



Tareas

ISSN: 0494-7061

cela@salacela.net

Centro de Estudios Latinoamericanos "Justo Arosemena"
Panamá

Kalmanovitz, Salomón
EL ORDEN SOCIAL Y LA CONSTRUCCIÓN DE ESTADO COLOMBIA [1]
Tareas, núm. 159, 2018, Mayo-Agosto, pp. 5-27
Centro de Estudios Latinoamericanos "Justo Arosemena"
Panamá

Disponible en: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=535055632001>

- Cómo citar el artículo
- Número completo
- Más información del artículo
- Página de la revista en redalyc.org

UAEH  redalyc.org

Sistema de Información Científica Redalyc
Red de Revistas Científicas de América Latina y el Caribe, España y Portugal
Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso
abierto

Canal de Panamá y tenemos una juventud con gran potencial. Le toca a esta población joven asumir las riendas del país para completar las tareas que quedaron inconclusas el siglo pasado. Hay que erradicar la corrupción, el clientelismo y la dependencia de las potencias extranjeras. Hay que romper las estructuras que nos amarran a la dependencia.

La única manera de lograr estos objetivos es aplicando un plan de desarrollo nacional cuidadosamente elaborado. Hay que incorporar a toda la población adulta al trabajo productivo y a los niños y adolescentes al estudio creativo. Los hombres y las mujeres tienen que constituirse en jefes de familia, sólidos baluartes de sus comunidades. Obviamente, esto sólo es posible si sectores cada vez más amolios toman las riendas del país y lo dirigen en la dirección que la mayoría de los panameños anhelamos.

La revista *TAREAS*, desde que se publicó el primer número en 1960, plantea la necesidad de realizar cambios tanto políticos como sociales, asimismo económicos. Los cambios sólo son posibles si los sectores populares logran organizarse para tener una participación más significativa. En la actualidad, el país está en manos de intereses anti-nacionales que venden todas nuestras riquezas – posición geográfica, culturales y materiales – para apropiarse de las comisiones y pingües ganancias.

Entregamos el número 159 de la revista *TAREAS* con el mismo compromiso de sus fundadores – Ricaurte Soler y compañeros – de ofrecer a los lectores los materiales para su análisis y para tomar las acciones necesarias. Nos sentimos honrados incluyendo en estas páginas un artículo del intelectual y militante político Francisco Changmarín. Su descripción del compromiso de Pito Murgas con las luchas de los seguidores ngabe de la Mamá Chi a mediados del siglo pasado es una síntesis de las luchas de los panameños. Al mismo tiempo, Briseida Allard plantea la tesis de cómo la invasión norteamericana de Panamá en 1989 es la antesala a la nueva política global de la gran potencia. A su vez, cómo se relaciona política exterior, desestabilización y el tráfico de drogas para crear un nuevo escenario mundial.

En la sección Nuestra América, *TAREAS* trae a autores de la talla de Salomón Kalmanovitz y Jorge Beinstein para analizar los cambios en Colombia y Argentina, respectivamente. Igualmente, a Eugenio Sosa para que explique cómo el pueblo hondureño fue nuevamente víctima de un fraude electoral cuyas protestas fueron ahogadas en sangre y fuego.

NUESTRA AMÉRICA

EL ORDEN SOCIAL Y LA CONSTRUCCIÓN DE ESTADO EN COLOMBIA

Salomón Kalmanovitz*¹

Primera parte²

Resumen: La pregunta fundamental que hace el autor en este ensayo es si se abrirá el orden social restringido en Colombia una vez negociado el fin del conflicto armado entre el gobierno y las FARC. Se interroga cuán sólido es el estado colombiano para derrotar los paramilitares, extender su control a toda la geografía nacional y transitar por una ruta de progreso social y prosperidad. El autor introduce los conceptos de capacidad estatal y de orden social para analizar si son relevantes para explicar el alcance de los cambios que pueden suscitarse en el país que deja atrás un largo conflicto interno.

Palabras clave: Colombia, Estado, insurrección, orden social, FARC.

*Economista, profesor en la Universidad Jorge Tadeo Lozano, Bogotá, editor de *Nueva historia económica de Colombia*.

Introducción

Colombia es un país con una distribución muy desigual de la riqueza, bastante pobre y en conflicto violento. Estas características se derivan de una débil capacidad estatal y de un orden social de acceso restringido. Los recursos económicos, en particular la tierra, han sido concentrados y el sistema político impide que tributen y se redistribuyan. Aunque las empresas pagan impuestos en alguna proporción, sus propietarios están exentos. La economía emplea mal sus recursos, los derechos de propiedad son extensivos, mal especificados o no se garantizan, se protegen los oligopolios y el Estado no provee bienes públicos suficientes; por lo tanto, el crecimiento ha sido mediocre y desbalanceado, dependiente de la lotería de materias primas. Por último, la misma debilidad del Estado y la privatización de la seguridad, su déficit de legitimidad y el frecuente recurso a la violencia represiva, han fomentado el surgimiento de grupos armados ilegales e insurgentes, asociados a partidos, a grupos de campesinos y colonos, al crimen organizado y a la contrainsurgencia. La pregunta fundamental que me hago en este ensayo es si se abrirá el orden social restringido una vez negociado el fin del conflicto armado, cuando ya se cuenta con un relativo fortalecimiento del estado colombiano.

Desde 2013, el gobierno de Colombia ha avanzado en negociaciones de paz con las FARC (Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia) y el ELN (Ejército de Liberación Nacional), más con el primero que con el segundo. La razón principal de estos procesos de paz se encuentra en el fortalecimiento económico y militar del Estado, relativo a como se encontraba en la década de los noventa, cuando negoció de manera desventajosa la entrega del narcotraficante Pablo Escobar en 1991 o cuando las Farc propinaron serias derrotas al Ejército colombiano y secuestraron cientos de sus hombres en 1999. Algunos pensaron que se trataba de un estado fallido en ese entonces, aunque tenía indicadores mínimos de tributación y legitimidad y sus instituciones legales y de seguridad pudieron enfrentar con éxito ambos desafíos.

Con todo, cabe preguntarse cuán sólido es el Estado colombiano en la segunda década del siglo XXI, en términos económicos, políticos y de legitimidad como para que logre derrotar al crimen organizado y sus pretensiones de control territorial, extender su control a toda la geografía nacional, aumentar su capacidad fiscal y de redistribución, y pueda transitar por una ruta de progreso social y prosperidad. Para tratar de contestar ese gran interrogante, introduciremos los conceptos de capacidad estatal y de orden social para analizar si son relevantes para explicar el alcance de los cambios que pueden suscitarse en el país que deja atrás un largo conflicto interno.

