenida, o a crisis fiscales- a menudo lleva a los líderes a sabotear las normas constitucionales y democráticas”<sup>47</sup>. Reducir la relevancia de las decisiones políticas en juego –por medios como el de proteger los derechos particulares- reduce los incentivos para que los perdedores puedan sabotear las normas. De igual manera, un elevado énfasis en las decisiones políticas en juego, motiva a quienes están por fuera de los cargos de poder a usar toda suerte de trampas extra-constitucionales para alcanzar el poder o rehuir políticas onerosas impuestas por aquellos que lo detentan.

Un tercer principio es complementario del anterior. La ausencia de derechos bien definidos y ampliamente aceptados combinada con una elevada relevancia de decisiones políticas en juego genera *captura de rentas*. La captura de rentas ocurre cuando los derechos de un privilegio, un activo o un territorio políticamente valioso están inadecuadamente especificados o reforzados<sup>48</sup>. En nuestro caso no resulta complejo comprenderlo. Algunos aspirantes a cargos públicos (alcaldías, consejos, gobernaciones, consulados, embajadas) suelen invertir grandes sumas de dinero en sus campañas con la certeza de recuperar lo invertido, y más, durante sus gobiernos. La falta de controles y topes sobre ingresos a las mismas, los niveles de impunidad por estos actos perversos, alimentan este mecanismo distorsionado.

Cuanto más valioso es un activo (más alto cargo) más recursos están dispuestos los individuos a gastar para capturarlo. Según los autores, una conclusión importante de esta perspectiva es que los competidores que buscan el activo, de forma agregada, gastan hasta el valor del precio. Bajo ninguna condición gastarán más. Por supuesto, cuantos más recursos sean destinados a la captura de rentas, más disminuye la riqueza de la sociedad. La actividad

---

<sup>47</sup> North-Summerhill-Weigast, p.20.

<sup>48</sup> J. Buchanan, G. Tullock, *El cálculo del consenso, Fundamentos lógicos de democracia constitucional*, Planeta-Agostini, Barcelona, 1993.

depredadora del capital económico invertido corre paralela a un severo desajuste de los gastos que la misma sociedad puede invertir en renglones menos favorecidos por la inversión social.

Finalmente un cuarto principio, la creación de un orden social que obligue a reducir las decisiones políticas en juego requiere la creación por parte del Estado de compromisos creíbles<sup>49</sup>. Se trata de la estabilidad que proveen las instituciones a las personas, un ambiente de crecimiento económico y el respeto a los derechos de propiedad. Los compromisos creíbles son el equivalente al capital social, acuerdos que tienen como propósito limitar el oportunismo y la expropiación. Coadyuvan a mejorar el ambiente de inversión y facilitan los planes de mediano y largo plazo. Este requisito merece un examen atento a fin de delimitar las funciones del cargo y el respeto a los derechos de ciudadanía que se puedan violar de este modo. Una adecuada y siempre necesaria separación de poderes con un grado de coerción constitucional, permite mantener lejos este riesgo del abuso que algunos pueden hacer de los cargos públicos.

Estos cuatro principios tienen una implicación importante para los dos tipos de orden político. Asimétricamente, cuanto más pequeño es el conjunto de compromisos creíbles del Estado, más grande es la captura de rentas. Mas dispuestos a invertir estarán los depredadores de la política en una democracia con restricciones normativas débiles que en una democracia con sistemas estrictos de control. El temor a perder los puestos y cargos lleva a niveles elevados de corrupción entre los propios funcionarios encargados de cuidar la función pública.

Una alcaldía o una gobernación se pueden apostar como un activo más de la economía rentista si los ciudadanos no poseen sistemas de control fiscal suficientemente agresivos. De ahí que el propio Estado tenga que imponer mayores niveles de control sobre las tentaciones del funcionario que ostenta un poder público. La complacencia social con la captura de las rentas estatales es uno de los más grandes problemas que ha debido afrontar la sociedad colombiana durante las últimas décadas<sup>50</sup>.

---

<sup>49</sup> D. C. North., y B.R. Weigast, "Constitutions and Commitment: the Institutions Governing Public Choice in Seventeenth Century England" *Journal of Economic History*. Vol.44, p.803-32, 1989.

<sup>50</sup> Colombia presenta, como lo sugiere Migdal una "sociedad fuerte y un estado débil",

Estos principios tienen también implicaciones para las diferencias existentes entre las dos bases del orden político. Debido a que las dos bases de orden político difieren en la naturaleza del consenso social en torno a los derechos de los ciudadanos, la ausencia relativa de consenso en algunas sociedades implica que éstas son más proclives a ser autoritarias que a mantener economías de mercado.

