

La miseria en Colombia

The Misery in Colombia

James A. Robinson¹

DOI: 10.13043/DYS.76.1

Resumen

Durante la mayor parte de la historia del país, la mayoría de los colombianos han vivido en pobreza absoluta y han estado atestados de violencia e inseguridad. Mi argumento es que el alcance y la persistencia de la pobreza y la violencia en Colombia son una consecuencia de las facetas extractivas de las instituciones políticas. Estas tienen dos dimensiones principales: la baja calidad de la "democracia que en realidad existe" y la naturaleza "de doble cara" del débil e inefectivo Estado colombiano. Proporciono un análisis de la lógica política que mantiene en su lugar los aspectos extractivos de estas instituciones y cómo estos interactúan como los aspectos incluyentes de las instituciones colombianas. Argumento que las instituciones colombianas lentamente se han tornado menos extractivas con el paso del tiempo, debido a los intentos de las élites por contrarrestar algunas de las contradicciones internas de la coexistencia de las instituciones extractivas e incluyentes. Esto ha resultado en disminuciones de la pobreza y violencia, así como en una modernización gradual

1 Universidad de Chicago, Harris School of Public Policy, 1155 East 60th Street, Chicago, Illinois, Estados Unidos. Correo electrónico: jamesrobinson@uchicago.edu.

Este artículo fue recibido el 16 de febrero de 2015 y finalmente aceptado el 17 de noviembre de 2015.

del país. Sin embargo, las poderosas fuerzas que han hecho que Colombia siga siendo un país pobre y violento siguen funcionando y reproduciéndose. Planteo cómo podría ser la solución de estos problemas en Colombia.

Palabras clave: Colombia, pobreza, violencia, desigualdad, desarrollo, política.

Clasificación JEL: D7, H1, N16, N46, O54, P16.

Abstract

For most of the country's history, the majority of Colombians have been in absolute poverty and plagued by violence and insecurity. I argue that the extent and persistence of poverty and violence in Colombia is a consequence of extractive facets of political institutions. These have two main dimensions; the very low quality of "actually existing democracy" and the "Janus-faced" nature of the weak, ineffective Colombian state. I provide an analysis of the political logic which maintains the extractive aspects of these institutions in place and how they interact with the inclusive aspects of Colombian institutions. I argue that Colombian institutions have become slowly less extractive over time because of elite attempts to counteract some of the internal contradictions of the coexistence of extractive and inclusive institutions. This has resulted in falls in poverty and violence and a gradual modernization of the country. Nevertheless, the powerful forces which have kept Colombia poor and violent remain in place and powerfully reproduce themselves. I outline what a solution to Colombia's problems might look like.

Key words: Colombia, poverty, violence, inequality, development, politics.

JEL classification: D7, H1, N16, N46, O54, P16.

Introducción

Colombia es un país con mucha gente pobre y siempre lo ha sido. En su libro *La miseria en Bogotá*, el intelectual y político liberal Miguel Samper (1969, pp. 8-9) describió vívidamente el alcance de la miseria:

De todas las capitales de Sur América, Bogotá es la que más atrás se ha quedado [...] Los mendigos llenan calles y plazas [...] Pero no todos los mendigos se exhiben en las calles. El mayor número de los pobres de la ciudad, que conocemos con el nombre de *vergonzantes*, ocultan su miseria, se encierran con sus hijos en habitaciones desmanteladas, y sufren en ellas los horrores del hambre y la desnudez. Si se pudiera formar un censo de todas las personas a quienes es aplicable en Bogotá el nombre de *vergonzantes* —entre las cuales no faltan descendientes de próceres de la Patria— el guarismo sería aterrador y el peligro se vería más inminente.

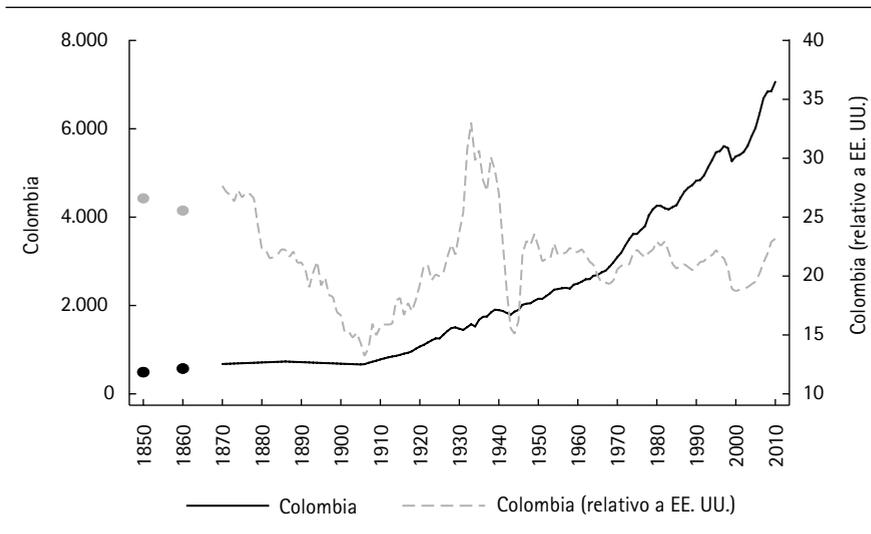
Colombia también es un país con mucha violencia y con un Estado inefectivo, y esto siempre ha sido así. Un tiempo después, el intelectual liberal, economista y ministro de Hacienda Aníbal Galindo (1900, pp. 291–293) registró en sus *Recuerdos* una conversación con el embajador francés Monsieur Daloz, quien preguntó:

¿Pero qué defensa admite, señor Galindo, el hecho de que en ochenta años que llevan ustedes de vida independiente, no han podido ustedes construir un camino, siquiera sea de ruedas, que mide solo diez y ocho lenguas de largo, del borde de la altiplanicie a su puerto fluvial de Honda sobre el Magdalena, y aún se sirven ustedes, desmejorado según me han dicho, del mismo camino de mulas ó de herradura que bajando y trepando aquellas crestas les dejaron los españoles al emigrar del país en 1819, al paso que la más insignificante de las revoluciones en que ustedes se han empleado, ha consumido cien veces más de lo que habría costado la construcción de aquel camino?

A pesar de 120 años de crecimiento económico sostenido que inició en 1890, de la expansión educativa, la urbanización y la “modernización”, en Colombia la pobreza y la violencia siguen siendo persistentemente altas, a pesar de que se ha logrado reducir recientemente. Asimismo, el nivel relativo de prosperidad de Colombia en comparación con Estados Unidos se ha deteriorado. De acuerdo con el cálculo contemporáneo de Camacho Roldán, el producto interno bruto (PIB) per cápita en Colombia en 1872 fue alrededor del 34% del nivel estadounidense (Camacho, 1895; García-Jimeno y Robinson, 2010). Hoy en día es de alrededor del 23%. La figura 1 muestra el ingreso per cápita en Colombia durante la larga divergencia desde 1850, usando datos del proyecto

Maddison (véanse Bolt y Van Zanden, 2014). La escala de la izquierda muestra el nivel de ingreso per cápita en dólares estadounidenses de 1990 y la de la derecha el nivel del PIB per cápita en Colombia con relación al nivel de Estados Unidos. Se evidencia que el ingreso per cápita relativo de los colombianos disminuyó en forma sostenida hasta 1905, cuando alcanzó su nivel más bajo, que fue alrededor del 15% del estadounidense. Esta tendencia luego se revirtió, en particular durante la Gran Depresión, cuando el ingreso cayó dramáticamente en Estados Unidos. Desde entonces, el ingreso relativo per cápita se ha estabilizado en el rango de 20–25% durante los últimos sesenta años. Por lo tanto, a pesar de que los niveles han mejorado y que en promedio los colombianos tienen mayores ingresos ahora que en el pasado, la posición económica de Colombia con relación a las naciones que lideran la economía mundial se ha deteriorado.

Figura 1. PIB per cápita en el largo plazo



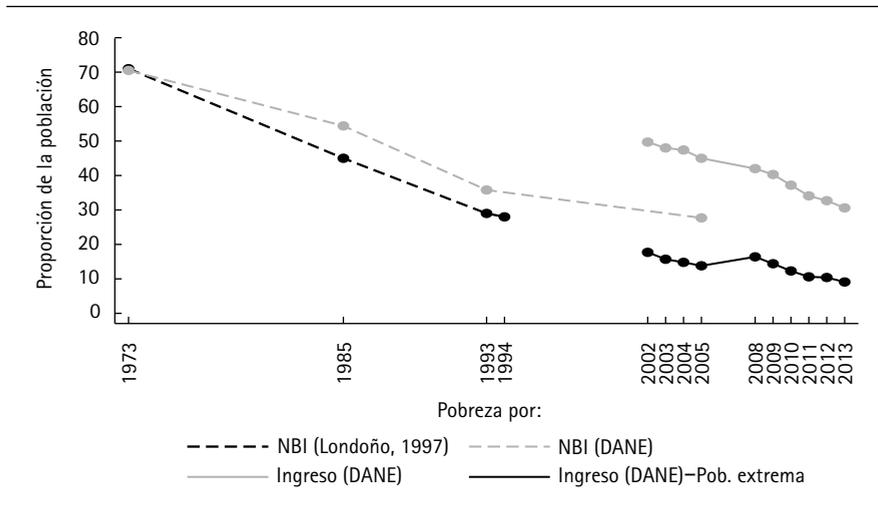
Nota: PIB per cápita en dólares Geary-Khamis de 1990.

Fuente: Bolt y Van Zanden (2014).

Este tipo de dinámicas no son particularmente anómalas en América Latina y en este sentido Colombia es un "un típico país latinoamericano" (Robinson, 2007). Sin embargo, en este ensayo quiero enfocarme en proponer una explicación para esta divergencia en Colombia, lo que ayudará a explicar algunas de las características colombianas que quizás son más únicas, como los nive-

les extraordinariamente altos de violencia. La figura 2 muestra la información histórica disponible sobre tasas de pobreza, usando diferentes fuentes de información. Hay muchas maneras diferentes de medir la pobreza. En Colombia una de ellas es el censo que mide el grado de "necesidades básicas insatisfechas" (NBI). En el censo de 1973, el 70% de los colombianos tenía este tipo de necesidades insatisfechas y, por lo tanto, se consideraban pobres. De hecho, de acuerdo con esta definición, la mayoría de los colombianos fueron pobres hasta finales de la década de 1980. La información actual sobre pobreza que utiliza el ingreso como criterio, producida por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), sugiere que en 2013 el 30% de los colombianos eran pobres, mientras que el 10% vivía en extrema pobreza.

Figura 2. Pobreza en Colombia



Nota: proporción de hogares en la pobreza de acuerdo con los niveles de ingreso y necesidades.
Fuente: DANE y Londoño (1997).

El grado de pobreza en una sociedad depende del nivel de ingreso, pero también de su distribución. Detrás de estos se encuentran factores como las existencias y la distribución de bienes como la tierra y el capital humano, el funcionamiento del mercado laboral y el nivel de desempleo, y la provisión de bienes y servicios públicos por parte del Gobierno (véanse Joumard y Londoño, 2013a, 2013b, para un excelente análisis reciente de estos determinantes de la pobreza en Colombia). Si bien Colombia no es un país rico, su nivel de ingreso per cápita es perfectamente consistente con una situación en la que nadie es

pobre. Desde un punto de vista contable, la razón por la que hay colombianos pobres es porque hay mucha desigualdad en el país, donde, por ejemplo, el 45% del ingreso nacional es devengado por el 10% más rico de la población y el 14% de los terratenientes son propietarios del 80% de la tierra (Ibáñez y Muñoz, 2011). Esta es una situación de desigualdad de bienes bastante notable y la información existente sugiere que ha sido muy estable con el paso del tiempo. La figura 3 muestra la información histórica disponible sobre el coeficiente de Gini recolectada por Wider² a partir de varias fuentes. Colombia es el país más desigual en América Latina. Por ejemplo, el Banco Mundial reporta un coeficiente de Gini de ingreso de 55,9 en 2010 para Colombia, el más alto de América Latina. Las diferentes series de datos recolectadas en la figura 3 sugieren que este número ha sido más o menos constante desde la década de 1960, aunque con algunas fluctuaciones bastante grandes y, de acuerdo con los estimados más especulativos de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal), la desigualdad ha incrementado sustancialmente desde finales de la década de 1930 (véase también Londoño, 1995). La información del Banco Mundial también muestra que la proporción del ingreso devengada por el 10% más rico de la población ha sido constante desde por lo menos 1980.

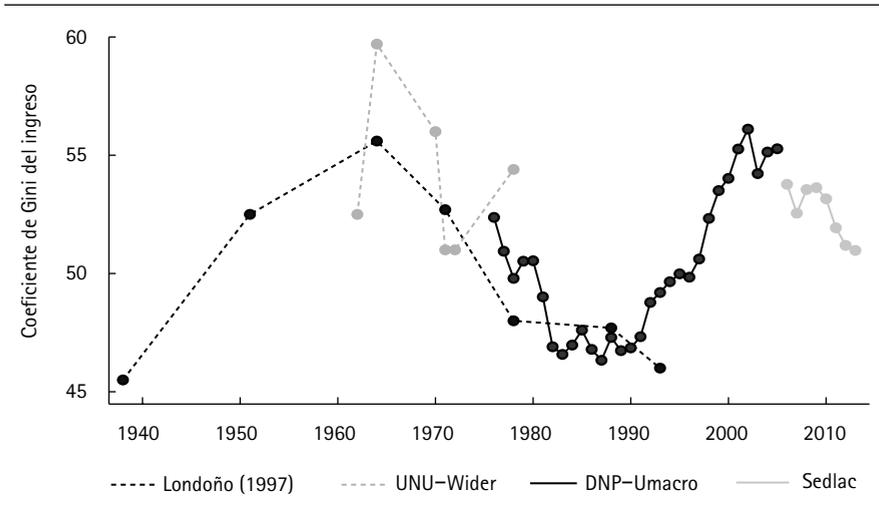
En este ensayo propongo una explicación sobre por qué hay tanta pobreza y violencia en Colombia, por qué han persistido tan obstinadamente en el tiempo y por qué han caído significativamente en la última década, mientras que la desigualdad no lo ha hecho. Explicar esto en cierto modo explicará la figura 1 también, en el sentido de por qué Colombia ha crecido pero no ha podido converger con los estándares de vida de Estados Unidos o de otros países afluentes³.

Para empezar a pensar sobre las causas de la pobreza y la violencia en Colombia es útil reconocer que estas se distribuyen espacialmente de formas particulares.

2 http://www.wider.unu.edu/research/Database/en_GB/database.

3 Al hacer esto no pretendo hacerle justicia a la rica y sofisticada literatura académica sobre las causas de estos problemas en Colombia. Se pueden encontrar buenos resúmenes sobre los tipos de explicaciones que se han propuesto para la violencia en: Oquist (1980), Sánchez (1985), Comisión de Estudios sobre la Violencia (1987), Pecaüt (1987), Bergquist y Peñaranda (1992), Deas y Gaitán (1995), Bergquist, Peñaranda y Sánchez (2001), Palacios (2006), Gutiérrez, Sánchez y Wills (2006) y Grupo de Memoria Histórica (2012). Véase también el reciente ensayo autoritario de Pizarro (2014) que busca resumir los argumentos presentados durante la Comisión de Historia del Conflicto y sus Víctimas. Mi única excusa es que creo que los argumentos que desarrollo aquí, si bien se relacionan claramente con muchas ideas de la literatura, por ejemplo, con respecto a la debilidad del Estado colombiano, son lo suficientemente nuevos como para merecer el enfoque singular que se ha asumido.

Figura 3. Desigualdad del ingreso en Colombia



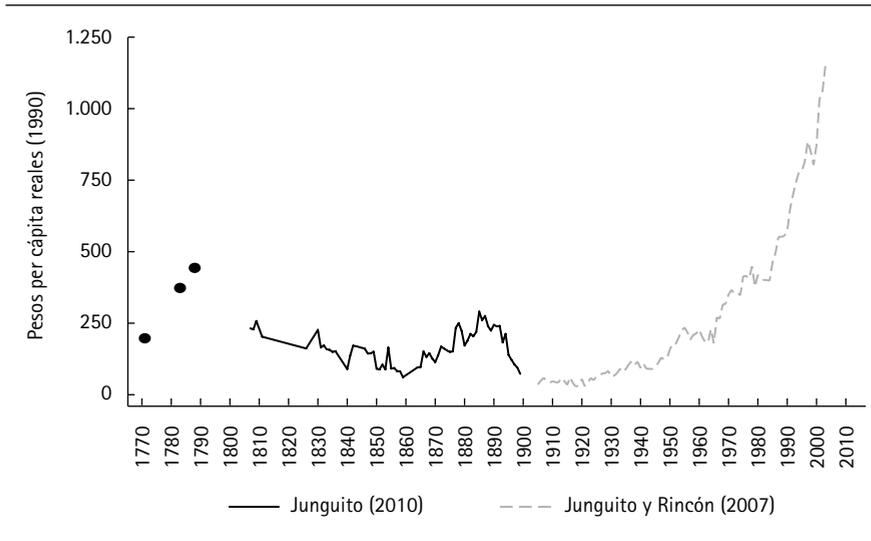
Nota: coeficiente de GINI. Coeficiente de GINI de DNP Umacro fue calculado únicamente para las siete principales ciudades.