El orden de la exposición será el siguiente: Primero, unos referentes teóricos sobre el orden social de acceso restringido y una reflexión histórica sobre la debilidad del Estado en América Latina.

En un segundo acápite se hará una reflexión sobre la construcción del Estado colombiano, introduciendo elementos de su estructura centralista y su debilitante asociación con la Iglesia; se medirá el peso de los impuestos y del gasto dentro de la riqueza producida anualmente y se contrastará con el tamaño del Estado en órdenes sociales de acceso abierto. También se evaluará la capacidad coercitiva del Estado colombiano en términos de presupuestos, hombres en armas y algunos aspectos logísticos del Ejército y de la Policía. Un acápite sobre la capacidad administrativa del estado en sus varios niveles y la calidad de su burocracia cerrará esta sección.

En una tercera sección nos detendremos en la cuestión agraria cuya falta de resolución ha sido uno de las causas del conflicto interno, tanto del periodo conocido como “La Violencia”, como del más reciente que se vio complementado y amplificado por el tráfico de drogas y su financiamiento de nuevos actores armados; recurriremos a analizar algunas interpretaciones del conflicto interno colombiano.

Una cuarta sección ofrecerá algunas conclusiones sobre las fisuras en el régimen político y sobre la resistencia del orden social a tornarse más incluyente y abierto a la competencia política y económica.

1. Referentes teóricos y una reflexión histórica

Es evidente que la movilidad social en Colombia es reducida y que la distribución del ingreso está sesgada a favor de las familias más ricas, siendo una de las más desiguales del mundo.³ No hay duda entonces de que se trata de una sociedad donde prima un orden de acceso restringido o un estado natural, como lo han enunciado North, Wallis y Weinsgat.

El estado natural utiliza el sistema político para regular la competencia económica y crear rentas económicas; son las rentas las que ordenan las relaciones sociales... Las relaciones personales - quien es uno y a quien conoce - forman la base de la organización social y constituyen el escenario para la interacción entre los individuos, en particular las relaciones personales entre individuos poderosos. Los estados naturales limitan así la habilidad de los individuos de conformar organizaciones ... (Por el contrario, el orden social de acceso abierto) desarrolla un sistema político que asegura derechos políticos impersonales y apoyo legal para construir una amplia gama de organizaciones, incluyendo partidos políticos y organizaciones económicas. (North, Wallis, Weinsgat, 2009, 2)

En un ensayo aplicado al mundo en desarrollo, North et al definen en forma más sucinta el orden natural o de acceso restringido:

El orden social de acceso restringido crea limitaciones a las funciones políticas y económicas valiosos para crear rentas. Las rentas son generadas por las limitaciones a los recursos y funciones - religiosos, comerciales, de educación y de guerra - y a formas de organización que la sociedad como un todo apoya. Individuos que ostentan mucho poder poseen privilegios y rentas que pueden ser amenazadas o reducidas por la violencia, introduciendo riesgos que pueden llevar a que, en aras del interés de individuos y grupos poderosos, cooperen con la coalición de poder en vez de luchar entre ellos. Individuos privilegiados tienen acceso a las herramientas sociales que les permiten a ellos y sólo a ellos, conformar organizaciones poderosas. En este tipo de orden social, el sistema político manipula la economía para crear rentas como una forma de resolver el problema de la violencia” (North et al, 2007, 3).

Un orden social de acceso restringido se caracteriza entonces por unas elites que cuentan con recursos políticos y económicos valiosos que logran apropiarse, dejando por fuera de ellos a la mayor parte de la población. Las rentas son creadas gracias a la limitación de acceso a los recursos naturales, obviamente a la tierra, pero también a las oportunidades de negocios, a los servicios del Estado y a los presupuestos públicos. Individuos y familias poderosos adquieren privilegios y rentas que se pueden ver amenazadas o son defendidas por la violencia. En un contexto de debilidad del Estado, algunos agentes se especializan en ejercer la violencia de manera privada y las elites regionales no responden a un comando político central que, por el contrario, les cede su control.

Estos agentes tienen acceso a herramientas sociales (licencias, permisos, partidos y gremios) que les permiten formar organizaciones poderosas, mediante las cuales defienden sus privilegios y rentas. Entre las elites se forman coaliciones que permiten zanjar sus diferencias y establecer cierto orden político, alejando el espectro de la violencia entre ellas, pero permitiéndolo en la represión política de la oposición y de los movimientos sociales.

La estructura conceptual que desarrollan North y sus colaboradores es útil para entender la relación entre el orden social y el tipo de Estado que se construye sobre él; destaca en especial cómo la violencia, incluyendo la ejercida privadamente, hace parte de los recursos que utiliza el Estado que se corresponde con el orden social de acceso restringido; este orden social se diferencia de otros de acceso abierto en los que tanto la economía como la política están caracterizadas por la competencia y la mayor parte de los agentes sociales pueden participar en política, organizar sindicatos, cooperativas y asociaciones, y contar con oportunidades de progreso individual.

El enfoque de North et al idealiza las condiciones del capitalismo competitivo que eventualmente dio lugar a sociedades incluyentes y hace abstracción de los movimientos sociales que se encaran con la fuerza o de las limitaciones que se imponen sobre sus minorías raciales y étnicas, y otras contradicciones políticas que se resuelven recurriendo a la

violencia. North y sus asociados excluyen la posibilidad de que el Estado que tiene como base el orden de acceso abierto puede involucionar hacia la oligarquía política, resultado de la fuerza no opuesta de sus grandes corporaciones industriales y de los grupos financieros.

El origen lejano del orden social restringido que caracteriza a la América Latina se encuentra en la colonización española, que estaba basada en un ordenamiento social constituido por castas separadas: indígenas, esclavos y blancos, mestizos sin un lugar preciso en la escala social, cada cual dotado de un régimen legal y de propiedad distinto. Los indígenas tenían acceso a la propiedad comunitaria, más no a la propiedad privada y debían laborar bajo condiciones forzosas; los esclavos podían disponer de algún tiempo libre para mejorar su condición y acumular suficiente dinero para comprar su libertad (Tovar, 2010, 485); los españoles y sus descendientes, por contraste, pudieron disponer de la propiedad privada sobre tierras y de concesiones temporales sobre minas pues el subsuelo era de la Corona. Lo mismo no era tan claro para los mestizos, cuyo estatus legal a veces se correspondía con el de los criollos, pero frecuentemente quedaba en un limbo jurídico con derechos de propiedad de facto, difíciles de legalizar.