Los estados débiles con sociedades atadas a fuertes conflictos, son propensos al autoritarismo. El temor creado por el desorden social inclina la escogencia de la vía autoritaria precisamente por el interés que tienen algunos en que se imponga el orden. Cualquier intento de base autoritaria que contenga el potencial de acabar con el sistema político actual, generando desorden, será firmemente repudiado por muchos ciudadanos que preferirán el régimen actual.

### **La Reforma política**

Debemos ahora preguntarnos si la reforma política que cursa como acto legislativo en el Congreso y el Referendo propuesto por el gobierno son parte de la solución al problema del desorden social y político o, por el contrario, están contribuyendo a crear un clima social más exasperante. Una respuesta simple a favor o en contra del acto legislativo no es suficiente.

#### *Dos conjuntos de valores*

Uno de los asuntos de fondo es que la reforma política apela a dos conjuntos de valores que son parcialmente contradictorios. Por un lado, debido al desorden político y a las dificultades que tienen los agentes para resolver conflictos de acción colectiva, se desea que haya instituciones más fuertes, con partidos políticos homogéneos y bien estructurados. Es decir, el desorden político exige a gritos un Estado más fuerte. Por otro lado, debido a la modernización acelerada del país, la descentralización administrativa y el protagonismo político del votante y las minorías, se ha generado una mayor tentación para la captura de la renta. La política se ha vuelto un campo de intereses marcadamente hobbesianos<sup>51</sup>.

Con estos valores contradictorios y sobredeterminados por distintas fuerzas sociales el proceso de reforma política ha generado varias

---

<sup>51</sup> Albert O. Hirschman, *The Rhetoric of Reaction, Perversity, Futility, Jeopardy*, Harvard College, 1991.

dinámicas. Primero, para vender una propuesta, por ejemplo, el voto preferente, se exagera sus ventajas y se oculta el cálculo de sus costos. Segundo, se pretende acomodar la institucionalidad política a demandas parcialmente contradictorias. Ante la falta de orden político, la reforma se ha convertido en uno de los medios favoritos de las personalidades autoritarias. Las retóricas predominantes han sido de intransigencia con los argumentos contrarios, el debate sobre la misma hace oídos sordos a la dialéctica y las mejores pruebas son desechadas con técnicas *ad hominem*<sup>52</sup>. Tercero, el espejismo se impone sobre pruebas razonables. Al idealizar el sistema político la reforma no tiene un diseño adaptado para los cambios que se necesitan y termina por convertirse en un proyecto inalcanzable.

### **Tentaciones del autoritarismo**

Nuestro sistema presenta signos de evidente desorden. Lo que interesa con respecto a la reforma política es plantearse si sus efectos inmediatos pueden ser mejores que peores. Si sus resultados en el presente corrigen defectos que desintegran la institucionalidad. Partimos de un presupuesto clave.

Tanto la reforma como el Referendo vienen motivadas por una perspectiva autoritaria. El autoritarismo se dirige en dos direcciones. En primer lugar, la noción de que el ejecutivo puede decidir cuando cerrar el poder legislativo, o limitar sus funciones, o chantajearlo con revocatorias. Típico del camino que tomaron en su momento Chávez y Fujimori. En segundo lugar, la tentación de contar con un Legislativo pequeño y manipulable que no entorpezca los proyectos del presidente.

Volviendo a la teoría del orden político, vemos que un aspecto esencial de la estabilidad institucional y la democracia, es el control mutuo entre los distintos poderes. Los controles (explícitos o implícitos) en la constitución son mecanismos racionales que protegen a la sociedad contra la arbitrariedad, la corrupción o la falta de destreza técnica de los gobiernos. Un sistema normativo lo suficientemente sólido contra la extrapolación de los poderes contribuye a poner freno a las pretensiones de capturar la renta. Una reforma política dentro de un

sistema político constitucional no puede restarle fuerza a los derechos de los ciudadanos ni a exagerar sus ventajas.

### **Orden político desde la reforma.**

Es obvio que cancelar el debate no sirve, antes bien el debate sobre la reforma política hay que alentarlos a diario. Tomaremos en nuestro caso el camino de pensar en los criterios del mismo desde la teoría esbozada sobre el orden político. Y son tres conjuntos de aspectos que debe llenar la matriz institucional de la reforma política.

1. Factores empíricos. Protecciones severas contra la captura de renta; la reforma debe impulsar una política contra el fraude electoral, debe restringir el alcance que tienen hoy los dineros que entran a las campañas, debe fungir como mecanismo de transparencia en la adquisición de los cargos públicos. Debe simplificar la información al votante.
2. Factores estructurales. La reforma debe corregir inconsistencias de comprensión de los cambios propuestos. Por ejemplo, el sistema no debe castigar al político que obtiene más votos, el resultado no debe depender de aspectos subjetivos o psicológicos del candidato, se impone evaluar por cantidad; cada voto debe valer lo mismo. En tal perspectiva el sistema político privilegiado es el de mayoría simple
3. Factores de tiempo. La reforma política debe resolver la tentación de cambios improvisados y cortoplacistas. Después de la Constitución del 91 y como lo han demostrado analistas de opinión, el país ha heredado una fiebre continua de reformas sin la responsabilidad del caso<sup>53</sup>. En Colombia el desorden viene dado por articulaciones contrapuestas de creencias sobre la reforma, creencias que suelen ser resultado normalmente por una pequeña minoría. Sometidas a pequeños intereses, estas propuestas degeneran el sistema político.