Fuente: Wider, Sedlac y Londoño (1997).

La figura 4, por ejemplo, muestra la tasa de pobreza multidimensional en Colombia en 2005 por municipio. Los colores más oscuros significan que hay una mayor proporción de personas pobres y los municipios están divididos en seis intervalos, de modo que el color más oscuro representa el 1/6 más pobre de los municipios en Colombia, mientras que el más claro el 1/6 más rico. El índice de pobreza multidimensional es una medida mucho más comprensiva de la pobreza que las que usualmente se emplean, discutidas arriba, y mide la pobreza en cinco dimensiones: acceso a la educación, las condiciones de niños y jóvenes, salud, empleo, acceso a servicios públicos y condiciones de vivienda. De acuerdo con esta medida de pobreza hay muchos más pobres en Colombia. La distribución de esta variable es notable en Colombia, y existe una gran diferencia entre municipios como Envigado (en Antioquia, donde el Gobierno complacientemente creó la falsa prisión "La Catedral" para el narcotraficante Pablo Escobar en 1991) donde solo el 14,3% de la población es pobre, o Chía (Cundinamarca), donde la cifra es de 16,5%, y municipios donde, de acuerdo con este criterio, absolutamente todas las personas son pobres: Puerto Alegría y Mirití-Paraná (Amazonas), Argelia (Cauca), Puerto Colombia (Guainía), Media Atrato (Chocó) y Papunaua (Vaupés). Cada uno de estos municipios se encuentra en lo que yo llamaría la periferia de Colombia, mientras que Envigado

y Chía, en contraste, están ubicados en el centro. La figura 4 muestra que existe una separación visible entre el centro del país, en particular entre el altiplano (la cordillera de los Andes y lo que se considera "tierra fría") y la periferia (las costas Caribe y Pacífica, los Llanos, los llanos orientales que drenan hacia el río Orinoco, la Amazonia y el altiplano sur, consideradas "tierra caliente"). La periferia es geográficamente única y tiene tasas de pobreza mucho mayores.

Figura 4. La distribución espacial de la pobreza en Colombia



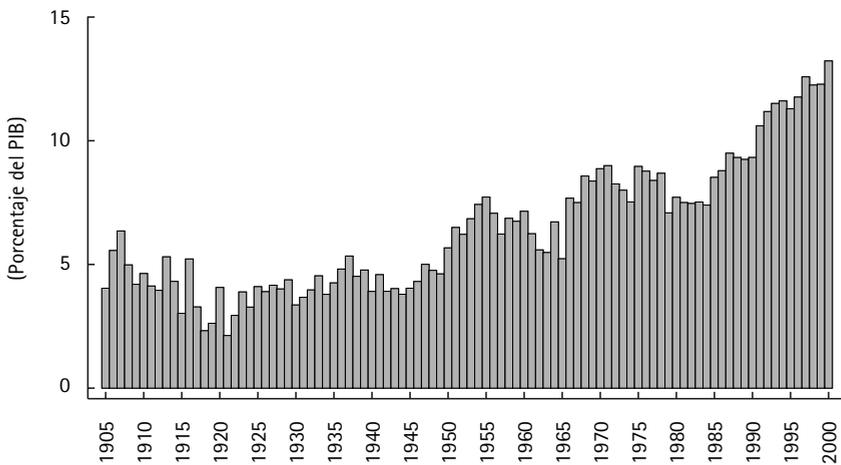
Nota: el índice de pobreza multidimensional se basa en cinco dimensiones: 1) condiciones educativas, 2) condiciones de la niñez y la juventud, 3) salud, 4) trabajo y acceso a servicios públicos domiciliarios y 5) condiciones de vivienda.

Fuente: Oxford Poverty & Human Development Initiative (OPHI).

Los conceptos de la periferia y el centro en Colombia son importantes, y el lenguaje es útil, pero también es importante entender que hay muchos centros y muchas periferias en el país que ocurren de manera particular. A nivel general, la figura 4 captura la noción de centro y periferia, pero si nos enfocamos en una región o departamento, encontraremos un centro y una periferia similares. La figura 5, por ejemplo, muestra las tasas de pobreza multidimensional solo en el departamento de Antioquia. Así como a nivel nacional se puede ver un centro y una periferia, dentro de Antioquia también se puede ver lo mismo. El centro es Medellín y los municipios del Valle de Aburrá. De hecho, dentro del área metropolitana no solo Envigado tiene tasas bajas de pobreza, sino también Sabaneta (18% de pobreza), Itagüí (23%) y La Estrella (26%). Los municipios

más pobres de Antioquia son los que se encuentran al noroccidente y norte de la región, una periferia notable en la figura 5, entre los cuales están: Vigía del Fuerte (99%), Murindó (95%), Peque (89%), Cáceres (89%), Necoclí (87%), San Pedro de Urabá (89%) y Tarazá (86%). De hecho, la relación centro-periferia es, en términos matemáticos, un fractal, que Mandelbrot (1983) define como "una forma geométrica irregular o fragmentada que se puede dividir en partes, cada una de las cuales es (por lo menos aproximadamente) una copia de menor tamaño de la forma completa". Exactamente de esta manera es la relación centro-periferia en Colombia y, como voy a argumentar, es una interacción muy significativa para entender la naturaleza de las instituciones extractivas e incluyentes del país⁴.

Figura 5. La distribución espacial de la pobreza en Antioquia



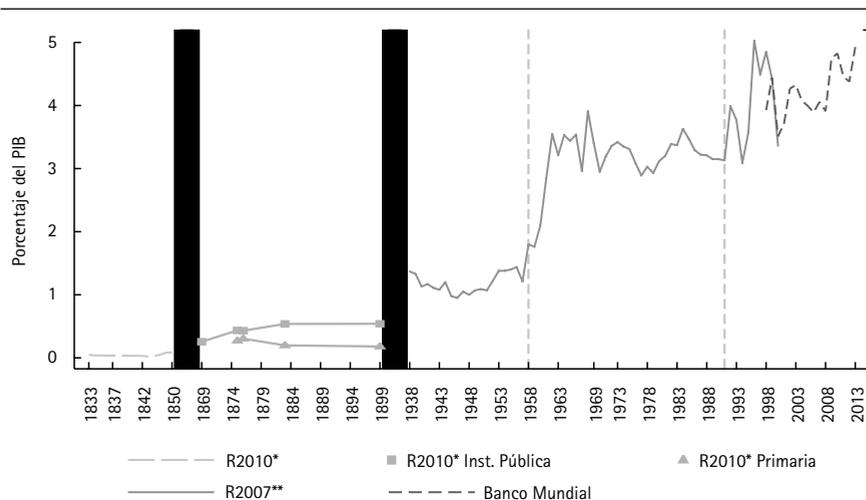
Nota: el índice de pobreza multidimensional se basa en cinco dimensiones: 1) condiciones educativas, 2) condiciones de la niñez y la juventud, 3) salud, 4) trabajo y acceso a servicios públicos domiciliarios y 5) condiciones de vivienda.

Fuente: Oxford Poverty & Human Development Initiative (OPHI).

Regresando al nivel nacional, la figura 6 también revela que la periferia es mucho más violenta. Allí se muestra información a nivel municipal sobre la

4 La naturaleza fractal del centro y la periferia no termina a nivel departamental. Si miramos dentro de Bogotá y Medellín encontramos el mismo fenómeno. En Medellín, por ejemplo, hay vecindarios muy pobres como Manrique, Popular, San Javier (Comuna 13), Santo Domingo y Doce de Octubre, y vecindarios ricos como El Poblado, Laureles y La América (véanse Medina, Morales y Núñez, 2008) para información sobre esto.

Figura 6. La distribución espacial de la violencia en Colombia



Nota: número de eventos violentos en donde la guerrilla o los paramilitares participaron cada año por cada 100.000 habitantes. Promedio entre 1996 y 2012.

Fuente: Cerac-Universidad del Rosario (Centro de Recursos para el Análisis de Conflictos).

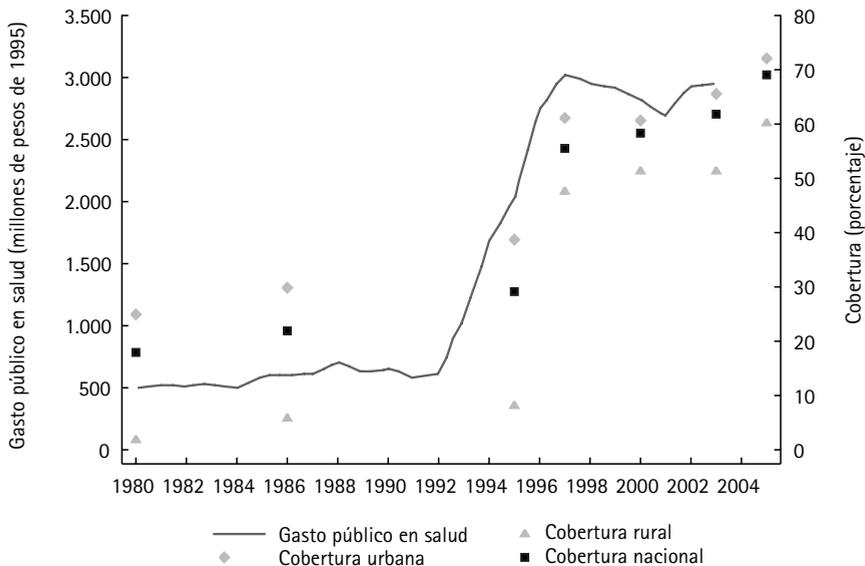
presencia de dos actores armados no estatales, promediada durante el periodo 1996-2012. El panel izquierdo muestra la distribución espacial de eventos violentos perpetrados por grupos guerrilleros, específicamente las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) y el Ejército de Liberación Nacional (ELN). En el panel derecho la información es similar para acciones atribuidas a grupos paramilitares. La escala mide la cantidad total de eventos violentos al año por cada 100.000 habitantes, promediada durante el periodo 1996-2012 (información del Centro de Recursos para el Análisis de Conflictos -Universidad del Rosario)⁵. En la figura 6 los colores más oscuros significan mayores niveles de violencia. El panorama es complicado: partes de la Amazonía, los Llanos e incluso la costa Caribe evidencian que no hay ninguna violencia o muy poca, mientras que en Antioquia es alta. Sin embargo, a este nivel el patrón básico sigue siendo que la violencia está mucho más presente en la periferia de Colombia que en el centro. Las partes más oscuras del panel izquierdo, por ejemplo, están en los Llanos, los departamentos de Arauca y Caquetá; en la Amazonia, en el altiplano sur en Putumayo y Nariño; y en la parte norte de la costa Pacífica, en el Chocó y además de la región de Urabá. Si bien todavía

5 <http://www.cerac.org.co/en/resources/conflicto-data.html>.

tiene sentido hablar de centro y periferia a nivel nacional, la figura 7 muestra la información de la figura 6 solo dentro de Antioquia. Reflejando la naturaleza fractal de centro y periferia, la Figura 7 muestra que dentro de Antioquia existe un patrón claro de una periferia violenta y un centro menos violento (como lo señaló Roldán, 2001, para la guerra civil conocida como *La Violencia* en las décadas de 1940 y 1950). De hecho, entender la dinámica de centro-periferia dentro de lo que es la periferia ayuda a interpretar la Figura 6. A continuación es útil pensar en términos de "la periferia de la periferia", que son lugares como el norte y noroccidente de Antioquia, pues allí es donde se concentra la mayor parte de la pobreza y la violencia en Colombia.

Esta distribución espacial de la pobreza y la violencia en Colombia no es reciente. Incluso, si Miguel Samper estaba hablando de Bogotá, la pobreza en los demás lugares del país ciertamente era mucho peor en el siglo XIX y era endémica en exactamente los mismos lugares donde lo es hoy en día. Lo mismo se puede decir sobre la violencia (Fergusson, Molina, Robinson y Vargas, 2015).

Figura 7. La distribución espacial de la violencia en Antioquia



Nota: número de eventos violentos en donde la guerrilla o los paramilitares participaron cada año por cada 100.000 habitantes. Promedio entre 1996 y 2012.

Fuente: Cerac-Universidad del Rosario (Centro de Recursos para el Análisis de Conflictos).

Acemoglu y Robinson (2012) sostienen que la clave para entender por qué un país o región es pobre son sus instituciones económicas. Las regiones que tienen instituciones económicas "extractivas", que no crean incentivos de base amplia ni oportunidades para las personas, crearán pobreza. Las instituciones económicas incluyentes, que sí crean incentivos u oportunidades, generarán prosperidad. Si se aplica a este contexto, esta teoría sugiere que la periferia de Colombia es más pobre que el centro del país porque tiene más instituciones extractivas. Hay muchas maneras de medir esto. Con información de la Unidad para la Atención y Reparación Integral de Víctimas (Uariv)⁶, la figura 8 muestra datos sobre la cantidad de personas que han sido desplazadas como consecuencia de la violencia a nivel municipal. De acuerdo con las Naciones Unidas, hasta hace poco Colombia era el país con la mayor cantidad de desplazados internos en el mundo; en 2015 ocupó el segundo lugar con 6.044.200 desplazados, mientras Siria lo sobrepasó con siete millones. Sin embargo, Colombia tiene más desplazados que Irak y la República Democrática de Congo juntos⁷. Esta quizás es la medida más clara de la naturaleza extractiva de las instituciones en Colombia. Refleja la inseguridad tanto de los derechos humanos como de los derechos de propiedad, pues el desplazamiento interno está asociado con la expropiación masiva de tierras y bienes (Grupo de Memoria Histórica, 2014; Reyes, 2000). La figura 8 tiene la misma estructura fractal discutida arriba. En Antioquia, por ejemplo, la periferia tiene mucho más desplazamiento que el centro. La figura 9, usando datos del Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC)⁸, muestra la información sobre el grado en que las personas tienen títulos de propiedad bien definidos y formalizados en Colombia, algo que afecta los incentivos y oportunidades de la gente de manera básica (por ejemplo, obtener créditos o préstamos). La informalización está concentrada en la periferia⁹, al igual que en la periferia de la periferia.

La relación entre las instituciones económicas extractivas y la pobreza es clara. Las primeras les roban a las personas los incentivos y oportunidades para invertir

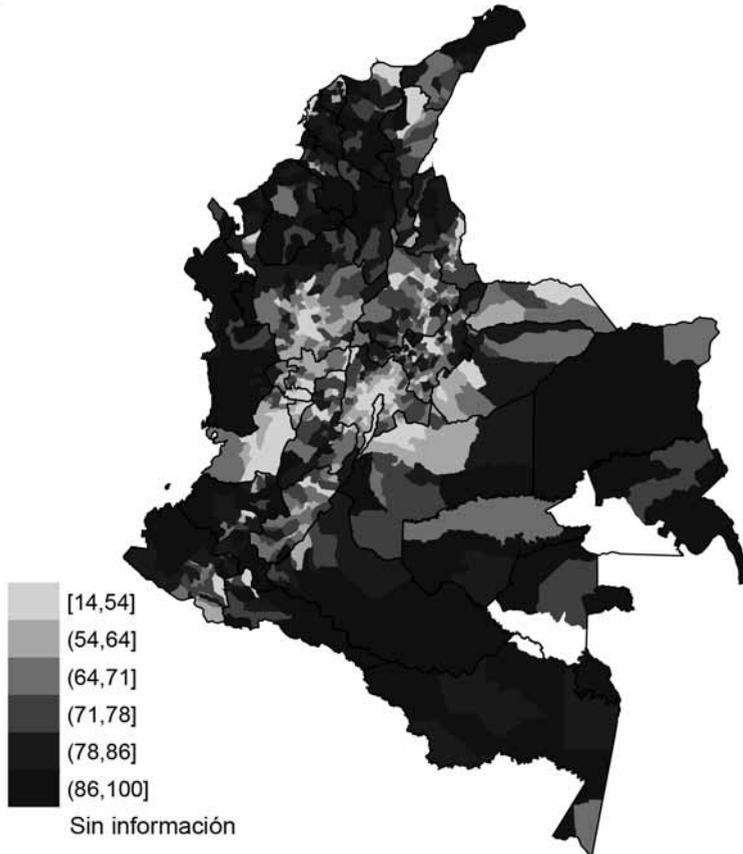
6 Información de <http://www.unidadvictimas.gov.co>.