El régimen colonial desarrolló una política extractiva sobre sus territorios, tanto en la explotación minera de plata y oro como en la tributación excesiva que lograron los borbones con sus reformas racionalizadoras en el continente. El estado colonial era bastante fuerte, sus cortes de justicia eran demoradas, pero relativamente eficientes y aunque no contaba con una milicia numerosa que ejerciera un control territorial sobre el extenso continente pudo derrotar todos los desafíos políticos y sociales contra su autoridad.

Con la Independencia, los criollos se quitaron de encima la tributación española y no la sustituyeron en medida suficiente con impuestos locales y nacionales. Estos se siguieron recaudando siguiendo las pautas legadas por los españoles pero fueron disminuyendo hasta las reformas del medio siglo que modernizaron relativamente el sistema fiscal. El escaso desarrollo económico incidió también en determinar la debilidad estatal modo que caracterizara a la América Latina durante el siglo XIX y buena parte del XX. La independencia

liquidó la desigualdad legal pero la desigualdad social se reprodujo y se agravó en la República. Terratenientes, mineros y comerciantes, a veces militares, se hicieron a los privilegios económicos y políticos y a las herramientas del poder, abriéndose frecuentes disputas que dan lugar a la larga fase de inestabilidad política y guerras civiles que caracterizan el siglo XIX y parte del XX. Los latifundios, la discriminación étnica y racial fueron reduciendo las oportunidades económicas de la mayoría de la población, algo que sucedió menos con el desarrollo económico en general y de las ciudades en particular.

3. La construcción del Estado

Ese tipo de Estado que pudo ser construido carecía de poder coercitivo suficiente para que terratenientes y comerciantes aportaran recursos que permitieran acometer las funciones esenciales que le correspondían, en especial seguridad y justicia. Para defender los derechos de propiedad privilegiados, se permitió la privatización de ambas, mediante la organización de grupos armados y de jueces venales que complementaron las tareas de la policía, el ejército y los órdenes judiciales superiores. Se dio lugar a un sistema desordenado de represión que, sin embargo, fue suficiente para contrarrestar a los actores sociales que lo desafiaban. En vez de policía y ejército profesionales, se crearon cuerpos policiales politizados en los niveles municipales y regionales, acompañados de rufianes organizados y financiados por las elites locales.

El Estado que sustenta este orden social está lejos de cumplir las funciones esenciales que Max Weber conceptualizó para el desarrollo de una economía de mercado: monopolio legítimo sobre los medios de violencia, monopolio de la tributación y un orden jurídico burocratizado que ejerce un control efectivo sobre el territorio. En palabras de Weber: "Estado es aquella comunidad humana que, dentro de un determinado territorio (el territorio es el elemento distintivo), reclama (con éxito) para sí el monopolio de la violencia física legítima". (Weber, 1919) Weber también especificó varias formas de dominación: las que surgen de la tradición, ejercida por patriarcas o príncipes patrimoniales; la del carisma de que disfrutaban líderes mesiánicos, plebiscitarios, los grandes

demagogos que son frecuentes en la historia latinoamericana; por último, “una legitimidad basada en la legalidad, en la creencia de la validez de preceptos legales y en la competencia objetiva fundada sobre normas racionalmente creadas, es decir, en la orientación hacia la obediencia a las obligaciones legalmente establecidas; una dominación como la que ejercen el moderno servidor del Estado y todos aquellos titulares del poder que se asemejan a él”.

a. El Estado latinoamericano

Los estados latinoamericanos heredan unas fronteras delimitadas por la organización colonial que son extensas y de escasa densidad poblacional. Sus sistemas legales son precarios y la rotación incesante de sus burocracias incompetentes los debilita aún más. La autonomía estatal frente a las elites es precaria, limitando el acceso del fisco al excedente económico. La política está basada en el clientelismo y el patronazgo; buena parte de los presupuestos se desperdicia o es capturada por la corrupción, dados los intercambios entre políticos, contratistas y clientes.

Weber se refiere brevemente a la América Latina con estas palabras: “en las antiguas colonias españolas, tanto con las ‘elecciones’ como con las llamadas ‘revoluciones’, de lo que se trata siempre es de los pesebres estatales, en los que los vencedores desean saciarse”. En estos países no se da a fondo el proceso de conformación de una burocracia contratada por mérito, de personas especializadas que comparten un “honor estamental altamente desarrollado”. En ellos se combinan las tres formas de dominación que Weber explicita: patrimonialismo en donde la función pública es propiedad privada de familias de las elites o es subastada a empresarios; la frecuente aparición de líderes carismáticos en la vida urbana; y una legalidad moderna en los asuntos que demandan gestiones delicadas alrededor de las políticas económicas, altas cortes e instancias de supervisión y control.

Sin embargo, el origen común del orden social en la América Latina no puede ser considerado como un férreo destino, en la medida en que la construcción de Estado y el desarrollo de regímenes democráticos depende de la configuración social, sus cambios en el tiempo, la dinámica de las luchas internas

y de los desafíos externos que enfrenten las sociedades. En este sentido, el importante trabajo de Miguel Ángel Centeno (2014) compara la formación del Estado en Europa y el norte de América con los países latinoamericanos y observa que la solidez de los primeros surgió de sus devastadoras guerras con otros estados. Siguiendo el modelo de Tilly para quien “la guerra creó al Estado” (citado en López, 2016, 50), Centeno observa que, después de la larga lucha por la Independencia, la América Latina tuvo muy pocas guerras que exigieran la movilización total de la sociedad, aunque las guerras civiles fueron frecuentes. Estas siempre tuvieron un alcance limitado, un reclutamiento desordenado y esporádico y fueron financiadas no con impuestos sino con deuda, la mayor parte forzosa y abonada solo parcialmente. En los casos clásicos, las guerras demandaban una movilización total de la sociedad, tanto de recursos económicos como humanos, dando lugar a una tributación muy elevada (quien evadía podía ser juzgado por traición a la patria) y a la conscripción universal que eventualmente fue un factor de nivelación social importante. Las guerras de Inglaterra con Francia y España a fines del siglo XVIII, la conquista napoleónica de parte de Europa y sobre todo las dos guerras mundiales del siglo XX forjaron grandes capacidades estatales en Europa occidental. Por el contrario, en la América Latina las guerras externas fueron limitadas, las guerras civiles de baja intensidad fueron más frecuentes y terminaron financiadas con deuda y con la sangre de los pobres. Los países que tuvieron la necesidad de enfrentar conflictos externos más complejos, como Chile o Paraguay, son precisamente los que hoy presentan estados más sólidos en el continente. No obstante, hay que señalar que hay casos de construcción de Estado relativamente exitosos que no casan con la tendencia observada por Centeno: Costa Rica presenta una mayor capacidad estatal que el resto de países latinoamericanos, atribuible a una mejor distribución original de la tierra y del poder político, y Panamá también, debido a una larga lucha por la soberanía sobre su recurso máspreciado. (Kalmanovitz, 2015)