---

<sup>53</sup> Jaime Castro, “Otra vez la Reforma Política” (*El Tiempo*, 4 de abril de 2002); Eduardo Posada Carbó, “Por un lenguaje reformista” (*El Tiempo*, 30 de mayo de 2003); Juan Martín Caicedo Ferrer, “La reforma de los partidos políticos, ¿Cuál revolcón?”, (*El Tiempo*, Lectura Dominicales, 29 de julio de 2001)



En los tres conjuntos de factores hay lugar para mejorar el sistema político. El primer conjunto debe dar pautas para cambiar la composición del Consejo Nacional Electoral. Implementar medidas más eficaces para innovar técnicamente el proceso electoral mismo. En el segundo y tercer conjunto resulta apremiante introducir alguna forma de voto mayoritario con circunscripciones regionales pequeñas.

Lo relevante para observar una renovación o reforma política que contribuya al orden es facilitar las condiciones para que el Estado pueda tener una funcionalidad menos burocrática, más expedita, menos aparatosa y más confiable. Lo visible, sin embargo, es que los poderes en pugna vociferan soluciones dispares (Referendo o reforma), y las salidas son cada vez menos claras para el ciudadano común. Una reforma política en consonancia con el orden social tiene que tener objetivos específicos y verificables. Sólo es contundente si ella permite remover, sólo y únicamente, aquellos vicios de composición política que amenazan la estabilidad del sistema.

Por esto es necesario revisar que los efectos propios de la misma reforma no resultan peores como solución a la inestabilidad social. Una maniática obsesión del cambio, por el cambio es más bien reveladora de otro tipo de desajustes en el sistema político. La anomia social, una cultura donde prevalece la trampa y la intención continua del riesgo, ofrece un cuadro de problemas que no se resuelve tan sólo con la modificación de las normas o la constitución. En estos casos lo que exige el sistema es el imperio de la ley, si el político ha descalabrado la confianza depositada por el ciudadano, debe ir a la cárcel.

La reforma política si propone cambios que contribuyen al orden social. El problema son los desgastes que la misma pueda tener por razón de sus ajustes y la aprobación final. Los costos pueden superar los beneficios. Es evidente que se ha improvisado demasiado en su elaboración y los cambios que se proponen han estado sujetos a las ventajas que cada sector político quiere imponer. Para dar un ejemplo, basta mirar la controversia sobre el voto preferente. La llamada operación avispa permite la proliferación distorsionada de los resultados electorales. Pregúntese sobre si este mecanismo va al fondo de un problema. Cambiar unas cuotas por otras, dejando los mismos vicios, no es la salida. Sin embargo, estos supuestos parecen frágiles.

## Conclusiones

Frecuentemente los teóricos de la economía y la política asumen el orden social como un supuesto. Las transacciones diarias de la bolsa, las importaciones y exportaciones, la regulación económica y los procesos de elección para cargos públicos, parecen desatender cualquier posibilidad de cambio. Sin embargo, en Colombia no es el caso. Un problema central es cómo crear orden social en medio de severas crisis. Más aún, como pasando por encima de la precariedad de los conflictos violentos y el desorden social imperante, el país es capaz de proponerse metas de largo plazo.

Nuestra impresión es que la creación de orden social y político requiere que el Estado se comprometa de manera creíble consigo mismo para mantener una variedad de derechos ciudadanos, asegurando que estos posean un grado suficiente de seguridad política frente al oportunismo político. Sin esta protección los derechos no están asegurados. Más allá, sin protección, los ciudadanos no invertirán lo suficiente en actividades productivas. Por el contrario, una condición social desordenada llevará a que cada uno o pequeños grupos, financien la seguridad privada, invirtiendo gruesas sumas de dinero en gastos que podrían tener otro destino para el desarrollo económico.

La sociedad colombiana necesita fomentar compromisos creíbles. El sistema financiero y los diversos sectores de la economía deben poder incorporarse a compromisos de reforma que alivien las cargas de inequidad social prevalecientes. Deberíamos los colombianos ser capaces de superar la trampa de aniquilar toda manifestación positiva de cambio, tan sólo porque proviene de sectores políticos contrarios. Dejemos a un lado tanto diagnóstico simplista sobre la economía, y más aún, las versiones mucho más simples sobre la reforma política. El país necesita más confianza en las iniciativas positivas que se proponen que en los discursos improvisados de sus gobernantes y políticos.