7 Véase <http://www.internal-displacement.org/global-overview>.

8 <http://www.igac.gov.co/igac>.

9 Para entender por qué partes de la periferia en los Llanos y la Amazonia tienen poca informalidad de títulos, nótese que la densidad poblacional es muy baja y hay tierras no habitadas registradas como propiedad del Estado, por lo tanto la proporción de tierras sin títulos formales es baja. Asimismo, muchos de estos municipios tienen parques naturales grandes y esto también se cuenta como un título formal.

Figura 8. La distribución espacial del desplazamiento



Nota: total de personas desplazadas por cada 100.000 habitantes. Promedio entre 1997 y 2009.

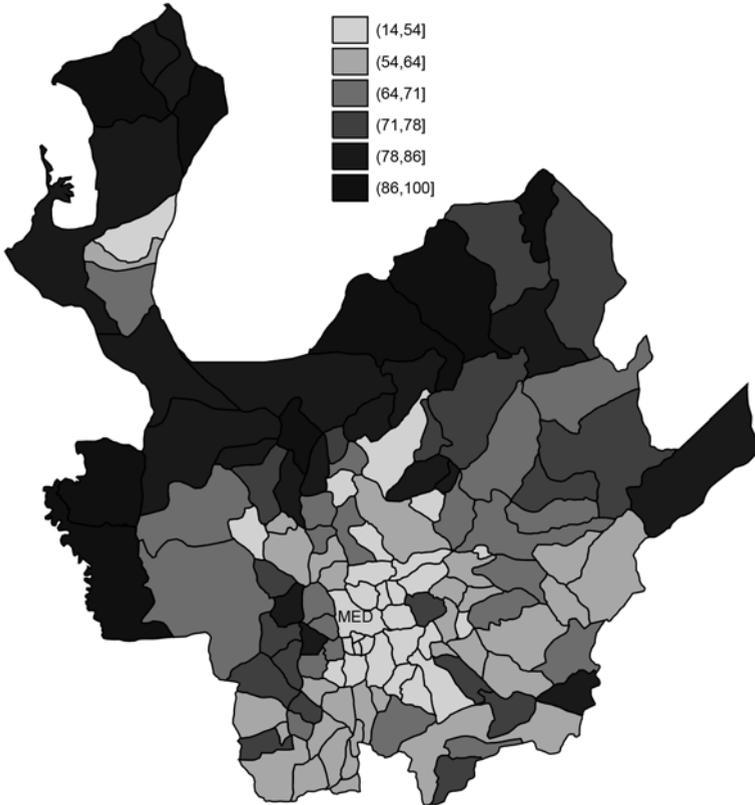
Fuente: Unidad para la Atención y Reparación Integral de Víctimas (Uariv).

en capital humano y físico, ahorrar e innovar, todas las cosas que generan prosperidad. En Colombia este tipo de instituciones también les roban a las personas sus vidas, posesiones y bienes. Lo más desconcertante es la causa de estas variaciones: ¿Por qué estas instituciones económicas están distribuidas de esta manera particular?

En Acemoglu y Robinson (2012) dicha variación se explica mediante la variación en las instituciones políticas, las cuales crean y mantienen las instituciones

económicas extractivas y tienen dos dimensiones: una fuerte concentración del poder político y un Estado débil e inefectivo.

Figura 9. La distribución de la informalidad de la tierra



Nota: proporción de predios sin matrícula inmobiliaria. Promedio entre 2000 y 2009.

Fuente: Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC).

En este ensayo se argumenta que la periferia colombiana tiene más instituciones económicas extractivas que el centro porque tiene más instituciones políticas extractivas. De hecho, los patrones señalados arriba se mantienen en su lugar mediante un equilibrio en el que parte de Colombia tiene instituciones relativamente incluyentes y otra parte relativamente extractivas. Esta combinación no solo hace que la periferia siga siendo más pobre que el centro, sino que todo el país sea relativamente pobre. Reflejando la estructura fractal, la periferia de la periferia es el área más pobre y más violenta. Entender este

equilibrio es muy difícil y cómo es posible tener tanto instituciones extractivas como incluyentes al mismo tiempo. Por supuesto, el aspecto espacial es parte de la explicación. Esto se debe, en parte, a que la miseria está concentrada en lugares que no ponen en mucho riesgo los intereses de la élite del centro del país, ni su bienestar. Sin embargo, debo argumentar que, de hecho, puede ser ventajoso tener instituciones extractivas en una parte del país siempre y cuando esto esté combinado con instituciones más incluyentes en otros lugares. Por lo tanto, no es simplemente cuestión de instituciones más extractivas en una parte del país que son toleradas por quienes viven bajo instituciones menos extractivas en otros lugares, los dos conjuntos de instituciones se encuentran en una relación simbiótica. Hay muchos mecanismos que permiten que esta situación aparentemente paradójica persista. Esta es la clave para comprender la miseria en Colombia. También es la clave para eliminarla.

El ensayo procede de la siguiente manera. En la siguiente sección me enfoco en describir las instituciones políticas en Colombia y sus facetas extractivas. Señalo, en particular, que estas facetas están más acentuadas en la periferia que en el centro, aunque también están presentes en el centro. También señalo que en ambas dimensiones —la distribución de poder y la naturaleza del Estado— las instituciones políticas colombianas son menos extractivas hoy de lo que eran en el pasado y esto es lo que ha permitido la modernización de largo plazo en el país y las disminuciones recientes en pobreza y violencia que señalé arriba. En la segunda sección explico la lógica política detrás de la persistencia simultánea de instituciones extractivas e incluyentes y por qué estas perduran y, por lo tanto, la pobreza y la violencia también. Identifico cinco mecanismos que respaldan este equilibrio. La tercera sección toma distancia para unir todo el panorama y aborda las que considero algunas de las preguntas conceptuales clave planteadas en la discusión de las secciones 1 y 2. Luego, la cuarta sección examina las dinámicas de las instituciones colombianas con el paso del tiempo y pregunta por qué se han vuelto gradualmente más incluyentes, así como lo que esto augura para el futuro. La última sección concluye con la pregunta particular de qué se necesita para salir de ese equilibrio en el que se encuentra Colombia y para crear una sociedad próspera y sin violencia.

I. Instituciones políticas extractivas en Colombia

Colombia no es Cuba, Angola ni Uzbekistán, pero sus instituciones políticas son extractivas en muchos sentidos bien definidos. Algo importante es que son más

extractivas en la periferia que en el centro. Primero discuto las formas en las que crean una democracia de muy baja calidad y cómo llevan a una distribución estrecha del poder político en la sociedad. Luego explico la manera en la que funciona el Estado colombiano ilustrando cómo es un Estado débil e inefectivo.

A. La democracia colombiana existente

Según los datos recolectados por politólogos, Colombia por lo general se considera una democracia desde 1958 y hay buenas razones para ello. Durante esa época, Colombia sostuvo un tipo de democracia, mientras que otros países latinoamericanos sucumbieron ante golpes militares. Además, Colombia tiene una tradición electoral vibrante que se remonta a la década de 1820 (ilustrada en muchos ensayos, como Deas, 1993; Posada-Carbó, 1997). Después de que terminó el gobierno militar en 1958, los dos partidos políticos principales, los Conservadores y los Liberales firmaron el acuerdo del Frente Nacional para dividirse el poder durante dieciséis años, lo cual se ratificó en un plebiscito. Sin embargo, dejando de lado la naturaleza potencialmente no democrática de dicho Frente, la realidad es que la democracia de Colombia es, y siempre ha sido, altamente disfuncional y de muy baja calidad. Enfatizo tres razones para ello: la primera es el gran impacto de la violencia y el fraude en las elecciones colombianas, la segunda es el grado en el que la compra de votos se emplea para ganar elecciones, y la tercera es el grado y el impacto del clientelismo.

1. Fraude y violencia

En primer lugar, el fraude y la violencia. El ejemplo de alto perfil más reciente sobre el tema fue el llamado Pacto de Ralito, en 2001. Este pacto se firmó después de una reunión en el municipio de Tierralta en el departamento de Córdoba, cuando varios poderosos líderes paramilitares —Don Berna (nombre real Diego Murillo), Jorge 40 (Rodrigo Tovar Pulido), Santander Lozada (Salvatore Mancuso) y Diego Vecino (Edwar Cobo Téllez)— se reunieron con políticos nacionales y locales, entre ellos los gobernadores de Sucre y Córdoba, para discutir la "refundación" del país. Parte de esta "refundación" involucró participar en fraudes y violencia masivos durante las elecciones nacionales de 2002 (Acemoglu, Robinson y Santos, 2013; Romero, 2007). La consecuencia de esto fue que probablemente un tercio de los legisladores nacionales, congresistas y senadores fueron elegidos con la "asistencia" de grupos paramilitares.

El cuadro 1, actualizado a partir de la versión presentada en Acemoglu, Robinson y Santos (2013), muestra los veinte senadores con la mayor cantidad de votos en la elección de 2002 en los municipios controlados por grupos paramilitares. Se evidencia que, para julio de 2015, de estos veinte senadores, catorce habían sido investigados por nexos con grupos armados, de los cuales trece de ellos con paramilitares. Además, la Corte Suprema ordenó a la Procuraduría abrir una investigación, lo que no ha ocurrido aún. Teniendo esto en cuenta, sorprendentemente el 75% de estos senadores han sido vinculados con grupos armados no estatales, casi todos paramilitares. De estos, ocho han sido encontrados culpables de colaborar con los paramilitares y han recibido pena de cárcel. Si esto es una democracia, es una forma de democracia de muy baja calidad. El impacto de esto no se detuvo en los niveles nacionales. Los gobernadores de Cesar y Magdalena, parte del territorio del bloque norte paramilitar de Jorge 40, fueron elegidos sin oposición en 2004. Tierralta está en la periferia de Córdoba (la periferia de la periferia de Colombia), mientras que Cesar y Magdalena están en la periferia de Colombia.

Aunque los bloques paramilitares principales se desmovilizaron en 2006, las elecciones sin oposición todavía son comunes en el país. En las elecciones locales de 2011, Germán Londoño fue candidato a la alcaldía de Bello (Antioquia), y no tuvo ninguna oposición. Notablemente, Londoño, que era candidato de la dinastía política Suárez Mira, fue derrotado por los votos en blanco, emitidos por los votantes en señal de protesta. Obligado a una segunda elección, ganó un nuevo candidato suarista, Carlos Muñoz. En las elecciones de ese año hubo bastante fraude y violencia. Por ejemplo, 41 candidatos fueron asesinados, la punta de un iceberg de amenazas e intimidación. Para las elecciones locales de 2015, la Fundación Paz y Reconciliación ya publicó una lista de 140 candidatos a alcaldías y gobernaciones que tienen antecedentes penales o nexos con grupos armados u organizaciones criminales¹⁰. No todos estos candidatos están postulados en la periferia de Colombia, pero sí la mayoría.

2. Compra de votos

La segunda manera más importante en la que la democracia colombiana no funciona, es el grado en el que la compra de votos es endémica en las elecciones.

10 <http://www.eltiempo.com/multimedia/especiales/candidatos-cuestionados-para-las-elecciones/16095578/1>.

Cuadro 1. La participación de los paramilitares en la política

Nombre	Estatus legal	Sentencia (tiempo en prisión, privación de cargos públicos, fianza en paréntesis)	Tiempo efectivo en prisión	Porcentaje votos en zonas paramilitares
Mauricio Pimiento Barrera	Arrestado (culpable)	7 años (923 millones COP)	2 años y 7 meses	61,59
Dieb Nicolás Maloof Cuse	Arrestado (culpable)	4 años y 9 meses; 20 años privado de cargos públicos (2.769 millones COP)	1 año y 9 meses	57,73
Álvaro Araújo Castro	Arrestado (culpable)	9 años y 4 meses (3.719 millones COP)	6 años y 6 meses	53,75
Salomón de Jesús Saade Abdala	Investigado (culpable)	20 años privado de cargos públicos		43,27
Carlos Arturo Clavijo Vargas	Arrestado (culpable)	3 años y 9 meses (1.500 millones COP)	3 años y 9 meses	43,03
Isabel Celis Yáñez				34,9
Juan Gómez Martínez				33,6
Piedad Córdoba	Investigada (culpable)	18 años privada de cargos públicos		31,77
Germán Hernández Aguilera				31,19
William Alfonso Montes Medina	Arrestado (culpable)	7 años y 2 meses (3.684 millones COP)	1 año y 2 meses	30,94
Flor Modesta Gnecco Arregoces				29,46
Rubén Darío Quintero Villada	Arrestado (culpable)	7 años y 6 meses (3.348 millones COP)	4 años y 6 meses	29,45
Bernardo Alejandro Guerra Hoyos				29,19
Luis Guillermo Vélez Trujillo	Investigado (no culpable)			28,06
Piedad del Socorro Zuccardi de García	Arrestada (culpable)	En proceso		26,54
Victor Renán Barco López	Investigado (no culpable)		2 años y 6 meses	26,37
Jesús León Puello Chamie	Investigación sugerida por la Corte Suprema			26,16
Vicente Blei Saad	Arrestado (culpable)	7 años y 6 meses (3.348 millones COP)	4 años y 6 meses	24,33
Consuelo de Mustafá				24,06
Juan Manuel Corzo Román	Investigado (no culpable)			23,78

Nota: información actualizada de la web.

Fuente: Acemoglu, Robinson y Santos (2013).

La compra de votos se organiza vía intermediarios que vinculan a los políticos con los ciudadanos (una organización común en todas partes de América Latina. Véanse, por ejemplo, Calvo y Murillo, 2013; Finan y Schechter, 2012; Stokes, Dunning, Nazareno y Brusco, 2013). En Barranquilla, la ciudad portuaria capital del departamento de Atlántico, se conocen como "mochileros", debido a las tradicionales mochilas de algodón que llevan consigo. Los candidatos les dan 50.000 pesos por voto y los mochileros se quedan con 10.000. Contactan a alrededor de diez personas, que usualmente son líderes comunitarios y tienen la confianza de los votantes, y cada uno de estos lleva entre veinte y cincuenta votos. El pago por los votos se divide en dos, uno ocurre dos semanas antes de las elecciones y el otro cuando se conocen los resultados. Este último pago solo se realiza si los resultados de las elecciones corresponden con lo que se esperaba con base en los votos comprados. De lo contrario, la suma que se paga es menor de acuerdo con la fracción de votos que de hecho se realizaron. La compra de votos es muy organizada. Cada mochilero tiene un recibo por cada voto que vende en un libro con el nombre del votante, la suma de dinero que se le pagó y la huella digital del votante. El votante recibe una copia y el mochilero se queda con el original, y lo lleva a los candidatos para revisar que la huella digital corresponda con la persona (véase la historia de "Anatomía de la compra de votos en Barranquilla", 2014; "Campaña política al Congreso está más costosa que nunca", 2014, para un análisis de la compra de votos en las elecciones de Senado y Congreso de 2014).

Un estimado cuantitativo de cuán importante es la compra de votos proviene de información recolectada por la encuesta del Barómetro de las Américas-LAPOP. En sus encuestas, preguntan a las personas si alguien les ofreció o no comprar su voto en una elección. El cuadro 2 reúne datos de diferentes fases de la encuesta agregada a nivel regional, donde es más representativa, y sugiere que la compra de votos en Colombia es significativa. En las regiones periféricas del Pacífico, el Caribe y el oriente, la proporción de personas que reportaron que alguien les había ofrecido comprar su voto durante la elección presidencial de 2010 duplicaba la proporción del centro y Bogotá. Un artículo del diario *Portafolio* recolectó información proveniente de personas de todas las regiones del país sobre el precio de los votos en diferentes lugares después de las elecciones de 2010¹¹. El precio de un voto variaba desde 200.000 pesos en Sucre y 100.000 pesos en Arauca, hasta tan poco como 20.000 pesos en

11 <http://www.portafolio.co/archivo/documento/CMS-7370531>.

muchos otros lugares. Mares, Saffón, García-Sánchez y Sánchez (2015) también proporcionan evidencia directa sobre el alcance de la compra de votos, para lo cual emplean técnicas de experimento de lista en cuatro municipios, uno en Sucre, uno en Cauca y dos en Antioquia para obtener información por parte de los votantes sobre compra de votos y clientelismo. En Sucre, el 25% de las personas tuvieron ofertas de comida o dinero a cambio de sus votos, aunque esto no fue significativo en ningún otro lugar. En el mismo municipio, al 62% de las personas se les ofrecieron beneficios privados, como acceso favorable a recursos del Estado o favores políticos, a cambio de sus votos.