El Estado en América Latina cumple a medias las funciones definidas por los clásicos. Soifer ha descrito las grandes diferencias en la provisión de seguridad, justicia, educación y

otros bienes públicos entre varios países para alcanzar sus metas (de desarrollo)". (Soifer, 2015, 20) Otros autores como David Bushnell (1996), y resaltado en el título mismo del libro de Marco Palacios y Frank Safford, *Colombia: país fragmentado, sociedad dividida*, han insistido en las férreas fronteras económicas regionales, cuyas grupos dirigentes resistían procesos de centralización y unificación política.

b. Tributación en el siglo XX

Un trabajo de Alejandra Irigoin sobre la historia fiscal de América Latina lleva el preciso título de "tributación sin representación", complementado con la frase "tributación sin consentimiento". Después de la Independencia se desarrolló una representación imprecisa de sujetos y territorios, limitada por exigencias de propiedad o alfabetismo para ejercer el sufragio. Las personas que contribuían al fisco al pagar altos aranceles por los bienes importados no contaban con poder político para destinarlos pero sí lo tenían los terratenientes, comerciantes y los que le prestaban dinero al gobierno central. Las personas con propiedad o alfabetos elegían sus representantes pero no contribuían al fisco de su renta o riqueza. Hay una larga tradición según la cual las propuestas tributarias no se discutían públicamente, de tal modo que lo que se decidiera no era conocido por los ciudadanos. Muchas de ellas se tomaban por decreto ejecutivo, rompiendo la regla de tributación decidida por la representación política. Los gobiernos contaban con escasa capacidad fiscal que impidió que entregaran bienes públicos y que distribuyeran de manera equitativa los costos y beneficios de la independencia. Sin acceso al excedente económico, el Estado no tuvo capacidad para construir infraestructuras, educar a la población ni prestarle servicios de salud que siguieron dependiendo de la caridad y de la Iglesia católica. Estallaron frecuentes guerras civiles entre liberales y conservadores que se financiaron con expropiaciones, préstamos forzosos e inflación pero no con impuestos consensuados.

El Estado vivió de las rentas que se generaban durante los auge de las materias primas y fue también víctima de su volatilidad, pero se siguió financiando durante mucho tiempo

con el arancel a las importaciones que no requería de consentimiento de los que terminaban pagándolo. La Gran Depresión de 1929 obligó a introducir fuentes alternativas de tributación: un pequeño impuesto a la renta y crecientes gravámenes al consumo. La representación de los propietarios de la tierra, el comercio y la banca, finalmente de los industriales, no estaba condicionada a la tributación. Por el contrario, a mayor poder político local o nacional menos se tributaba. Ni la tierra ni el ganado han tributado mayor cosa, con la excepción de impuestos al degüello que terminaban pagando los consumidores. Y no solo no tributaban, sino que se quedaban con buena parte del gasto público.

La tributación es una de las medidas fundamentales de la capacidad estatal. Aunque no pretendemos hacer una historia fiscal de Colombia en las líneas que siguen, es bueno tener una idea de las magnitudes relativas de los impuestos, en términos de su participación en la generación anual de riqueza.

Lo que podemos deducir de la tributación por habitante fue que hubo un nivel alto de extracción por la Corona a fines del siglo XVIII, el cual desciende abruptamente durante la República y se torna bastante volátiles durante el siglo XIX. Nótese como la centralización buscada por La Regeneración redujo el recaudo por habitante. La Regeneración centralizó la autoridad política en exceso pero, aún durante este periodo, la administración tributaria permaneció descentralizada. Se trataba de un sistema fiscal basado en el arancel sobre las importaciones que tiene la ventaja de ser invisible para los ciudadanos y protege a la producción doméstica de la competencia externa; sin embargo, caídas de las exportaciones precipitaban crisis fiscales. Malcom Deas asocia la pobreza con las crisis fiscales y las guerras civiles (Deas, 1993, 63) pero es más probable que se debieran más a dinámicas surgidas de la falta de un centro político fuerte que impusiera un orden creíble.

En Colombia, los recaudos basados en las importaciones colapsaron durante la Gran Depresión lo que obligó a aumentar los impuestos internos; el gobierno de López Pumarejo introdujo un impuesto a la renta moderado. Los impuestos que aceptaron imponerse los cafeteros para enfrentar la crisis de los años treinta nunca fueron entregados al Estado, sino que

eran ellos mismos los que los administraban a su favor, lo que vuelve a poner de presente la debilidad política del Estado colombiano y su incapacidad para redistribuir la extracción tributaria. El mensaje era claro: los recursos tributarios cafeteros no entraban al fondo común del presupuesto nacional ni podían ser redistribuidos de acuerdo con el peso de cada sector en la política nacional (Bates, 1999). Todavía en los años setenta, Alfonso López Michelsen lo expresó sucintamente: “la bonanza cafetera es de los cafeteros”, aunque durante los años de vacas flacas recibían subsidios financiados por todos los contribuyentes.

Antes de la república liberal, el enfoque laseferiano frente a la tributación caracterizó a liberales y conservadores por igual. Esto se puede deducir de sus propuestas para reformar la generación de ingresos públicos. Nunca hubo una propuesta importante que abriera la posibilidad de construir una sólida base tributaria. Por el contrario, proponían alteración de los aranceles a las importaciones e impuestos a los vicios. Cuando los ingresos no alcanzaban para enfrentar los gastos, el gobierno recurría regularmente a conseguir préstamos forzosos y a la venta de baldíos para llenar los faltantes con ingresos extraordinarios en vez de intentar construir una administración tributaria seria (Soifer, 2015, 193 y 194).

No son buenas las excusas de que el país era demasiado pobre y sujeto a los ciclos de precios de las materias primas como para no imponer tributos a todas las personas que pudieran sufragarlos. Lo que hay es una notoria inclinación del gobierno central de no insertarse en las vidas económicas de sus ciudadanos; su debilidad estatal puede ser trazada básicamente a una visión global anti-estatista de sus elites (Soifer, 2015, 195). Así mismo, Pecaut caracterizaría al Estado colombiano como el más liberal y pequeño de América Latina durante buena parte del siglo XX.

Para este siglo, los ingresos fiscales mantienen un nivel muy bajo, por debajo del 4 por ciento del PIB, hasta después de la Gran Depresión y la guerra con el Perú en 1932. El mayor gasto militar requerido para combatir la insurgencia liberal y la dictadura de Rojas Pinilla incrementan el recaudo tributario hasta niveles cercanos al 8 por ciento del PIB,

incluyendo un impuesto cafetero que le ganó la animadversión del gremio y contribuyó a su derrocamiento.

El próximo hito en el recaudo tributario del gobierno central fue el del Frente Nacional que introdujo un impuesto a las ventas y reforzó el impuesto a la renta: la reconciliación después de La Violencia requería de mayores recursos para atender a los damnificados y se hizo un compromiso serio de aumentar la cobertura educativa en el país. El combate contra el narcotráfico y más adelante los desafíos de la insurgencia obligaron a aumentar la tributación en los años ochenta. El pacto social que surgió del proceso de paz con el M19 y otros grupos guerrilleros y que dio lugar a la Constitución de 1991, también obligó a que el Estado asumiera más responsabilidades sociales como fueron un sistema público de salud (Ley 100 de 1993), financiado en buena parte por los patronos y sus empleados con un componente público importante, como fuera el régimen subsidiado de salud; el sistema pensional mantuvo un subsistema privado y otro público que cobija a funcionarios, congresistas y magistrados que requiere de crecientes subsidios por parte del presupuesto nacional. La lucha contra el narcotráfico obligó a un fortalecimiento de la justicia, que siguió siendo insuficiente para copar con otros delitos; sobre todo, se obligó a financiar mejor a las fuerzas armadas. En medio de las conversaciones deshilvanadas con las FARC en el Caguán entre 1998 y 2000, la administración Pastrana logró acordar un paquete de ayuda con el gobierno de EEUU, el llamado Plan Colombia, que ofreció entrenamiento logístico y el despliegue de una fuerza aérea y naval, acorde con las condiciones de la lucha antiguerrillera y de la manigua colombiana.

La administración Uribe tuvo una política ambigua frente a la tributación: por un lado introdujo un impuesto al patrimonio, sobre todo de las empresas, para financiar la guerra contra la insurgencia, pero por otro lado, descargó impuestos a los inversionistas en minería y petróleo, también a los que adquirieran bienes de capital, debilitó la Administración de Impuestos (DIAN) y se hizo de la vista gorda frente a la evasión de impuestos o las reclamaciones fraudulentas de devoluciones tributarias que proliferaron.

El umbral de participación del Estado en la riqueza nacional que se señalan North y sus coautores como necesario para desarrollar un orden social de acceso abierto debe superar la mitad del PIB, incluyendo todos los niveles del gobierno (North et al, 2009, 4 y 5). Se trata de un Estado de “tamaño óptimo”, con la suficiente capacidad de regular pero no demasiado grande como para abusar de los ciudadanos, ser capturado por la corrupción y ser administrado con desgreño, algo que se vislumbra en los países latinoamericanos con estados relativamente grandes en el presente como Brasil, Argentina y Venezuela.

El Estado no sólo debe cumplir las funciones básicas de ejercer el monopolio de los medios de violencia, contar con un sistema judicial eficiente con cobertura universal y que financie la construcción de infraestructura, sino que regule efectivamente la sociedad y redistribuya la riqueza mediante gasto social. Colombia alcanza un gasto público de 29.4 por ciento del PIB en 2014, ⁴ del cual el gobierno central ocupa el 19 por ciento. Según North y colaboradores, el gobierno grande es una característica fundamental de los órdenes de acceso abierto pues se requiere incorporar a toda la ciudadanía al sistema político: debe ofrecer respuestas que implementen la igualdad y la solidaridad, mediante programas de aseguramiento social y no sólo de gasto asistencialista que desconoce los derechos de los recipientes o que les demanda a cambio el activismo político o el voto a favor del gobernante. El gasto debe ser suficiente y universal para que pueda desplegarse de manera impersonal, sin depender de las relaciones entre personas o familiares de los individuos con los políticos o los funcionarios.

El Estado grande y eficiente produce una gran oferta de bienes públicos que lubrican el desarrollo económico y reducen los riesgos de la ciudadanía frente al mercado. El gasto en educación es paradigmático porque construye capital humano, le permite a los individuos orientarse mejor en los mercados y avanza el desarrollo económico. Se trata de un proceso de construcción de Estado que hace realidad política complejas sin caer en la corrupción o el favoritismo hacia los que soportan el régimen. Requiere a su vez límites definidos a su acceso y también a su accionar para que no se perpetúen los

funcionarios elegidos mediante el recurso a corromper el sistema electoral. El orden social de acceso abierto cuenta con agentes con capacidad de veto sobre decisiones fundamentales a través de la separación de los poderes ejecutivo, judicial y legislativo. Las leyes y regulaciones son ampliamente conocidas y son aplicadas a todos por igual, (North, Wallis, Weinsgat 2009, 123), algo que está muy lejos de ocurrir en sociedades como la colombiana que expresan la desigualdad jurídica por medio de dichos como el de “la justicia es para los de ruana” (que son los pobres), “usted no sabe quién soy yo” o donde el sistema penitenciario está segregado y refleja las diferencias sociales de sus integrantes.

La evolución de la estructura tributaria de Colombia a partir de 1970 muestra algunos cambios notables que es conveniente resaltar, en el sentido de un relativo progreso: el arancel externo se disminuye de un tercio del recaudo en 1970 al 17 por ciento en 2015, para ser remplazado por impuestos a la actividad interna; se hace así más transparente la tributación y se reduce la protección a las actividades productivas domésticas, haciendo más competitivo el sistema económico; incluso el acceso a las importaciones se facilita para todos los empresarios pues antes era una fuente de rentas para los empresarios protegidos y para los funcionarios que otorgaban licencias de importación. Al mismo tiempo, se aumenta el Impuesto al Valor Agregado de 9 por ciento del recaudo en 1970 al 31 por ciento en el año 2010 para reducirse al 24 por ciento en 2015, a lo cual hay que agregar nuevos impuestos nacionales al consumo, para completar 28 por ciento en ese año; si se le agregan el arancel e IVA externo, y el gravamen a los movimientos financieros (GMF), entonces los impuestos indirectos alcanzan el 51 por ciento del recaudo del gobierno central, lo cual dificulta la redistribución de la riqueza.