Cuadro 2. La compra de votos en Colombia

Región	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014*	2014**
Oriental	10,6	17,9	16,5	17,7	15,7	18,8	19,5	7,4	15,8
Central	12,3	15,7	14,0	10,3	15,9	25,8	17,8	8,4	9,7
Pacífica	13,9	19,0	20,2	15,2	15,2	27,7	19,7	7,2	11,4
Bogotá	19,0	19,0	19,2	12,1	13,0	31,4	22,0	3,9	9,3
Caribe	24,5	28,5	23,5	20,9	16,4	20,5	28,1	10,8	26,0

2007-2008: proporción de personas que respondieron "sí" a la pregunta: *¿Alguna vez le han ofrecido dinero o bienes materiales para que vote a favor de algún candidato o partido?* 2009-2013: proporción de personas que respondieron "frecuentemente" o "rara vez" a la pregunta: *¿Algún candidato o alguien de un partido político le ofreció algo, como un favor, comida o alguna otra cosa o beneficio, a cambio de que usted votara o apoyara a ese candidato o partido?* 2014*: proporción de personas que respondieron "sí" a la pregunta: *Pensando en las últimas elecciones nacionales, ¿algún candidato o alguien de un partido político le ofreció un favor, regalo u otro beneficio a alguna persona que usted conoce para que lo apoye o vote por él?* 2014**: proporción de personas que respondieron "sí" a la pregunta: *Y pensando en las últimas elecciones presidenciales de 2010, ¿alguien le ofreció a usted un favor, regalo o beneficio a cambio de su voto?*
Fuente: Encuesta LAPOP.

Para ver con mayor detalle lo importante que son estas cifras, en "Anatomía de la compra de votos en Barranquilla" (2014) se señala que para las elecciones de 2014 en esta ciudad, dos candidatos de Bogotá que querían ganar votos en la costa contrataron mochileros para que suministraran 5.000 votos. Puede que 5.000 votos no parezca mucho, pero lo es. Por ejemplo, en las más recientes elecciones al Senado (realizadas con una circunscripción nacional), el senador que fue elegido con la menor cantidad de votos (sin contar a los senadores con sillas reservadas, como en el caso de personas indígenas) fue Iván Leonidas Name Vázquez, del Partido Verde, quien recibió 10.193 votos preferenciales. Su partido recibió 83.607 votos a nivel nacional. Esta elección fue inusual para la historia colombiana debido a la Ley de 2004 que introdujo un umbral que determinaba que ninguna lista podía elegir legisladores a menos que recibiera

el 2% del voto nacional. Esta ley no aplicó en la elección de 2002, en la cual esencialmente cada senador tenía su propia lista. En esa elección el senador que fue elegido con la menor cantidad de votos (sin contar las sillas reservadas) fue José María Villanueva, quien recibió 40.460 votos. Por lo tanto, 5.000 votos pueden hacer mucho por una silla en el Senado colombiano.

3. Clientelismo

La tercera razón por la cual la democracia colombiana es extractiva, es el grado en el que se extiende el clientelismo. Esto se manifiesta de dos maneras. Una es que lleva a que los trabajos y contratos gubernamentales se intercambien por apoyo político (Dávila y Leal, 1990). Un reciente ejemplo extraordinario de la importancia de esto tiene que ver con la gobernanza del Plan Nacional de Consolidación, el emblema de la política del presidente Uribe para extender la rama civil del Estado a áreas que los militares reconquistaron de manos de grupos guerrilleros. Cuando Santos, quien fue ministro de Defensa del presidente Uribe, asumió la presidencia, reemplazó al líder de este plan por Germán Chamorro de la Rosa, un veterinario quien había sido el gerente de la campaña presidencial en el departamento de Nariño para las elecciones de 2010, pero que tenía muy poca experiencia en temas de seguridad y desarrollo (Isacson, 2012, p. 17). El fortalecimiento del Estado tuvo que hacerse de lado para dar paso al pago de deudas políticas.

Otro ejemplo reciente es el lanzamiento de Todos Somos Pacífico, un plan presentado el 25 de octubre 2014 para ayudar a reconstruir el litoral Pacífico, la parte más pobre de la periferia de Colombia periférica. Para ver lo que este plan implica vale la pena citar directamente el discurso del presidente Santos en Buenaventura ese día:

Y no he venido con los bolsillos vacíos. Siempre he venido con proyectos, con inversiones. Porque creo también [...] que nunca Buenaventura había recibido tantos recursos, y muchos de los municipios del Pacífico, no habían recibido nunca tantos recursos, como los que han recibido en mi gobierno^[12].

12 http://wp.presidencia.gov.co/Noticias/2014/Octubre/Paginas/20141025_08-Palabras-del-Presidente-Santos-en-la-clausura-del-Foro-Buenaventura-Prospera.aspx.

Los "bolsillos llenos" se pusieron a cargo de una junta que incluía al director de campaña del presidente Santos en Nariño para su campaña de reelección de 2014, y a dos políticos tradicionales clientelistas del Valle. El plan era otro vehículo más para suministrar clientelismo a cambio de apoyo político.

El clientelismo no ocurre solo después de las elecciones. Ocurre antes también. En una investigación de las elecciones de 2014, la revista *Semana* citó a un contratista gubernamental con quince años de experiencia, quien afirma:

El Gobierno le da a un gobernador o a un senador un contrato, por ejemplo de 50 mil millones de pesos, él obtiene el 20%. Es decir, 10 mil millones de pesos. La mitad se queda en sus bolsillos y con la otra mitad eligen a un congresista ["¿Qué va a pasar con las elecciones", 2014].

Solo para cerciorarse, la revista preguntó a un senador y a un gobernador si esto era verdad y ellos lo confirmaron. El senador o el gobernador beneficiado compensa al Gobierno nacional haciendo que sus seguidores apoyen al presidente en las encuestas.

4. La conexión con la pobreza

Entonces, en Colombia la democracia que verdaderamente existe trabaja de una manera muy imperfecta, y la historia reciente ha visto una gran cantidad de estrategias para garantizar que los resultados de las elecciones se desvíen de las preferencias de la masa de colombianos del común. Lo que es más importante, la manera en la que funcionan las elecciones lleva al desempoderamiento *de facto* de una inmensa cantidad de personas pobres. Vale la pena reflexionar sobre dónde ocurre esto. En los ejemplos anteriores, los paramilitares arreglaron las votaciones en la periferia del país, no en el centro. No es coincidencia que mi ejemplo de compra de votos provenga de Barranquilla y no de Bogotá (aunque la compra de votos ciertamente ocurre en Bogotá también), y no es coincidencia que el clientelismo se dé más en Buenaventura que en Chía. También vale la pena recordar que Tierralta se encuentra en la periferia de la periferia.

Habiendo descrito algunas de las principales formas en las que la democracia "que realmente existe" en Colombia falla en ser un componente de instituciones políticas incluyentes, permítanme retroceder y preguntar cómo esto

crea instituciones económicas extractivas y pobreza. Parte de la respuesta es evidente, pero vale la pena escribirla. En primer lugar, la naturaleza no competitiva y clientelista de las elecciones crea una gran cantidad de robo y desvío de fondos por parte de los políticos, lo que reduce la cantidad de dinero público asignado a los bienes públicos. En palabras del exsenador colombiano Juan Carlos Martínez: "La política es mejor negocio que el narcotráfico [...] el dinero que se gana después de una alcaldía no se puede ganar después de enviar un cargamento (de drogas)" ("El hombre que maneja medio país desde la cárcel", 2011).

Menos recursos para bienes públicos significa que hay menos vías en la periferia de Colombia y, por lo general, las que existen son de mala calidad. Las personas están más aisladas y tienen menos oportunidades. Tienen peores colegios y acceso a educación de menor calidad. También hay menos recursos para proporcionar otros bienes públicos básicos, como los derechos de propiedad bien definidos, por no mencionar la seguridad y el orden.

En segundo lugar, incluso sin la falta de rendición de cuentas y los desvíos de fondos públicos, la prevalencia de la compra de votos y el clientelismo mitiga en contra de la prestación de bienes públicos y crea un Estado muy ineficiente, pues los trabajos del sector público no se asignan a las personas mejor calificadas y quienes resultan nombrados tienen muy pocos incentivos para desempeñar una buena labor. El suministro de dinero, en lugar de la prestación de servicios y bienes públicos, es la divisa empleada en muchas elecciones colombianas, en especial en la periferia. ¿Por qué el clientelismo no involucra bienes públicos? Hay varias razones fundamentales para esto. Una es que los bienes públicos no se pueden dirigir de la misma manera que un cargo o un contrato (Robinson y Verdier, 2013). Otra es que, debido a su naturaleza, los bienes públicos no se les pueden negar a los oponentes (Bates, 1981). La última razón es que muchos tipos de bienes públicos, como la infraestructura, crean beneficios que son difíciles de remover, lo que hace que sea más difícil atar el cliente al patrón. Si bien las personas pobres pueden vender sus votos, en últimas ellos son las víctimas de este sistema. Nada podría ilustrar esto mejor que el hecho de que en Sahagún (Córdoba), hogar de algunos de los políticos más poderosos del país, cuyas maquinarias políticas son analizadas brillantemente por Ocampo (2014), hasta hace muy recientemente no había acueducto ni agua potable.

Es obvia la conexión del fraude y la violencia con la ausencia de rendición de cuentas y responsabilidad política, aunque es quizás más sutil con la compra de votos. En la realidad, sin embargo, el hecho de que una persona venda su voto parece romper la conexión entre un votante y un político. Una vez la persona vende su voto, se desentiende del desempeño del político. Un escandaloso ejemplo de esto proviene de la experiencia reciente de la capital del país, Bogotá. Aunque la compra de votos, el fraude y las elecciones sin oposición son normales en las elecciones de la periferia del país, Bogotá parece funcionar mejor. De hecho, en la década de 1990 la ciudad fue la base para una serie de políticos reformistas, como Antanas Mockus y Enrique Peñalosa, quienes gestionaron grandes mejoras en los bienes públicos y la calidad de vida de la ciudad. Sin embargo, esto no duró mucho tiempo y la estrategia de ofrecer bienes públicos no pudo vencer a la bien organizada compra de votos y el clientelismo. En 2008 los bogotanos "eligieron" a Samuel Moreno como su alcalde. Alguien externo a la ciudad podría decir que los ciudadanos han debido saber lo que les esperaba. Antes de la elección, en un debate transmitido en vivo por televisión, Mockus le preguntó a Samuel Moreno si estaría dispuesto a comprar cincuenta votos si esto pudiera evitar que una persona que había comprado 50.000 votos ganara, "salvando así a Bogotá". Su respuesta fue: "¡Sí, sin duda alguna!"¹³. Pero esta respuesta solo le parece extraña a alguien que no sepa cómo funciona la política colombiana: las elecciones significan vender los votos por una vasta mayoría de personas.

Después de asumir el poder, Moreno estableció un "gobierno a la sombra" para la ciudad, encabezado por su hermano Iván ("El segundo Bogotazo", 2013, para la historia completa). Esto generó lo que se conoce como "el carrusel de las contrataciones", que básicamente consistió en que se repartieron todos los contratos valiosos de la ciudad a cambio de comisiones ilícitas y sobornos. En particular, los hermanos Moreno tomaron un porcentaje de cada contrato para ellos. Los hermanos contrataron a Emilio Tapia para que liderara el gobierno a la sombra, este tenía una "junta" cuya sede era una lujosa *suite* de oficinas al norte de Bogotá. La junta también tenía un avión privado y solía reunirse regularmente en Miami. Los hermanos desarrollaron su propia jerga y cuando tenían interés en un contrato lo llamaban "una mordida". La joya de la corona de las mordidas fue el contrato para manejar el sistema integrado de transporte en Bogotá, que transporta alrededor de siete millones de personas al

13 Incluso se puede ver el video en <http://www.youtube.com/watch?v=r618U95t5q8>.

día. La tajada de los Moreno era de 8 pesos por pasajero, lo que significaba 56 millones de pesos (US\$ 20.000) al día durante dieciséis años. Irónicamente, los contratos para la expansión del sistema de buses TransMilenio por la calle 26 hacia el aeropuerto es una vía construida por su abuelo, el dictador militar Gustavo Rojas Pinilla en la década de 1950. Los hermanos no se detuvieron allí. Saquearon todo. Los hospitales existentes eran muy lucrativos, pero construir nuevos creaba oportunidades todavía mejores para robar. Se quedaron con entre el 25% y el 30% de estos dineros. También concedieron el contrato de las ambulancias, pero del dinero asignado para esto solo la mitad iba a la compañía que manejaba las ambulancias, el resto era para los hermanos Moreno y sus compinches. Las compañías que se rehusaban a ofrecer mordidas perdían las licitaciones por "tacañas". Los contratos para vías y puentes también eran lucrativos, y algunos eran 100% lucrativos. Se asignaron 45.000 millones de pesos (US\$ 15 millones) para empezar un puente que uniría la carrera 9 con la calle 94 para aliviar el tráfico al norte de Bogotá. El contrato caducó debido al escándalo y se volvió a adjudicar por 85.000 millones de pesos en 2012 con la promesa de ser entregado en octubre de 2015, fecha en la cual iba en el 64% de su ejecución. Y así hay muchas más historias. Nadie sabe en realidad cuánto se robaron en tres años, pero se estima que fueron US\$ 500 millones.

El saqueo de Bogotá es tan importante en Colombia solo porque Bogotá está en el centro. En la periferia de Colombia, lo que hicieron los Moreno difícilmente lograría la atención de la prensa, menos aún una condena a prisión. En la revista *Semana* ("El Carmen de Bolívar: 30 años esperando agua potable", 2008) consideremos la epopeya del dinero para construir un acueducto en el municipio de El Carmen de Bolívar, uno de los lugares más pobres de Colombia, a pesar de estar ubicado en la vía principal que conecta a Medellín con Cartagena y en una exuberante y fértil región llamada Montes de María. En 2012, por primera vez en su historia, El Carmen logró tener agua corriente potable. Bueno, un tercio de los hogares tenían agua durante un par de horas al día y algunos solo dos veces a la semana. La epopeya del acueducto de El Carmen revela mucho sobre por qué hay tantas personas pobres en las zonas rurales de Colombia. Durante los últimos treinta años hubo cinco proyectos para construir el acueducto que llevarían agua a El Carmen, pero el dinero para todos esos proyectos desapareció sin que el agua llegara a la gente del municipio. Para 2012, la suma total de dinero robado era cerca de US\$ 20 millones ("Viendo la sequía en Macondo", 2012). En 2003, durante la presidencia de Álvaro Uribe, finalmente se inauguró un acueducto que suministraba agua a un solo hogar,

el cual a su vez la vendía a los demás hogares del pueblo. Resulta interesante que William Montes, uno de los políticos que firmó el Pacto de Ralito, asistió a la inauguración. Los proyectos previos habían tenido contratos que se habían asignado a personajes como Micky Ramírez, un imputado narcotraficante ("Viendo la sequía en Macondo", 2012).

Por último, permítanme enfatizar la conexión entre las instituciones políticas extractivas, en el sentido de esta sección, y las instituciones económicas extractivas. La provisión de derechos de propiedad seguros es un bien público básico que el Estado debe proporcionar, pero esto se logra de manera muy imperfecta en Colombia. Sin embargo, como mostré anteriormente, en la periferia, en especial en la periferia de la periferia, muy pocas personas tienen escrituras de sus tierras que las establezca como de su propiedad, y a menudo enfrentan expropiación, violencia y desplazamiento. Parte de esto, como expliqué brevemente, se debe a la debilidad e incapacidad del Estado colombiano, pero como explicaré a continuación, también hay intereses muy fuertes involucrados en los mal definidos e inseguros derechos de propiedad de la periferia del país. La debilidad e incapacidad del Estado colombiano refleja estos intereses.

5. Las dinámicas de la democracia colombiana

Es importante destacar que la democracia en Colombia funciona mucho mejor hoy en día que en el pasado. En particular, trabaja lo suficientemente bien como para que candidatos genuinamente populares puedan tener éxito. En las grandes ciudades como Bogotá, Medellín o Pasto, este ciertamente ha sido el caso, y esto también es cierto a nivel de las elecciones presidenciales. Cuando los votantes colombianos decidieron castigar al Partido Liberal por la corrupción del Gobierno de Ernesto Samper, elegido con la ayuda del cartel de Cali, pudieron elegir al candidato conservador Andrés Pastrana en 1998. Asimismo, lo más probable es que los presidentes Uribe y Santos hubieran ganado genuinamente el voto popular.

En contraste, es casi seguro que la elección presidencial de 1922 fue decidida por medio de un fraude, y manipulación de urnas (Chaves, Fergusson y Robinson, 2015) e involucró una gran cantidad de violencia (véase la evidencia en Blanco, Solano y Rodríguez, 1922). El cuadro 3 muestra un cálculo conservador del número de "urnas manipuladas", es decir votos fraudulentos realizados en cada departamento. Aquí un voto se considera falso si la cantidad total de

votos "contados" es mayor que el máximo número de personas que pueden votar (con un 100% de participación). Si se calcula de esta manera, la cantidad total de votos falsos para el candidato conservador Pedro Nel Ospina fue mayor que el margen de victoria anunciado sobre su oponente liberal Benjamín Herrera.

La violencia no apareció de la nada en las elecciones colombianas de 1922. En 1879 la siguiente descripción aparece en el *Diario de Cundinamarca*: "Las elecciones en Colombia son [...] terribles confrontaciones de la prensa, agitación, intriga, cartas, sobornos, armas, incentivos para venganza, política, cólera, amenazas" (Guerra, 1922, p. 608).

En la década de 1890 las elecciones en Colombia fueron tan corruptas que no hubo ningún legislador liberal en el Congreso y solo uno en el Senado, Rafael Uribe Uribe (Bergquist, 1978; Mazzuca y Robinson, 2009). Todos los demás legisladores eran conservadores. Las elecciones colombianas siguieron siendo no competitivas, violentas y fraudulentas durante los años treinta y cuarenta del siglo xx. Por ejemplo, en 1934, el candidato liberal Alfonso López Pumarejo ganó la elección presidencial sin oposición, con una cantidad de votos mayor a toda la votación de 1930, año en que casi dos tercios de los votos fueron para candidatos conservadores y cuyos seguidores probablemente no cambiaron la lealtad a su partido en los siguientes cuatro años. Lo más probable es que el Partido Liberal hubiera cometido fraude masivo. La democracia colombiana colapsó en las décadas de 1940 y 1950 y fue poco competitiva después de 1958 durante el acuerdo del Frente Nacional, y muchos creen que Gustavo Rojas Pinilla fue defraudado en las elecciones presidenciales de 1970.

Grandes mejoras en la calidad de las elecciones colombianas se dieron tan recientemente como en 1988, con la introducción del "tarjetón," un papel de votación unificado, usado por primera vez en la elección presidencial de 1990. Antes de los tarjetones, se usaban "papeletas" en las elecciones (la votación abierta fue abolida por los liberales en 1853) que, en contraste con los tarjetones, no las imprimía ni entregaba el Estado; por el contrario, cada partido o candidato imprimía sus propias papeletas para que los electores las llevaran a las urnas. No contenían a todos los candidatos posibles, sino únicamente al que había impreso y entregado la papeleta¹⁴. Al parecer, es posible que el uso de la

14 La Registraduría Nacional del Estado Civil tiene una breve historia de los procedimientos de votación en Colombia en <http://www.registraduria.gov.co/-Historia-del-voto-en-Colombia-.HTML>.

Cuadro 3. Manipulación de urnas y fraude en las elecciones presidenciales de 1922

Departamento	Total votos	Votos por Pedro Nel Ospina (conservador)	Votos por Benjamín Herrera (liberal)	Ospina-Herrera	Votos manipulados	Votos manipulados/Votos totales	Población total, 1918
Antioquia	76,420	47,987	28,403	19,584	11,658	0	821,027
Arauca	425	146	278	-132	10	0	6,070
Atlántico	9,905	4,840	5,064	-224	1,488	0	117,915
Bolívar	49,548	33,650	15,888	17,762	29,207	0	416,561
Boyacá	83,764	61,977	21,747	40,230	39,688	0	590,587
Caldas	50,186	28,610	21,566	7,044	7,104	0	419,697
Caquetá	363	270	93	177	124	0	2,957
Casanare	68	10	58	-48	1	0	1,382
Cauca	23,024	13,644	9,367	4,277	8,416	0	238,071
Chocó	7,214	3,467	3,746	-279	2,649	0	61,371
Cundinamarca	117,471	76,634	40,723	35,911	48,517	0	800,439
Guajira	1,460	1,063	397	666	1,407	0	2,908
Huila	13,864	8,830	4,997	3,833	2,513	0	181,202
Magdalena	18,577	11,657	6,918	4,739	7,465	0	186,254
Meta	2,477	1,255	1,221	34	808	0	10,695
Nariño	29,843	23,880	5,959	17,921	4,237	0	327,367
Norte de Santander	35,705	26,894	8,804	18,090	17,449	0	222,552
Putumayo	850	660	190	470	414	0	5,009

(Continúa)

Cuadro 3. Manipulación de urnas y fraude en las elecciones presidenciales de 1922 (*continuación*)

Departamento	Total votos	Votos por Pedro Nel Ospina (conservador)	Votos por Benjamín Herrera (liberal)	Ospina-Herrera	Votos manipulados	Votos manipulados/Votos totales	Población total, 1918
San Andrés y Providencia	566	465	100	365	0	0	5.953
Santander	55,492	37,784	17,699	20,085	23,926	0	439.161
Tolima	39,083	19,019	20,057	-1,038	18,485	0	320.084
Valle	35,547	17,284	18,249	-965	4,440	0	266.371
Total	651,852	420,026	231,524	188,502	230,007	0,35	5.443.633

Fuente: Chaves, Fergusson y Robinson (2015).

papeleta hiciera que la compra de votos fuera incluso más fácil de implementar (véanse Baland y Robinson, 2008, para evidencia de esto en el caso análogo de Chile). El año 2002 también vio el colapso final de los tradicionales partidos Conservador y Liberal, cuyas maquinarias clientelistas ya no atrapaban a la vasta masa de votantes. Esto ha abierto el electorado a nuevas propuestas y fuerzas políticas, aunque los ejemplos que he presentado aquí sugieren que esto quizás también permitió que nuevas formas de clientelismo y compra de votos florecieran, y Colombia ahora carece de partidos políticos coherentes.

No obstante, el hecho sigue siendo que, con todas sus fallas, la democracia que verdaderamente existe en Colombia hoy en día es una mejora con respecto a la democracia que realmente existía en el pasado, y esto representa un paso hacia instituciones políticas más incluyentes. Más adelante retomaré las razones para esto y sus implicaciones.

B. El leviatán de doble cara

Acemoglu y Robinson (2012) enfatizan dos dimensiones de las instituciones políticas incluyentes, la segunda, después de la distribución de poder, es la efectividad y capacidad del Estado (lo que ellos llaman "centralización política"). Tener un Estado capaz y efectivo es un prerrequisito para el desarrollo económico y la reducción de la pobreza, y suministrar bienes públicos básicos como la ley y el orden, derechos de propiedad y seguridad. Si bien esta capacidad del Estado es multidimensional, el sociólogo alemán Max Weber definió al Estado como "una comunidad humana que reclama (exitosamente) el monopolio del uso legítimo de la fuerza física dentro de un territorio particular" (Weber, 1946, p. 78). Conseguir un monopolio de la violencia parece ser una función básica que permite que el Estado logre otras cosas, tener una burocracia eficiente y meritocrática (véanse Evans y Rauch, 2000, sobre la importancia de esto) y la capacidad de hacer cumplir la ley y recaudar impuestos (Besley y Persson, 2011).

El Estado colombiano es lamentable en todas estas dimensiones. Nunca ha tenido el monopolio de la violencia en su territorio y, por el contrario, ha cedido el control de grandes partes del territorio a otros grupos armados. Estos incluyen grupos guerrilleros, como las FARC y el ELN, quienes durante cincuenta años han practicado extorsiones masivas (para evitar ser secuestrado o asesinado

se debe pagar una "vacuna"), secuestros (sobre sus alcances, véase Grupo de Memoria Histórica, 2013), asesinatos y masacres en la periferia de Colombia. Estos grupos armados también incluyen muchos tipos de grupos paramilitares, pasando por bandas de narcotraficantes y mafias armadas.

El Estado colombiano no solo cede el monopolio de la violencia, también cede actividades propias del Estado. Para tomar un ejemplo específico, en 2006 el presidente Uribe negoció la desmovilización de 34 grupos paramilitares, incluyendo aquellos de Don Berna, Jorge 40, Salvatore Mancuso y Diego Vecino. Cerca de 30.000 personas se desmovilizaron oficialmente (y probablemente una cantidad similar simplemente se disipó). Uno de estos grupos era llamado las Autodefensas Campesinas del Magdalena Medio. Las raíces de este grupo se remontan a 1977, cuando Ramón Isaza formó un grupo de diez hombres llamados "Los Escopeteros", quienes tomaron en sus propias manos la lucha contra la expansión local de la guerrilla de las FARC. Isaza rápidamente atrajo el apoyo de hacendados y élites, e incluso de narcotraficantes como Gonzalo Rodríguez Gacha, uno de los fundadores del cartel de Medellín. Sin embargo, Isaza estaba interesado principalmente en luchar contra el comunismo y terminó librando una guerra contra el narcotraficante Pablo Escobar. A pesar de que Isaza comenzó en pequeño, para el año 2000 comandaba un ejército con seis frentes que controlaban cerca de 15.000 kilómetros cuadrados y se extendían por la vía principal entre Bogotá y Medellín. Uno de sus principales comandantes era su yerno, Luis Eduardo Zuluaga (apodado McGuiver, por el personaje de televisión). McGuiver comandaba a 250 hombres armados y uniformados del Frente José Luis Zuluaga (FJLZ), cuyo territorio incluía tres corregimientos del municipio de Sonsón (Jerusalén, La Danta y San Miguel), pero su poder también se extendía al resto de Sonsón y los municipios vecinos de Argelia, El Carmen de Viboral, La Unión, San Francisco y San Luis, e incluso la Comuna 13, un barrio marginal de Medellín. El FJLZ tenía por escrito un sistema legal de "estatutos" que trataba de implementar y que se equiparaba rudimentariamente a la ley, en el sentido de que las mismas leyes aplicaban a los miembros del FJLZ y a los civiles. El FJLZ también tenía una organización burocratizada con una especialización funcional que constaba de un ala militar, "recaudadores de impuestos" y un "equipo social" civil que, notablemente, al parecer no era patrimonial. Además de regular el comercio y la vida social, el FJLZ tenía una misión, una ideología, un himno, una oración y una estación de radio llamada "Integración Estéreo". Entregaba medallas, incluyendo la "Orden de Francisco de Paula Santander" y la "Gran Cruz de Oro". El

frente cobraba impuestos a todos los hacendados y empresarios de su territorio. Incluso cobraba impuestos a narcotraficantes y a laboratorios de cocaína, aunque el frente en sí no estaba directamente involucrado en el negocio de las drogas. También construyó bastantes bienes públicos, incluyendo cientos de kilómetros de vías, la electrificación de las veredas rurales, construyó colegios y pagó los salarios de profesores y compró instrumentos musicales en otros, construyó una clínica de salud en La Danta, reconstruyó un hogar para personas de la tercera edad, construyó casas para los pobres, inició un centro artesano, construyó estadios y una plaza de toros en La Danta. Todo esto a plena vista del Estado colombiano, en la vía principal que conecta a las dos ciudades más grandes del país, Bogotá y Medellín.

Para darnos una idea del grado en el que Isaza y sus comandantes asumieron funciones estatales, consideremos el siguiente intercambio entre Isaza y el magistrado encargado de su caso bajo la Ley de Justicia y Paz, introducida por el presidente Uribe para regir la desmovilización paramilitar:

Magistrado: Señor Isaza, ¿recuerda usted si recibió en alguna oportunidad, algún tipo de directriz, para que las fuerzas de Autodefensas, bajo su mando, intervinieran en algún tipo de jornada electoral, tuvieran algún tipo de intervención política para, por ejemplo, mover a la gente a que votara por algún partido, por algún movimiento, por algún candidato en especial?

José Ramón María Isaza: Su señoría, pues no nos metíamos muy de lleno por ejemplo a recoger gente para las votaciones, eso lo hacían directamente los candidatos, lo que sí es que nosotros por ejemplo lo que eran veredas, lo que era La Danta, en vez de San Miguel que no tenía policía o Cocorná, que eran pueblitos que estaban retirados de la autopista y no iban ni policía ni iba Ejército; entonces nosotros hacíamos las veces de cuidar esas regiones, sin decirle tampoco a nadie, vote por fulano de tal sino que buscábamos, ¿qué buscábamos nosotros? Que de pronto las elecciones no se fueran a dañar, que de pronto no hubieran peleas, disgustos, eso, nosotros siempre en esa, en todas las regiones de esos pueblitos, nosotros prestábamos la seguridad a las votaciones [Fiscalía General de la Nación, 2012].

Por lo tanto, las fuerzas paramilitares asumían la responsabilidad de asegurar que las elecciones se realizaran apropiadamente. Aunque esto puede parecer un grano de arena, considerando el cuadro 1, el intercambio es notable.

El Estado colombiano no solo cede funciones estatales a los grupos paramilitares, sino también a las guerrillas (sobre los servicios legales prestados por las FARC, véanse León, 2005 y Aguilera, 2014).

Así como el Estado colombiano no ha establecido un monopolio de la violencia en su territorio, tampoco ha desarrollado un sistema fiscal para sostener un Estado moderno. Hoy en día, los ingresos fiscales en Colombia son cerca del 14% del PIB, de acuerdo con el Banco Mundial, pero sigue siendo un Estado notablemente pequeño y similar en tamaño relativo a Egipto, Benín y Ghana en África Occidental. Una de las consecuencias de esto es que Colombia es el país de América Latina con la menor cantidad de empleados gubernamentales en relación con la fuerza laboral del país. La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) reporta que los empleados gubernamentales en Colombia son el 4,7% de la fuerza laboral del país, en comparación con el 15% que es el promedio de la OCDE (OCDE, 2013).

El pequeño Estado colombiano también está financiado por un sistema tributario muy regresivo y para nada redistributivo. Los impuestos a la renta personal son solo el 1% del PIB y la dependencia en los impuestos al consumo lleva a una situación en la que el decil más pobre de la población paga el 4,5% de sus ingresos en impuestos, mientras que el decil más rico para el 2,8% (Joumard y Londoño, 2013b, figura 4, p. 9).

El Estado colombiano tampoco es weberiano en el sentido de reclutar y promover a sus empleados por meritocracia. Por ejemplo, de acuerdo con la OCDE (2013, p. 290), en algunos ministerios el 50% de los empleados es "personal provisional", reclutado por fuera de las reglas de meritocracia existentes, y lo más probable es que sean cargos clientelistas. En palabras de la OCDE (2013, p. 291):

En efecto, hay un sistema de empleo de dos niveles en los cargos públicos de Colombia, con una cantidad significativa de personal casual, contratado de manera discrecional por gerentes, y que trabaja lado a lado con funcionarios públicos experimentados, a menudo realizando el

mismo trabajo esencial y a menudo contratados durante periodos considerables, pero sin seguridad laboral ni acceso a los términos y condiciones de empleo que disfrutaban los funcionarios públicos de profesión.

El Estado colombiano carece de capacidad en muchos otros sentidos. No está en capacidad de realizar un censo nacional de manera regular, por ejemplo, algo que Gran Bretaña ha hecho desde 1801 y Estados Unidos desde 1790. De hecho, el "censo" colombiano ni siquiera es un censo en el sentido estricto, pues el Gobierno no trata de encuestar a toda la población, excepto sobre algunas variables básicas. El resto es una muestra. Otra área en la que existen grandes problemas es con respecto a la Policía y el sistema judicial. Levitt y Rubio (2005), por ejemplo, examinan en detalle el delito de homicidio y muestran que mientras en Estados Unidos el 100% de los asesinatos son investigados, en Colombia esta cifra es tan solo del 38% (tabla 5.1, p. 150). Aparentemente, si no hay un sospechoso fácilmente identificable, un asesinato no se investiga. En consecuencia, la probabilidad de que haya un arresto y un juicio tras un asesinato en Colombia es del 11%, mientras que esta cifra es del 65% en Estados Unidos. Las probabilidades relativas de una condena son del 7% y del 58%, respectivamente. Una forma potencial de compensar la ineffectividad del sistema legal sería por lo menos castigar severamente a quienes sí son condenados (a manera de disuasión). Notablemente, incluso si alguien es condenado, un asesinato en Colombia es castigado en promedio con 4,5 años de prisión, en comparación con 6,5 años en Estados Unidos. Teniendo en cuenta toda esta información, Levitt y Rubio calculan que si uno comete un asesinato en Colombia, la expectativa serán 0,32 años en prisión, mientras que en Estados Unidos esta cifra es de 3,8%, un orden de magnitud más alto.

El cuadro 1, que discutí con anterioridad, muestra la interesante indulgencia del sistema judicial colombiano con respecto a los delitos. Allí, la columna 3 reporta las sentencias que recibieron los senadores que fueron encontrados culpables de confabularse con paramilitares. La última columna muestra cuánto tiempo pasaron en prisión en realidad. Por ejemplo, William Montes, quien firmó el Pacto de Ralito junto con Don Berna, Jorge 40 y sus amigos asesinos, recibió una sentencia de 7 años y 6 meses por sus crímenes. Sin embargo, solo pasó 14 meses en prisión. Usar la violencia y la fuerza armada para arreglar las elecciones en Colombia obviamente no se considera grave. Este resultado parece incomprensible, pero no lo es, como mostraré más adelante, hace parte del equilibrio colombiano.