El impuesto a la renta pasa de recaudar 53 por ciento del total en 1970 al 40 por ciento en 2010 y al 33 por ciento en 2015, al que hay que agregarle 12 por ciento del CREE que recae sobre las empresas para redondear 45 por ciento. Si se le añade el impuesto al patrimonio que es temporal, los impuestos directos alcanzan el 49 por ciento del total. De esta manera, la distribución del ingreso después de impuestos se deteriora, en la medida en que la mitad de estos recae sobre

el consumo, en donde los más pobres entregan una mayor proporción de su ingreso que los más ricos. La otra mitad recae abrumadoramente sobre las empresas, incluyendo el del patrimonio, quedando exentos los dividendos y la posesión de acciones por parte de personas naturales, que es una de las características que hace más injusto al sistema tributario colombiano.

En resumen, el Estado colombiano ha logrado un fortalecimiento apreciable, depende menos del comercio exterior que en el pasado, pero lo ha hecho recurriendo a impuestos indirectos sin gravar en exceso a los poseedores del excedente económico, constituido por ganancias, intereses y rentas del suelo. Así mismo, las contribuciones a la seguridad social han sido recargadas contra las empresas y deducciones de los ingresos de los trabajadores, frenando así cualquier redistribución a favor de las personas de menores ingresos; se castiga también la formalidad y se aumenta el desempleo al encarecer en cerca del 50 por ciento la nómina de las empresas. Finalmente, el sistema público pensional también segrega en favor de los funcionarios mejor pagos, dejando por fuera de todo soporte para la vejez al 70 por ciento de la población.

c. Capacidad coercitiva

La capacidad coercitiva puede definirse como la habilidad de movilizar la fuerza y ejercitarla con eficacia. En la América Latina del siglo XIX y principios del XX, los ejércitos eran pequeños y su movilización para la guerra no tenía efectos duraderos en el desarrollo militar, en la medida en que los ejércitos eran desbandados y los soldados liberados inmediatamente después de un combate. Hay una diferencia importante entre la habilidad de movilizar fuerzas de combate cuando se necesitan, que corresponden a la existencia de un verdadero ejército nacional, y la que pueden desplegar los caudillos sobre los efectivos de una región particular (Soifer, 2015, 202). El reclutamiento tendía a ser forzoso y espontáneo, ejecutado por las propias unidades militares por donde pasaran y en la medida en que se requerían. El resultado era la dificultad para movilizar, mientras que la desertión y la

resistencia a la conscripción eran comunes y las tropas no mostraban motivación alguna fuera de su región de origen. En Colombia fue notoria la inexistencia de un ejército nacional hasta 1903, cuando entró a ser organizado por oficiales chilenos siguiendo una orientación prusiana, pero siguió siendo pequeño y desfinanciado, mientras que la policía era organizada a nivel local y regional, prestándose para avanzar intereses particulares.

Durante el siglo XIX el ejército del gobierno central no superaba los 4.000 hombres. En las guerras civiles más intensas alcanzaba los 6.000 y solo en la Guerra de los Mil Días llega a los 8.000 efectivos. La ausencia de procedimientos de conscripción sistemática malogró el comportamiento del ejército... debilitándolo para enfrentar desafíos locales. En verdad, la conscripción se hacía utilizando medios violentos, lo cual hacía que contribuyeran al apoyo de la oposición al gobierno. En las guerras civiles tanto liberales como conservadores se apoyaban en oficiales voluntarios de buenas familias de los que había muchos y reclutados a la fuerza que no eran tantos ni merecedores de confianza (Deas, 1993, 139 y 140). El ejército llenaba sus filas a través de métodos probados de reclutamiento forzoso de hombres de las clases bajas. La defensa del nuevo gobierno panameño que se independiza de Colombia en 1903 corrió por cuenta de la marina estadounidense frente a la cual la debilidad militar colombiana mostró su mayor ineptitud, siendo capturados sus hombres sin dar batalla (Patiño, 2010, 150 y 151).

Los soldados eran reclutados según se necesitaran por las unidades militares en las áreas cercanas y marchaban directamente a las batallas. El resultado era un ejército sin entrenamiento lleno de soldados de lealtad y calidad cuestionables, que era bastante inefectivo en los campos de batalla... en la Guerra de los Mil Días, la mayor parte del reclutamiento continuaba haciéndose de manera *ad hoc* y forzosa (Soifer, 2015, 214). El resultado era que la desertión y la disciplina militar eran problemas insolubles para los oficiales y la resistencia a la conscripción estaba extendida y era violenta a veces... la violencia del reclutamiento forzosos por todos los bandos en la guerra de los mil días y el fracaso resultante del ejército colocó el tema de la conscripción en el

centro de las reformas del posconflicto impulsada por Reyes. Pero aun así, su respuesta evadió el problema central.

El reclutamiento forzoso fue abolido formalmente en 1907, pero no se organizó un sistema para llenar las filas del ejército. La única legislación nueva regulaba los términos del reclutamiento voluntario, sin que fuera legislado ningún otro sistema de reclutamiento. La falta de inclinación de las elites políticas por fortalecer la capacidad estatal continuó explicando la debilidad del estado colombiano. (Soifer, 2015, 230)

Otras medidas de la fortaleza del ejército nacional es su presupuesto en términos del PIB y por lo menos hasta la guerra con el Perú en 1932 estaba por debajo del 0.5 por ciento para superar el 3 por ciento durante la contienda. Después vuelve a caer pero ahora con un piso de 1 por ciento del PIB que se incrementa levemente durante *La Violencia*. El envío de tropas a Corea por parte del régimen de Laureano Gómez establece un nuevo hito, pues los oficiales reciben entrenamiento moderno y se familiarizan con la guerra de posiciones y su armamento. Según Atehortúa y Vélez, el gobierno de Laureano Gómez escoge a los oficiales liberales para que lucharan en Corea, avanzando así el proceso de conservatización del ejército al que se había encargado a ejercer alcaldías en los municipios rojos y también a procesar a la oposición por medio de consejos verbales de guerra durante los años de *La Violencia* (Atehortúa, Vélez, 1994, 194). En esta fase, el presupuesto militar alcanza el 2.3 por ciento del PIB pero se devuelve al 1.5 por ciento del PIB durante la dictadura de Rojas Pinilla que logra desactivar el conflicto civil mediante una amnistía a favor de los alzados en armas.