La ausencia de monopolio de la violencia y la falta de recursos fiscales y de capacidad burocrática han tenido un papel muy importante en la creación y sostenimiento de la pobreza. Fundamentalmente, significa que cualquier ley bien intencionada que se apruebe en el país será muy difícil de implementar en gran parte del territorio nacional. El Estado es estructuralmente incapaz de proporcionar bienes públicos, como la ley, el orden o las vías, y tampoco recauda información apropiada sobre las personas ni sus bienes.

Uno de los ejemplos más reveladores sobre cómo la naturaleza del Estado colombiano impide que se reduzca la pobreza es la implementación de la Ley de Víctimas del presidente Santos. Firmada en junio de 2011, esta ha sido una política insignia de su Gobierno, que busca restituir tierras a cerca de 4,8 millones de desplazados internos quienes, en el proceso de desplazamiento, dejaron abandonadas 6 millones de hectáreas de tierra (casi el tamaño de Massachusetts y Maryland juntos). La Ley de Víctimas creó un proceso judicial y administrativo cuyo propósito es regresar millones de hectáreas de tierras robadas y abandonadas a los desplazados durante el curso de diez años. Sin embargo, un informe de Human Rights Watch (2013) señala que esta política prácticamente no se ha implementado tras dos años de su aprobación y cientos de personas que han tratado de usar sus procedimientos han recibido amenazas. Al estilo colombiano, la ley de hecho permite que el Estado pague escoltas para los beneficiarios que se encuentren en riesgo, una admisión de que no puede garantizar la seguridad ni proporcionar los bienes públicos elementales que uno podría considerar necesarios para implementar la restitución de tierras. Además, una de las razones por las cuales se necesitan escoltas es el altísimo grado de impunidad para quienes desplazan a personas de sus tierras. Human Rights Watch reporta que de las 17.000 acusaciones en contra de los perpetradores de este tipo de violencia, solo el 1% han sido procesados. Para junio de 2013, Human Rights Watch encontró que la Unidad de Restitución había empezado a examinar menos del 20% de los más de 43.500 casos reportados que había recibido y había logrado fallos que ordenaban la restitución en casi 450 de ellos. Solo una familia había regresado a vivir a sus tierras como resultado de estos fallos bajo la Ley de Víctimas. Amnistía Internacional publicó en noviembre de 2014 un seguimiento a la no implementación de la Ley de Víctimas (Amnistía Internacional, 2014). Para esta fecha menos de 300 personas habían recibido una restitución de sus tierras, aunque la mayoría no había recibido sus tierras, pues estas ahora estaban ocupadas por ocupantes "de buena fe" (¡el 25% de la tierra restituida se asignó a una sola persona en

Meta!). Por lo tanto, durante los diez años de duración que la Ley supuestamente debe tener, al ritmo en que se estaba implementando al momento del informe, 1.300 colombianos se beneficiarán en un país con seis millones de personas desplazadas. Un cálculo revelador realizado por la Fundación Forjando Futuro es que a la velocidad con la que la Unidad de Restitución de Tierras ha estado procesando los casos, se necesitarían 529 años para procesar todos los casos existentes. Por lo tanto, el Estado colombiano es completamente incapaz de implementar incluso aquellas políticas que considera prioritarias.

Un ejemplo más impactante de la falta de capacidad del Estado colombiano es el escándalo de los llamados "falsos positivos". Cuando Álvaro Uribe fue elegido presidente en 2002, su mandato fue intensificar la política contrainsurgente. Para poder hacer esto, introdujo una serie de potentes incentivos para los grupos militares, quienes podían recibir bonos económicos y días de vacaciones si generaban guerrilleros muertos. No sabemos exactamente cuándo entraron en vigor estas medidas, pero una filtración de decretos secretos de 2005 muestra que para ese entonces estaban vigentes. Una consecuencia fue que los miembros del Ejército asesinaron y vistieron como guerrilleros posiblemente hasta a 3.000 civiles inocentes (un estimado conservador producido por el instituto investigativo independiente es de 1.200 civiles; véanse Acemoglu, Fergusson, Robinson, Romero y Vargas, 2015). Esta experiencia llevó a que los fiscales colombianos se refirieran a una unidad militar, el Batallón Pedro Nel Ospina, nombrado en honor al hombre que ganó la arreglada elección presidencial de 1922, como un "grupo sicarial dedicado a la consecución de víctimas para presentarlas como muertos en combate"¹⁵. Una escalofriante descripción de la ilegalidad y falta de disciplina de las fuerzas armadas colombianas, así como de la incapacidad del Estado.

La mayoría de estos asesinatos ocurrieron en la periferia de Colombia, donde las instituciones legales son más débiles y es más fácil cometer un asesinato y salirse con la suya. Significativamente, el escándalo estalló cuando el Ejército secuestró a veintidós personas en Soacha, al sur de Bogotá, y luego las asesinó en Santander. Las investigaciones mostraron que las víctimas no podían estar relacionadas de ninguna manera con las guerrillas. Tanto los medios como las instituciones judiciales funcionan mejor en Bogotá, y son más difíciles de amenazar y corromper.

15 <http://lasillavacia.com/historia/el-batallon-que-gano-el-concurso-de-falsos-positivos-49218>.

1. Las dinámicas del Estado colombiano

Al igual que con la democracia colombiana, por mal que se encuentre, el Estado colombiano funciona mejor hoy en día de lo que funcionaba en el pasado. Es más efectivo y está mejor financiado. Incluso, puede estar más cerca de tener un monopolio de la violencia o al menos ahora existe la pretensión de que sería bueno tener este monopolio. Esto no siempre ha sido así. Después de la Constitución de Rionegro de 1863, no había un ejército nacional y el Estado nacional no tenía el derecho de intervenir en las cuestiones de los departamentos que lo constituían. De hecho, la Ley 20 de 1867 declaraba:

Artículo 1. Cuando en algún Estado se levante una porción cualquiera de ciudadanos con el objeto de derrocar el gobierno existente y organizar otro, el gobierno de la Unión deberá observar la más estricta neutralidad entre los bandos beligerantes.

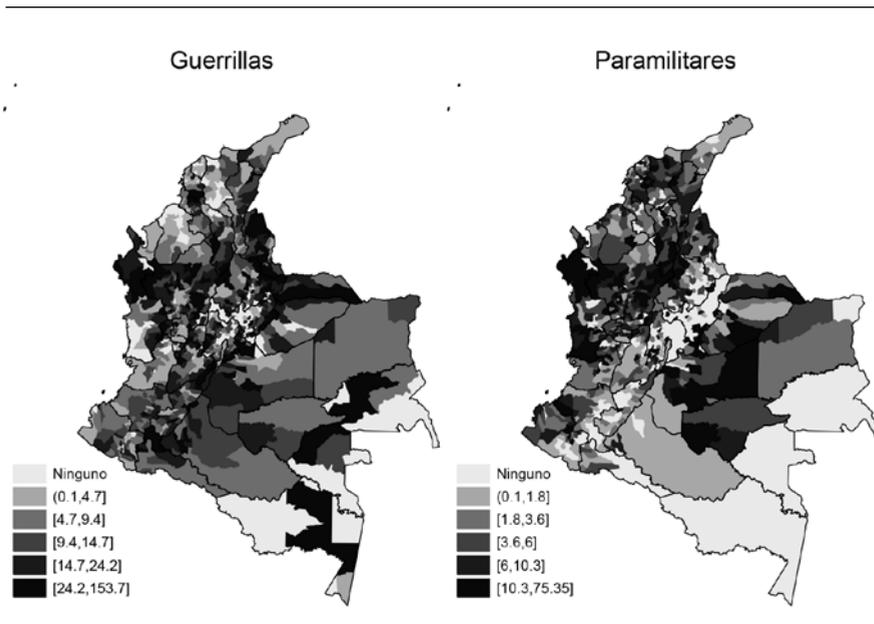
El Estado colombiano legisló su falta de monopolio sobre la violencia. Aunque esta ley se derogó en 1880, su espíritu aún vive de muchas formas en Colombia. En la década de 1950 el Estado estuvo cerca de colapsar durante la larga guerra civil conocida como La Violencia y el Ejército y las fuerzas policiales, en lugar de ser imparciales, se convirtieron en herramientas del partido en el poder, el Partido Conservador, durante la presidencia de Laureano Gómez (elegido sin oposición en 1950)¹⁶. Tampoco hay nada inusual ni anómalo acerca de Ramón Isaza y sus hombres, grupos paramilitares similares llenan la historia colombiana con territorios expansivos similares. Dumar Aljure controló el departamento del Meta durante quince años hasta que en 1968 respaldó a un candidato político que no tuvo éxito, tras su victoria, el oponente victorioso de dicho candidato envió al Ejército en busca de Aljure (Maullin, 1968).

Aun así, el alcance territorial del Estado hoy en día es mayor que nunca. Por primera vez en la historia, hay una estación de policía en todos los municipios del país, y el presidente Álvaro Uribe se enorgullecía de haber sido el primer presidente en visitar todos los municipios de Colombia. En contraste, el presidente conservador de finales del siglo XIX, Miguel Antonio Caro, se enorgullecía de no haber salido de la Sabana de Bogotá en toda su vida.

16 Para ejemplos del partidismo del Ejército y la Policía, véase Roldán (2002), y para la conexión entre el colapso del Estado y La Violencia, véase Oquist (1980).

Asimismo, aunque al Estado colombiano le va mal recaudando impuestos, históricamente le fue mucho peor. La figura 10 muestra la información real sobre los ingresos tributarios per cápita desde 1770 (a partir del trabajo de Junguito, 2010, y Junguito y Rincón, 2007). La figura 11 muestra los ingresos tributarios como porcentaje del PIB para el siglo xx (con base en Junguito y Rincón, 2007). Los ingresos tributarios reales eran bastante bajos y estaban estancados durante el siglo xix. Resulta interesante que incluso llegaron a caer después de que la república liberal fue reemplazada por la Regeneración, que, de acuerdo con los libros de historia colombianos, fue un periodo de fortalecimiento del Estado. Los ingresos tributarios en Colombia tan solo fueron cerca del 4% del ingreso nacional durante la primera mitad del siglo xx y esto no cambió con la Revolución en Marcha de 1934-1938, otro periodo de supuesto fortalecimiento estatal. Los ingresos tributarios se incrementaron en 1970 a cerca del 7% y así permanecieron hasta la década de 1990. Fue la Constitución de 1991 la que finalmente dio paso a un incremento sustancial hacia los niveles, aún bajos, que existen hoy en día. El Estado colombiano también es más weberiano de lo que era en el pasado. De hecho, los procedimientos actuales

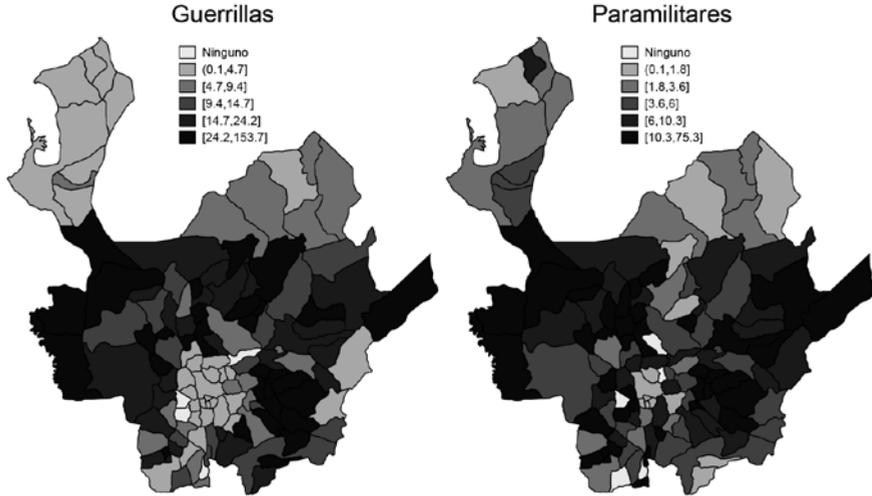
Figura 10. Ingresos tributarios reales per cápita desde 1770



Fuente: ingresos tributarios de Junguito (2010) y Junguito y Rincón (2007). Población de Bolt y Van Zanden (2014). *Price deflator* de Urrutia (2010).

para la contratación y el ascenso meritocrático de funcionarios públicos fueron resultado de la Constitución de 1991.

Figura 11. Ingresos tributarios como porcentaje del PIB desde 1900



Fuente: Junguito y Rincón (2010).

Es evidente que la manera en la que funciona el Estado colombiano está relacionada con la manera en la que en realidad funciona la democracia existente en Colombia. El hecho de que el fraude y la violencia terminen influenciando el resultado de una elección, está relacionado con el hecho de que el Estado no posee el monopolio de la violencia y no tiene la capacidad ni la inclinación para hacer cumplir las leyes electorales. El hecho de que se compren grandes cantidades de votos, que es similarmente ilegal, se desprende del mismo problema. Por último, el grado de clientelismo en el empleo y la contratación estatal son facetas de un Estado "no weberiano", y de una situación en la que el sistema de reclutamiento y el ascenso meritocrático se pueden esquivar y en la que existe una incapacidad o falta de voluntad para aplicar los criterios apropiados para la adjudicación de contratos gubernamentales. En cierto sentido, la falta de centralización política crea una distribución estrecha del poder. Pero de hecho estas dos cosas se constituyen mutuamente. Esto se debe a que no es coincidencia que el Estado colombiano sea extractivo, este es más bien el resultado de la distribución del poder político y la influencia

en la sociedad. Se mantiene extractivo aun cuando centralizarlo más beneficiaría en gran medida a los colombianos del común, porque los colombianos del común no tienen el poder para cambiar las cosas debido a la forma en la que funciona la democracia. Asimismo, aunque el Estado colombiano no centralizado crea muchos problemas, también abre muchas oportunidades para quienes tienen la capacidad de explotarlas.

Así que las instituciones políticas colombianas son extractivas de muchas formas, aunque no son tan extractivas como lo fueron en el pasado. Ahora veremos por qué son extractivas y por qué y cómo han cambiado con el paso del tiempo.

II. La lógica del sistema

En la sección anterior me enfoqué en describir en qué sentido las instituciones políticas colombianas son extractivas, y cómo se relaciona esto con la extractividad de las instituciones económicas y con la pobreza y violencia. En esta sección, quiero tratar de describir la lógica del sistema político colombiano y cómo esta persiste.

Lo primero para empezar a entender por qué las instituciones políticas colombianas son extractivas, es reconocer que cuestiones como la ausencia de monopolio de la violencia, la falta de capacidad fiscal o un Estado "no weberiano", no solo se deben a algún conjunto de problemas exógenos que evita que se logren estas cosas (la naturaleza montañosa del terreno es la razón que cita la mayoría). Todas estas cosas son resultado de un equilibrio político particular en el que Colombia está atrapada. Sería bastante factible crear un Estado moderno en Colombia, es solo que este equilibrio no crea los incentivos para hacerlo. Dentro de este equilibrio nunca ha habido consenso en Colombia, ni a nivel de las élites ni a ningún otro nivel en la sociedad, para crear un Estado que pueda ejercer autoridad sobre áreas extensas del país. Por el contrario, ha surgido un equilibrio en el que el derecho a gobernar se ha delegado a varias élites o grupos locales. Este sistema se remonta a la Constitución de Rionegro de 1863, que introdujo un tipo de sistema hiperfederal en el que las élites nacionales podían ejercer muy poco poder sobre las élites regionales constituyentes y, por lo tanto, el Estado tenía que negociar para poder hacer cualquier cosa (lo que en otro lugar llamé "gobierno indirecto") (Robinson, 2013; véase también González, 2014). En esa época existía la gran preocupación de

que una facción de la élite, posiblemente en Cundinamarca, pudiera lanzar un proyecto de fortalecimiento estatal o tratara de establecer una hegemonía sobre el resto del país. Esto se evitó con políticas como la Ley 20 de 1867 que mencioné anteriormente. Pero esto se garantizó más a fondo haciendo que una rebelión armada en contra del Estado fuera una actividad prácticamente legal y legítima (Fergusson y Robinson, 2015). Tan recientemente como 1980, el Código Penal colombiano contenía la siguiente cláusula:

Título II. De los delitos contra el régimen constitucional, Capítulo Único. De la rebelión, sedición y asonada. Art. 125. - Rebelión. Los que mediante empleo de las armas pretendan derrocar al Gobierno Nacional, o suprimir o modificar el régimen constitucional o legal vigente, incurrirán en prisión de tres (3) a seis (6) años^[17].