El gobierno militar de Rojas prefirió aumentar el presupuesto de obras públicas y ciertamente el tamaño del Estado, aprovechando la bonanza cafetera de 1954 y un aumento de impuestos que fue mal recibido por las dirigencias bipartidistas del país y que propiciaron su derrocamiento en 1957. Las fuerzas armadas se debilitan un tanto durante el Frente Nacional, aunque se comienza a combatir a la insurgencia que no aceptó la amnistía de Rojas Pinilla. La

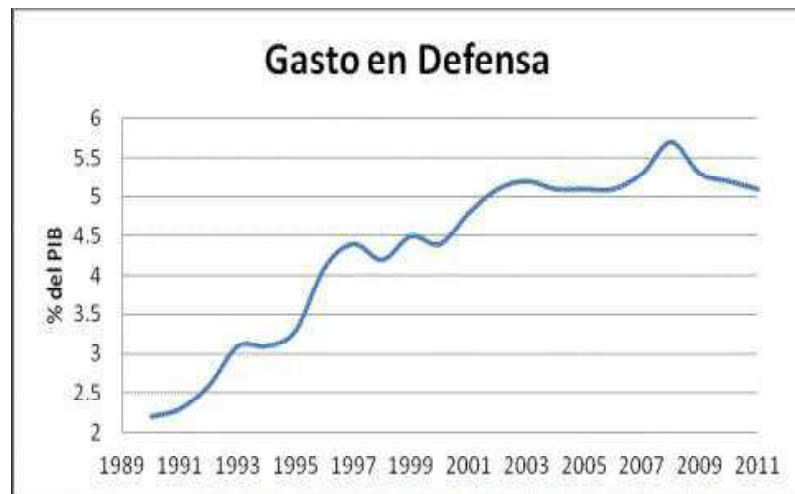
fase de contrainsurgencia durante los años sesenta en la que EEUU entrena a la oficialidad en sus bases de Panamá, bajo la doctrina de la seguridad nacional, moderniza la organización, pero se mantiene el gasto militar en el bajo nivel de 2 por ciento del PIB: los políticos de ambos partidos desconfían de los militares y rehúsan fortalecer al ejército para que no vuelva a jugar un papel protagónico en la política. El salto del gasto durante la presidencia de Misael Pastrana está relacionado con la adquisición de aviones de combate Mirage, no muy útiles para enfrentar una guerrilla soterrada, y fusiles modernos, pero no se sostiene en el tiempo.

Durante la mayor parte del siglo XX, la misma debilidad del Estado colombiano permite que las fuerzas armadas se autogobiernen y se les otorga el Ministerio de Defensa a un general del Ejército, nublando el mando del Presidente y del gobierno en general sobre la corporación militar y sobre su presupuesto. El carácter endógeno de la institución impide que prosperen sus mejores elementos y le resta eficiencia a su labor. La policía que había dependido de las administraciones municipales hasta *La Violencia* se politizaba fácilmente y los conservadores la consideraron un fortín liberal, hasta que es nacionalizada en 1950 y es puesta bajo el mando del Ministerio de Defensa que no del Ministerio del Interior. El constante recurso al estado de sitio durante el Frente Nacional le entrega al ejército poderes especiales al permitir el juzgamiento de civiles por cortes militares, recurriendo a procesos verbales. Es solo durante la presidencia de César Gaviria que se nombra un civil como ministro de la Defensa, algo que siguen todas las administraciones posteriores, recuperando la coordinación de la seguridad por parte del gobierno central y haciendo posible la modernización de las FF.MM, además de racionalizar sus gastos. Con la nueva constitución de 1991 no fue necesario volver a recurrir al estado de sitio para reprimir los movimientos sociales pero la seguridad privatizada protagonizó una ola exterminadora de dantescas proporciones que provocó el desplazamiento de buena parte de la población rural, masacres, desapariciones y torturas. (Gutierrez, 2014, 178)

La administración Gaviria aumenta el poder aéreo de la policía y de la Fuerza Aérea para combatir el narcotráfico y

eleva el gasto militar 0.8 por ciento del PIB para que abarcara el 3.1 por ciento del mismo. Durante la presidencia Samper se aumenta el gasto militar en un punto adicional del PIB, asediado por el escándalo del financiamiento de su campaña por el narcotráfico. Andrés Pastrana agrega otro medio punto del PIB al esfuerzo militar, que se va a complementar con los recursos del Plan Colombia. Las dos administraciones Uribe cosechan lo sembrado durante las dos décadas anteriores y le añade 0.7 por ciento del PIB al presupuesto militar con lo cual se logra inclinar el balance del conflicto a favor del estado colombiano. Hacia 2015, el presupuesto militar es del orden de \$28.3 mil millones.

Gráfico 1



Fuente: Ministerio de Defensa, 2009

El asedio del narcotráfico y de la insurgencia en los años noventa obliga al fortalecimiento sistemático del gasto en seguridad para alcanzar más del 5 por ciento del PIB en 2003, sumando 500,000 hombres entre ejército y policía (parte de la cual está militarizada) hacia 2015, la fuerza pública más

numerosa de América Latina. El plan Colombia durante los años noventa provee a las fuerzas armadas de tecnología moderna y de una aviación efectiva contra la insurgencia. El Ejército todavía recluta gente pobre que sirve de bulto, mientras que los muchachos de clase media que no ingresan a la universidad prestan servicio pero no son enviados al frente. Las unidades de contrainsurgencia se surten de soldados profesionales relativamente bien pagos, jóvenes que no cuentan con oportunidades económicas no letales. La movilización militar está lejos de ser universal y no toca por igual a todas las clases sociales.

Entre 2000 y 2005, el gobierno de EEUU desembolsó cerca de \$3,800 millones de dólares en subsidios al gobierno colombiano para fortalecerlo en la guerra contra los productores y traficantes de drogas ilegales. Colombia, por su parte, gastó cerca de \$6,900 millones de dólares durante el mismo periodo en la lucha contra las drogas. “El gasto conjunto entre EEUU y Colombia en el componente militar del Plan Colombia corresponde, en promedio entre 2000 y 2005, a aproximadamente 1,5 por ciento del PIB de Colombia en estos años”. (Mejía, 2009, 2) Si bien, la lucha contra las drogas no fue muy exitosa, según Daniel Mejía, si se puede afirmar que el componente militar fue importante para inclinar la correlación de fuerza a favor del gobierno en su combate a la insurgencia.