Por lo tanto, la rebelión armada en contra del Gobierno se castigaba con solo tres a seis años en prisión. El Código Penal de 1936, escrito durante la "Revolución en Marcha", estipulaba penas de entre seis meses y cuatro años en prisión. La versión de 1980 de esta cláusula fue derogada por la Ley 599 de 2000, pero aun así los "delitos políticos" se tratan muy indulgentemente en Colombia. Estas cláusulas cementaban el equilibrio político descentralizado de Colombia y lo hacían al tolerar bastante violencia. También abrieron el sistema para crear mucho daño colateral. Esta es la razón más profunda por la cual confabularse con los paramilitares para arreglar unas elecciones solo amerita catorce meses en prisión. La legitimidad del uso de la violencia y la fuerza para determinar la política está bastante arraigada en la sociedad colombiana.

La persistencia de esta naturaleza tan descentralizada del Estado colombiano, y la manera en la que los intereses se oponían a la creación de un Estado nacional moderno, se reveló crudamente en los debates legislativos de la década de 1960 sobre la propuesta para crear un nuevo instituto de reforma agraria¹⁸. En 1961, el congresista conservador Álvaro Gómez Hurtado se opuso a la iniciativa con el siguiente argumento:

En mi exposición analicé algunos factores que hacen del Instituto una organización eminentemente centralista, contraria a la realidad del

17 ftp://cámara.gov.co/cámara/basedoc/código/código_penal_1980.html.

18 Estoy agradecido con Laura Montenegro por señalar la importancia de este debate para mi argumento.

país que clama y exige con razón un descentralismo fundamental, y afirmé cómo esa tendencia centralista puede provocar en el país una serie de tensiones que por ser tensiones, pueden encaminar la realidad de una reforma agraria a una frustración total o parcial [Pinzón, 1977, p. 258].

El instituto del que se habla no era amenazante simplemente porque se encargaría de la reforma agraria, sino porque representa un intento novedoso por fortalecer al Estado, esto es, la creación de un "leviatán" parcial, como lo expuso el congresista Diego Tovar:

Y es que la creación de un instituto de esa magnitud, naturalmente lleva a su destrucción, de los Ministerios que puedan interferir con sus actividades. No es, pues senadores, que nosotros estemos dando aquí un espectáculo de histeria frente a la posibilidad de la creación de ese leviatán [Pinzón, 1977, p. 289].

Las élites regionales habían luchado en contra de esto en la década de 1860, y cien años después seguían luchando por lo mismo.

Para entender la naturaleza del equilibrio político en Colombia y cómo lleva a la persistencia de instituciones extractivas y la pobreza, resulta útil describir algunos de los mecanismos mediante los cuales funciona dicho equilibrio. No me detengo mucho en algunas ideas obvias. El hecho de que las elecciones no impliquen rendición de cuentas y sean consistentes con grandes robos de dineros gubernamentales obviamente es atractivo para quienes realizan estos robos. Pero considero que los verdaderos mecanismos son más poderosos y sutiles y dependen de cómo las instituciones extractivas y las incluyentes se pueden volver compatibles y sinérgicas. Me enfoco en cinco, aunque esto de ningún modo cubre todos los posibles candidatos.

A. Mecanismos

1. Culpar a la periferia

"No queremos más piscinas de olas"

— Mauricio Cárdenas, ministro de Hacienda¹⁹

Las instituciones extractivas en la periferia dan al gobierno central la excusa perfecta para monopolizar los recursos. Esto fue particularmente evidente en el reciente debate sobre la distribución de las regalías de los recursos naturales. El Gobierno del presidente Santos ha tratado persistentemente de centralizar el control sobre estos recursos, y ha justificado esto señalando las instituciones extractivas de la periferia. A principios de este año argumentó que "las regalías no pueden seguir siendo la caja menor de los gobiernos municipales de turno" y que las regalías no se pueden simplemente "gastar en obras sin impacto social o sencillamente derrocharlas"²⁰. La solución que propuso el Gobierno fue quedarse con más recursos, esto resultó en el Acto Legislativo 5 del 18 de julio de 2011, que le permite vetar proyectos que involucren fondos provenientes de regalías. La necesidad de esta medida se evidenció con el hecho de que según el Gobierno entre 2005 y 2010 hubo 21.681 casos de irregularidades, la mayoría asociados con procedimientos incorrectos para seleccionar a un contratista o el tipo de contrato firmado. La "ineficiencia" de la distribución de regalías se ilustró con el hecho de que los departamentos que recibían la mayor cantidad de regalías tenían indicadores de bienestar menores que el promedio nacional y no alcanzaban las metas proyectadas por la antigua ley que regulaba las regalías.

En palabras del fiscal general Guillermo Mendoza:

[Colombia] va rumbo a ser una segunda Nigeria [...] así como en ese país los corruptos se robaron las multimillonarias utilidades del petróleo. Aquí ocurre lo mismo en los departamentos con las regalías [*El Tiempo*, 20 de agosto de 2010].

19 <http://www.elespectador.com/noticias/economia/no-queremos-mas-piscinas-de-olas-regalias-minhacienda-articulo-390802>.

20 <http://www.elespectador.com/articulo-220190-regalias-no-pueden-seguir-siendo-caja-menor-de-gobiernos-municipales-de-turno>.

Si bien esta afirmación no es del todo equivocada, mi punto es simplemente que el Estado nacional tiene algo de responsabilidad frente a las instituciones de la periferia de Colombia. ¿Por qué no lo reconoce o trata de abordar el problema real? Porque las instituciones extractivas en la periferia le dan al Gobierno una excusa para monopolizar los recursos. Culpar a la periferia es muy conveniente para el centro del país.

2. Saquear la periferia

"Hoy estos campesinos están reclamando que las vendieron muy baratas, sí, pero las vendieron, y los empresarios, compraron, barato, sí, pero las compraron"

— El Alemán (Freddy Rendón Herrera)²¹

Las instituciones extractivas de la periferia de Colombia también son funcionales porque permiten que las élites bien conectadas expropien vastos terrenos. Algunas de estas élites, como en los casos de El Alemán, antiguo líder del bloque paramilitar Élder Cárdenas, y de Vicente Castaño, uno de los fundadores de las Autodefensas Campesinas de Córdoba y Urabá, lo hacen por medio de la violencia. Por ejemplo, en el Urabá chocoano, ubicado al norte del departamento, la naturaleza extractiva estatal tuvo efectos devastadores para los pobres. En Curvaradó y Jiguamiandó entre 1996 y 1997, el 70% de la población fue desplazada por paramilitares y el Ejército (Colombia Lands Rights Monitor, 2013). Los cultivos de palma tropical reemplazaron a las personas. En 2005 estos cultivos de palma ocupaban 35.000 hectáreas, que representan casi el 20% del colectivo de tierras de las comunidades afrocolombianas locales y para ese mismo año la Comisión Intereclesial de Justicia y Paz reportó que 106 personas habían sido asesinadas o estaban desaparecidas, 40.000 habían sido desplazadas y se habían dado 19 ataques y quemas de caseríos y 15 casos de tortura.

Pero la tierra en la periferia de Colombia no solo la expropián los paramilitares. También se emplean métodos más "legales". Una gran cantidad del área rural está designada como terrenos baldíos, que son propiedad estatal. Desde el siglo XIX el Gobierno colombiano ha aprobado una serie de leyes que gobier-

21 Citado en Franco y Restrepo (2011, p. 316).

nan la distribución de esta tierra y la emisión de títulos. La Ley 160, por ejemplo, aprobada en 1994, estipulaba que las personas que hubieran ocupado *de facto* un terreno baldío durante cinco años o más, podían pedir sus derechos de propiedad al Instituto Colombiano de la Reforma Agraria (Incora). Este tipo de concesión estaba restringida a ciudadanos que no poseían ninguna tierra en Colombia y con un ingreso inferior al umbral establecido (menos de mil salarios mínimos mensuales). Se les daba preferencia a personas pobres o desplazadas. Incluso, si alguien era elegible, la cantidad de tierra que podía reclamar estaba limitada a una unidad agrícola familiar (UAF), definida por el Incora como la cantidad de tierra suficiente para permitirle a una familia "vivir con dignidad". Sin embargo, recientemente el grado en el que las élites bien conectadas, con la ayuda de firmas de abogados de alta sociedad, esquivan y rompen la ley para violar severamente sus intenciones, se ha vuelto claro. Tomemos el caso de Riopaila-Castilla, una compañía azucarera del Valle del Cauca, dueña del Proyecto Veracruz, que en 2010 creó 27 sociedades anónimas simples (SAS), con la ayuda de la firma de abogados Brigard Et Urrutia, y compró 42 parcelas de tierra en el este del departamento del Vichada, el equivalente a 35.000 hectáreas (Oxfam, 2013). La creación de una gran cantidad de empresas fantasma permitió que Riopaila burlara la ley. Las SAS compraron tierras que antes estaban designadas como baldíos, y que luego vendieron para que todas quedaran en manos de Riopaila. Este tipo de tácticas también permitieron a Luis Carlos Sarmiento, el hombre más rico de Colombia y quien tiene intereses en Riopaila, adquirir 16.000 hectáreas para sí mismo. No solo los colombianos se aprovecharon de este sistema. Cargill, la corporación multinacional con base en Estados Unidos, mediante el fondo de inversión Black River, creó 40 SAS y compró 43 parcelas de tierra en Vichada, que representan 61.000 hectáreas.

El Estado extractivo de la periferia colombiana une los intereses de las élites de alta sociedad con los de las élites de "baja sociedad". Por ejemplo, aunque las plantaciones ilegales de palma en el Urabá chocono fueron sembradas inicialmente por los paramilitares, ambos tipos de élites hicieron grandes inversiones. Recibieron respaldo financiero gubernamental por medio del Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario (Finagro), el Fondo Agropecuario de Garantías y el incentivo a la capitalización rural. También se beneficiaron de los fallos del Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (Incoder). En 2005, por ejemplo, después de reconocer el derecho de 1.125 familias de la región a tierras colectivas, el Incoder decidió descontar 10.000 hectáreas y asignarlas a empresas de palma. Por lo tanto, quizás no sea una sorpresa que cuando

estalló el escándalo de Riopaila-Castilla, la primera reacción del Gobierno fue apurar una ley para legalizar todas las transferencias de tierras y fue solo debido a la indignación del público que el presidente Santos debió rechazar la medida. La interacción de estos dos tipos de élites también es evidente en los negocios de Cargill en el Vichada. Al final pagó una gran suma de dinero, 60.000 millones de pesos, por las tierras adquiridas ilegalmente. El apéndice de Oxfam (2013) revela la lista de las personas a quienes se les compró la tierra. Claramente no eran campesinos, sino élites locales que habían "adquirido" la tierra por parte de los campesinos que habían recibido asignaciones de terrenos baldíos, posiblemente de la misma forma en la que El Alemán y Vicente Castaño "adquirieron" tierra en Urabá. En promedio, las compañías de Cargill pagaron aproximadamente US\$ 800 por hectárea, mientras que el precio de compra promedio antes de 2006 era tan solo de US\$ 24 por hectárea. El precio promedio se multiplicó 33 veces (Oxfam, 2013).

Así que la existencia simultánea de instituciones extractivas e incluyentes en Colombia tiene aspectos atractivos para las élites (véase también Sonin, 2003). Pueden aprovecharse de las instituciones extractivas para saquear activos y luego pueden usar las instituciones incluyentes del centro de Colombia para protegerlos. Que esta sea la situación normal es algo que está prácticamente arraigado en las mentalidades colombianas, incluso entre las firmas de abogados de alta sociedad. Una entrevista de la emisora radial "La W" proporciona evidencia reveladora sobre esto. Una periodista preguntó a un abogado de Brigard & Urrutia: ¿Hicieron leguleyadas para quedarse con las tierras? El hombre responde:

Brigard y Urrutia: "La ley está para interpretarla. Acá no son blancas o negras, son interpretadas [...] Nosotros asumimos una [interpretación de la ley] que creemos que es la correcta"²².

Un comentario que nos recuerda el viejo adagio enraizado en la historia latinoamericana: "obedezco pero no cumplo". En Colombia, de acuerdo con la élite, la ley no es blanca o negra, sino que está para ser interpretada bajo la luz más favorable posible (Melo, 2012, sobre la historia de esto en Colombia).

22 <http://www.wradio.com.co/noticias/actualidad/abogado-de-la-firma-brigard--urrutia-rompe-su-silencio-en-la-w/20130614/nota/1915927.aspx>.

3. Fragmentar la periferia

En 2013 Colombia fue sacudida por una serie de paros que ocurrieron en todo el país. En el departamento del Chocó, la capital, Quibdó, fue invadida por mineros artesanales que estaban protestando. Sin embargo, una vez los mineros invadieron el aeropuerto, no había a dónde más ir, pues no sabían cómo pilotear aeronaves y no hay ninguna carretera que una a Quibdó con el resto del país.

Este tipo de aislamiento es la norma en Colombia. En 1946, en un discurso frente a la Sociedad de Agricultores, el presidente Alberto Lleras Camargo observó:

Quando nos referimos a campañas de salud rural, crédito o educación que van a salvar a los campesinos, ¿no sabemos acaso que la mayoría de estos programas [solo] llegan a las aldeas y escalones más altos de la sociedad colombiana? Entre el 71% de nuestros compatriotas rurales y el resto de la sociedad, no hay comunicación directa, no hay contacto, no hay carreteras, no hay canales de intercambio directo. A quince minutos de Bogotá hay campesinos que pertenecen a otra época, a otra clase social y otra cultura, separados de nosotros por siglos [Henderson, 1985, p. 94].

Este aislamiento crea una sociedad muy fragmentada que es muy fácil de manejar desde el punto de vista de la élite. Por ejemplo, el aislamiento de la periferia implica que cuando ocurren protestas, como en el caso de Chocó en julio de 2013, las personas se enfocan en problemas parroquiales locales. Los mineros que protestaron en Quibdó demandaban:

- 1) El reconocimiento y formalización de la minería tradicional.
- 2) La formalización de los mineros informales.
- 3) Detener la destrucción de maquinaria de minería y los procesos legales en contra de los mineros informales.
- 4) Respeto a los territorios indígenas y afrocolombianos y a sus actividades mineras.
- 5) Subsidios y créditos preferenciales para mineros, así como asistencia técnica.
- 6) El cese de la venta de tierras a compañías mineras multinacionales.

7) El subsidio de combustible para propósitos mineros²³.

Aquí no hay otras preocupaciones que las más inmediatas de los mineros. Aunque todas son importantes y legítimas, la falta de una agenda más general es impactante.

Lo mismo se puede decir sobre otras de las muchas huelgas y paros que ocurrieron en otras partes del país, y de las organizaciones que los lideraron. Dignidad Cafetera, en la región cafetera de Colombia, demandó subsidios al precio del café, la democratización de la Federación Nacional de Cafeteros y restricciones a la minería en las áreas cafeteras. Dignidad Papera, Dignidad Lechera y Dignidad Cebollera, demandaron subsidios para el precio de sus cosechas, la prohibición de la rehidratación de leche en polvo, compensación para la importación de leche en polvo y de papas congeladas o precocidas y que se controlara el contrabando proveniente de Perú y Ecuador. Dignidad Panelera exigió que se incrementaran los aranceles de subsidios importados, como el jarabe de maíz, y la compra de 3.500 toneladas de panela. Al mismo tiempo, en un gran paro en la región del Catatumbo, amplia área de siembra de coca al noreste de Colombia, se pidió que el Gobierno detuviera la fumigación de las cosechas de coca, subsidiara a los productores de coca mientras realizaban la transición hacia actividades económicas alternativas y detuviera la actividad minera.

Todos los diferentes grupos que realizaron paros y huelgas, por lo tanto, estaban enfocados en sus propios problemas locales. El único asunto intersectorial fue el antagonismo con el Tratado de Libre Comercio con Norteamérica. El diario *El Espectador* dice lo siguiente:

Lo que hemos visto en esta semana, en ese sentido, ha sido preocupante. Protestas y bloqueos sin orden, sin mayor coherencia, con pliegos de condiciones incluso contradictorios, sin propuestas de soluciones. A algunos voceros de los cafeteros no les gusta la minería en el pliego cafetero, pero apoyan la minería en el pliego minero. Los camioneros quieren subir sus fletes, lo que afectaría el bolsillo de los agricultores. Se pretende que la sociedad en su conjunto los financie a todos. Y, a la

23 La lista completa de demandas está disponible en <http://remapvalle.blogspot.com/2013/07/plego-de-peticiones-paro-minero.html>.

vez, siempre seguiremos con la espada de Damocles de un nuevo paro, de una nueva revuelta, porque ninguna solución satisface plenamente ["Indignados con las pretendidas dignidades", 2013].