El aporte del Plan Colombia al presupuesto militar en términos cuantitativos fue importante en el año 2000, cuando alcanza un punto del PIB frente al 4.4% por ciento que aportaba el presupuesto nacional. En los demás años aporta entre una quinta y una octava parte de los recursos. Los montos son decrecientes hasta alcanzar el 0.2 del PIB en 2008. El gran esfuerzo militar corre por cuenta del contribuyente colombiano de 2008 en adelante. (Rojas, 2014, 143) Como se afirmó antes, la importancia cualitativa del plan es más importante porque financia el avance tecnológico de las FF.MM. contra una guerrilla que no contaba con la capacidad financiera ni técnica para adquirir los elementos estratégicos que fortalecieron la capacidad militar, sobre todo de la Fuerza Aérea y de la Policía Nacional.

Otra medida de capacidad estatal es el desarrollo de una seguridad privada que complementa las funciones de la policía

y que en Colombia es bastante notoria. A pesar de que las empresas privadas de seguridad están reguladas por el Ministerio de Defensa y una Superintendencia correspondiente, reflejan la insuficiencia de la misión fundamental de las fuerzas armadas de garantizar la vida y propiedad de los ciudadanos más pudientes y sobre todo de las empresas. Muchas de los entes de seguridad han sido fundados por oficiales retirados de las fuerzas armadas. En el año 2014, la provisión privada de seguridad facturó \$7.5 mil millones, 1 por ciento del PIB, y contó con un personal de 246.000 personas, más que la Policía que ese año registró 176.557 efectivos y similar al Ejército nacional que contabilizó un número similar de hombres. Los escoltas provistos por las empresas privadas alcanzan a contar 18.000 hombres (revista *Dinero*, 8/5/2015).

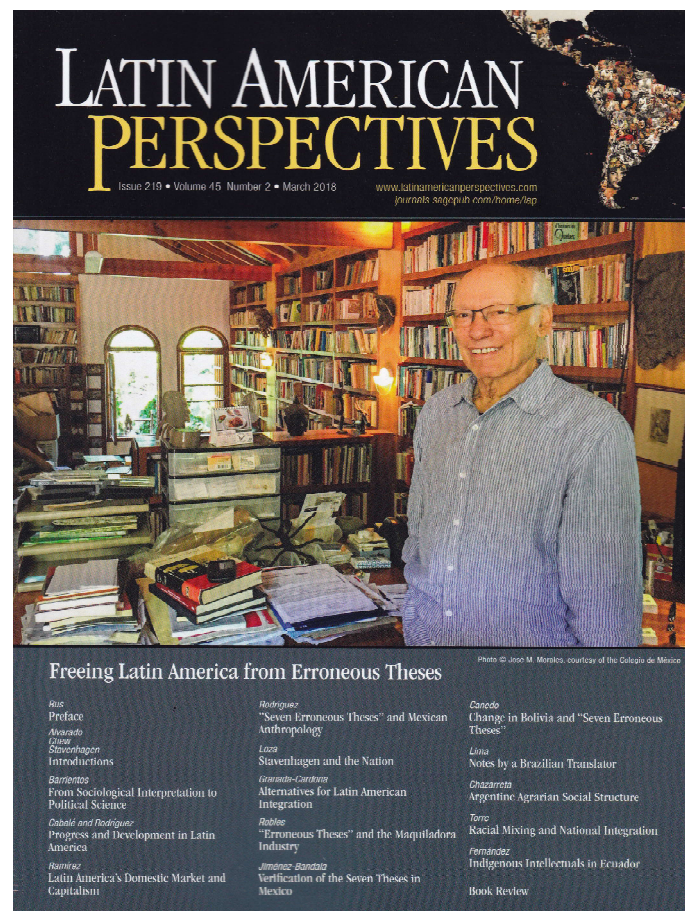
El fortalecimiento del Estado y de las fuerzas militares han conformado un verdadero complejo industrial militar y la posibilidad de acorralar a la guerrilla en sus zonas de frontera, diezmar su dirigencia, reducir su acceso a recursos financieros y forzar una reducción importante en su número de combatientes.⁵ Este fortalecimiento notable explica el avance del gobierno contra las fuerzas rebeldes, a pesar de que estas contaban con una alta moral de tropas, una organización bastante racional y un armamento adecuado a las condiciones del bosque tropical, basados en tecnologías simples: cilindros de gas tornados en bombas, tatucos, etc.

(Continúa en el próximo número de la revista *Tareas*)

Notas

1. Esta es la primera parte del artículo cuya segunda parte se publicará en el próximo número de la revista *Tareas*.
2. Agradezco los comentarios de Jorge Armando Rodríguez, Edwin López Rivera, Enrique López Enciso que me ayudaron a mejorar el texto.
3. Ver los trabajos de Alejandro Gaviria y asociados que miden la correlación entre educación, ingresos o posición ocupacional entre padres e hijos y que encuentra altas correlaciones o baja movilidad entre las generaciones. El Gini de Colombia encontrado por Hertz y al fue de 0.58 dentro de 42 países, el más alto de la muestra. Bahamón, Gaviria y Szekely, 2001 y Angulo, Azevedo, Gaviria y Páez, 2012.
4. Incluye las contribuciones a la seguridad social y los gastos de los niveles municipal y departamental financiados con fuentes propias de recursos.

5. Según Alfredo Rangel, “si analizamos el salto tecnológico que las Fuerzas Militares dieron al adquirir una considerable capacidad aérea, de telecomunicaciones, de inteligencia técnica y de mejoras en el equipamiento militar, vemos que la principal condición de una transformación militar – el cambio tecnológico – sin duda se ha dado en Colombia en los últimos años, para continuar más adelante afirmando que las mejoras en comunicaciones, en inteligencia técnica y en capacidad de desarrollar operaciones nocturnas también han contribuido decisivamente a incrementar las capacidades de las FF.MM. y a contener la avanzada de los grupos armados ilegales”. Citado en Patiño, 227.



Latin American Perspectives, ejemplar 219, vol.45, N°2, marzo 2018.