El que un Estado extractivo dé lugar a demandas tan fragmentadas y locales sin ningún sentido de interés común, es algo que está latente en el estudio de Tilly (1998), quien estudió la naturaleza de las luchas y protestas populares en Gran Bretaña durante el siglo XVIII y señaló cómo, en el transcurso del siglo, la naturaleza de dichas protestas cambió dramáticamente. Cuando ocurrió una depresión del ciclo comercial a comienzos de ese periodo, las personas demandaron mayores salarios, menores precios de la comida, más trabajo y subsidios. Cuando lo mismo ocurrió a finales del mismo periodo, las personas empezaron a culpar al sistema y a demandar un cambio institucional. Si bien este no era el énfasis de Tilly, el periodo que estudió coincide con el rápido desarrollo del Estado británico y la creación de una infraestructura burocrática que penetró en todos los lugares del país (documentados brillantemente por Brewer, 1990). El fortalecimiento del Estado, mediante la reducción del aislamiento y la creación de una sociedad nacional, empezó a crear problemas e intereses comunes y a dar forma a demandas colectivas, de modo que hubo una transición que distanció al país del parroquialismo. Como lo señaló Tilly, esto fue significativo porque ayudó a forzar un cambio político a nivel nacional, en particular la erradicación de la "antigua corrupción" (Harling, 1996) y finalmente llevó a la democratización en 1832 (Aidt y Franck, 2013).

Por caóticos que parecieran los paros de 2013, que incluso llegaron a las calles de Bogotá, de hecho para el Gobierno fue fácil lidiar con ellos. Solo fue cuestión de una concesión aquí, un subsidio allá y algunos préstamos pequeños por ahí. Sin una agenda común ni una crítica a la manera en que funcionan las instituciones colombianas, la amenaza al *statu quo* era mínima.

Por lo tanto, la incapacidad del Estado extractivo de Colombia ayuda en gran medida a las élites políticas nacionales a manejar la periferia fragmentada y pobre del país, que es su creación.

4. Comprar la periferia

Otra ventaja de las instituciones extractivas de la periferia es que disminuyen el "precio de la oferta de compra de votos". Para ser elegidos, en lugar de

desarrollar plataformas basadas en políticas o campañas o incluso en lugar de comprar votos, los políticos solo tienen que hacer un trato con algún jefe militar o paramilitar que se encargue de entregar los votos necesarios. Esto es precisamente lo que ocurrió en Santa Fe de Ralito, como describí arriba, antes de las elecciones de 2002. Otra instancia reveladora de esto salió a la luz en una carta que el comandante paramilitar Ramón Isaza envió al senador Fabio Valencia Cossio en 1995²⁴:

Puerto Triunfo, Septiembre 18 de 1995.

Doctor:
Fabio Valencia Cossio
H. Senador de la República
Medellín.

Respetado Dr. Valencia:

Hace un mes largo recibí la visita de los Drs. Gilberto Toro, ex-secretario Privado de la Gobernación de Antioquia y Pascual Agudelo, ex-Diputado de Antioquia, ambos pertenecientes a su grupo político, y quienes fueron enviados por Usted para que me dieran el mensaje de decirles a los Concejales Conservadores amigos míos que votaran por su nombre en la próxima Convención Nacional Conservadora para conformar el nuevo Directorio Nacional.

Al respecto les respondí que yo no era político y que mi misión en el Magdalena Medio era muy distinta a la de hacer proselitismo político por Ud. Que si antes lo había conocido y tratado personalmente en el Municipio de Puerto Triunfo, al igual que a sus H. Representantes a la Cámara Humberto Tejada y Benjamín Higueta Rivera, era a través de otras personas que le colaboraban con votos pero no por mi interés personal.

Es por ello que quiero ratificarle mi decisión a través de este medio.

24 La carta se encuentra disponible en <http://s3.amazonaws.com/elespectador/files/ada5d33ac3820215a1af542a1ed07bab.jpg>.

Atentamente:

RAMÓN ISAZA

Comandante de las Autodefensas Campesinas del Magdalena Medio.

C.C. No. 5.812.993 de Ibagué (Tolima).

C.C. Directorio Nacional Conservador

Directorio Conservador de Antioquia

Dr. Álvaro Uribe Vélez - Gobernador de Antioquia.

Hay muchas cosas notables sobre esta carta. Nótese que Álvaro Uribe Vélez, entonces gobernador de Antioquia y próximo a convertirse en presidente de Colombia, recibió copia de la carta. Esto indica la naturaleza familiar de la relación entre el Estado colombiano y los cabecillas militares. Lo más importante aquí es cómo Valencia Cossio, un político nacional exitoso que un tiempo después se convertiría en ministro, eligió solicitar la asistencia de Isaza para ganar una elección, en lugar de emplear estrategias alternativas. Esto es más económico y el hecho de que esté concentrado más hacia la periferia del país ayuda aún más a manejarla.

Infortunadamente para Colombia, el desinterés de Isaza de participar en política electoral no era común en el paramilitarismo. Para que quede claro que este no es un fenómeno reciente en la historia colombiana, pensemos en la elección presidencial de 1922 que discutí anteriormente. Ocurrió más o menos lo mismo. También nos podríamos preguntar cómo en la década de 1890 los conservadores lograron asegurar que no hubiera ningún liberal elegido en la rama legislativa, a excepción de Rafael Uribe Uribe. Más o menos lo mismo ocurrió.

5. Pacificar la periferia

Este último mecanismo es quizás el más directo. En Chile, en 1973, las fuerzas armadas del país debieron derrocar a un gobierno elegido democráticamente para poder asesinar a 3.000 oponentes políticos. En Colombia no es necesario un golpe de este tipo. En la década de 1980, el partido de izquierda Unión Patriótica fue obliterado por los paramilitares y el Ejército colombiano. Los asesinatos incluyeron a dos candidatos presidenciales, Jaime Pardo Leal y Bernardo Jaramillo Ossa, ocho congresistas, once alcaldes, setenta concejales locales y posiblemente hasta cinco mil activistas. Sin necesidad de ningún golpe. El asesinato ha sido una herramienta tradicional para mantener el *sta-*

tus quo político en Colombia, incluso se remonta a los asesinatos de Rafael Uribe Uribe en 1914 y de Jorge Eliécer Gaitán en 1948, y su uso se facilita debido a la ausencia de monopolio de la violencia y a la persistencia de instituciones políticas extractivas.

B. Cómo se juega el juego

Si bien describí cinco mecanismos que ayudan a incentivar y permitir la persistencia de instituciones políticas extractivas en Colombia, estos mecanismos se incrustan y reproducen dentro de un tipo particular de estrategia política. Ya han surgido elementos de esto, pero para ver cuál es esta estrategia y lo cercanamente que se relaciona con la pobreza, me enfoco en un ejemplo muy dicente, una descripción detallada de la (no) construcción de la Vía de la Prosperidad (véase "Vía de la Prosperidad: cronología del proyecto que nació hace 16 años", 2013). La importancia de este ejemplo es que muestra en mayor detalle la naturaleza de los negocios entre el centro y la periferia en Colombia, y cómo funcionan en el contexto del Estado colombiano.

En agosto de 2013 se asignó un contrato para construir la Vía de la Prosperidad, en el departamento del Magdalena, a un consorcio llamado Ribera del Este. Otras dos empresas presentaron propuestas y participaron en la licitación. Esta vía originalmente se planeó diecisiete años antes y se suponía que iba a construirse a lo largo del río Magdalena. La primera fase de la nueva construcción, cubriría 52 kilómetros desde el corregimiento de Palermo, en el municipio de Sitionuevo, hasta Salamina. La carretera primero la propuso el gobernador Jorge Caballero Caballero en 1997, pero no se asignaron fondos para su construcción. El proyecto lo revivió en 2004 el gobernador Trino Luna, elegido sin oposición y quien a partir de 2007 pasó dos años y siete meses en prisión por sus nexos con paramilitares. En 2012, el entonces gobernador Luis Miguel Cotes Habeych retomó el proyecto y obtuvo 466 millones de pesos provenientes del Gobierno nacional para las obras. En junio de 2013, el Instituto Nacional de Vías (Invías), el organismo nacional encargado de la construcción de vías, y el gobernador firmaron una propuesta que incluía abrir un proceso para adjudicar el contrato de construcción de la vía, para lo cual tres empresas se registraron para participar en la licitación: Consorcio Vial del Magdalena, Consorcio Vía de la Prosperidad y Consorcio Ribera del Este. En julio, la ministra de Transporte, Cecilia Álvarez-Correa, planteó inquietudes sobre el proceso, pues el procurador hizo 19 recomendaciones que debían tenerse en

cuenta, pero se ignoraron. Esto también lo evidencia una carta que la ministra recibió del Comité Ciudadano de Vigilancia del Magdalena, donde se afirmaba que el proceso se había diseñado de modo que uno de los miembros del consorcio, Edgardo Navarro Vives, pudiera ganar, para así pagarles a las tres personas que habían financiado la elección de Cotes Habeych: su padre, Álvaro Cotes Vives, su tío, Luis Miguel Cotes Vives, y su mentor político, Trino Luna²⁵. La ministra Álvarez-Correa detuvo el dinero para el proyecto y solicitó que la licitación se cancelara. El 8 de agosto Invías también empezó a presionar para que se suspendiera el proceso.

A pesar de esto, el 12 de agosto la subasta para adjudicar el contrato se realizó y el Consorcio Ribera del Este la ganó (a pesar de que Edgardo Navarro Vives no formaba parte de este grupo). Después hubo reuniones entre el gobernador Cotes Habeych y la ministra para llegar a un acuerdo, pero Álvarez Correa insistió en que el proceso de licitación no fue transparente y que el Gobierno no iba a enviar el dinero para la construcción de la vía. Diez días después, el diario nacional *El Tiempo* publicó un artículo con una lista de escándalos vinculados con la firma que ganó la licitación²⁶. Sin embargo, a finales de septiembre de 2013, los intentos legales de Invías por detener el proceso fueron rechazados por un juez y el gobernador firmó un contrato con el Consorcio Ribera del Este a comienzos de octubre²⁷. El 28 de noviembre, el procurador abrió un proceso judicial en contra del gobernador Cotes Habeych, argumentando que hubo varias irregularidades en el proceso de licitación, entre ellas se encontraba la falta de transparencia y objetividad en la manera en que se asignó la licitación ganadora al Consorcio Ribera del Este²⁸.

Cuatro días antes de que el procurador anunciara este proceso, el presidente Santos fue a rendir homenaje al exsenador José Name Terán. En un discurso que dio durante esta ceremonia describió cómo Name Terán era un gran promotor de la misma vía:

25 Carta: <http://twitter.com/CeciAlvarezC/status/364417513351700480/foto/1>.

26 <http://www.eltiempo.com/archivo/docuemtno/CMS-13009175>.

27 <http://www.eltiempo.com/archivo/docuemtno/CMS-13073639>.

28 Véanse las historias en <http://www.eltiempo.com/archivo/docuemtno/CMS-13230367> y <http://www.elespectador.com/noticias/judicial/defensa-del-gobernador-del-magdalena-procuraduria-gener-articulo-466819>.

La otra gran obra que me dijo que teníamos que poner en marcha: la Vía de la Prosperidad, de Plato a Palermo. Y me explicaba, con entusiasmo y con interés; sacaba un mapa y decía: "Mire, esa obra, al lado del río, esa gran vía va al lado del río y va a servir como de dique, y no solamente va a destaponar toda una región de Colombia, del Caribe colombiano, sino que va a habilitar, a hacer más productivas cientos de miles de hectáreas". Pues bien, esa obra también es ya una realidad. Este mismo mes, se va a adjudicar la interventoría: hay cerca de 29 propuestas de las mejores firmas. Apenas se adjudique la interventoría esa obra sigue su marcha y esa es otra obra que tuvo su inicio en José Name^[29].

El anhelo del presidente Santos por que se construyera esta vía bien podría ser real. Pero su implementación encalla en poderosos arrecifes políticos que tuvo que navegar para su reelección. Como se dieron cuenta Inviás, la ministra Álvarez-Correa y la Procuraduría, detrás de la Vía de la Prosperidad había poderosas fuerzas políticas que no tienen interés en que esta se construya. Por el contrario, tienen un interés en desviar el dinero para comprar votos en las elecciones. Una de las fuerzas poderosas es el exsenador Name Terán y algunos de sus parientes. Si miramos de cerca la composición del Consorcio Ribera del Este, como se describe en el diario *Portafolio*, encontramos lo siguiente:

El grupo ganador, cuyo representante legal es Gary Espitia Camargo, lo conforman las firmas Assignia Infraestructura, Compañía de Seguros y Negocios S. A., Constructora FG S. A. y Consultores del Desarrollo S. A. (Condesa).

Aunque el representante legal de esta última es Manuel Gómez López, es controlada por la familia Name.

David Name Orozco, hijo de David Name Terán y primo del senador José David Name Cardozo, es miembro de, junta directiva^[30].

29 http://wsp.presidencia.gov.co/Prensa/2013/Noviembre/Paginas/20131123_02-Palabras-del-Presidente-Santos-en-el-acto-de-homenaje-postumo-a-senador-Jose-Antonio-Name-Teran.aspx.

30 <http://www.portafolio.co/economia/adjudicacion-vias-la-prosperidad>.

En la adjudicación final del contrato, por lo tanto, el clan Cotes Vives de alguna manera fue superado estratégicamente por el clan Name, aparentemente con la bendición de Santos. Durante su discurso en honor a Name Terán, el presidente mencionó:

Esa obra de la prosperidad, esa vía, se va a hacer gracias a la reforma a las regalías, donde su hijo José David participó con tanto empeño para la aprobación de esa reforma. La hemos llamado la "Reforma de la Equidad", porque es una reforma que distribuye las regalías de este país en una forma más justa, para que todos y cada uno de los municipios de Colombia reciban parte de esas regalías, y todos los departamentos también reciban parte de esas regalías. Y eso ya está funcionando y funcionando bien^[31].

El progreso tortuoso de la Vía de la Prosperidad ilustra algunas de las políticas que mantienen a las instituciones extractivas e incluyentes de Colombia trabajando juntas. Por un lado está la parte incluyente de Colombia, en este caso representada por la ministra Álvarez-Correa, que realiza intentos por hacer que el Estado funcione de manera apropiada, evitar la corrupción en el proceso de contratación y construir la vía. Pero la parte extractiva no existe por coincidencia. Santos buscó y consiguió la reelección en 2014 y lo hizo barriendo en los departamentos de la costa Caribe, incluido Magdalena. Por ejemplo, José Antonio Name Terán, el miembro más poderoso de la familia y también durante muchos años senador de la República, tiene una larga lista de acusaciones de corrupción y compra de votos³². Pero estos políticos necesitan dinero para alimentar la máquina y comprar votos, y esto es lo que puede suministrar el dinero para la Vía de la Prosperidad. Al mismo tiempo, Santos fue quien nombró a Álvarez-Correa.

La relación simbiótica entre las instituciones extractivas e incluyentes se sostiene a sí misma con interacciones como esta, que ocurren todos los días en Colombia.

31 http://wsp.presidencia.gov.co/Prensa/2013/Noviembre/Paginas/20131123_02-Palabras-del-Presidente-Santos-en-el-acto-de-homenaje-postumo-a-senador-Jose-Antonio-Name-Teran.aspx

32 <http://lasillavacia.com/elblogueo/lospina/27347/el-segundo-entierro-del-senador-name>.

III. Uniendo los puntos

En este momento permítanme ordenar algunas ideas. He tratado de argumentar que la pobreza en Colombia se puede explicar por la presencia de instituciones económicas extractivas. Esto está perfectamente en línea con la evidencia transnacional (Acemoglu, Gallego y Robinson, 2014; Acemoglu, Johnson y Robinson, 2001). También he argumentado, siguiendo a Acemoglu y Robinson (2012), que la raíz de las instituciones económicas extractivas son las instituciones políticas extractivas. Esto tiene dos dimensiones, una distribución estrecha del poder político y un Estado débil e inefectivo. Suministré amplia evidencia para respaldar la aseveración de que las instituciones políticas colombianas son extractivas en ambas dimensiones. También he tratado de explicar algunos de los mecanismos políticos que mantienen a las instituciones funcionando así. Lo que resulta difícil de entender sobre Colombia es la yuxtaposición de instituciones extractivas e incluyentes. Dependiendo de lo que se quiera enfatizar, uno puede hacer que Colombia se vea como un país bastante exitoso o, por el contrario, como el Congo. El éxito requiere algo de flexibilidad, dado que Colombia es un país pobre, el país más desigual de América Latina, y durante gran parte de los últimos cincuenta años fue la capital mundial de los asesinatos, desplazamientos, secuestros y drogas. Aun así, hay algo que explicar, y he tratado de enfocarme en la coexistencia de instituciones extractivas e incluyentes.

Una implicación de esta visión de Colombia es que contradice mucha de la sabiduría convencional sobre el desarrollo colombiano. Y, lo que es más importante, contradice la idea de que el conflicto y la guerra civil en Colombia tienen como causa la desigualdad de tierras o el "problema rural". Por supuesto que en Colombia hay desigualdad de tierras. Las instituciones extractivas tienden naturalmente a crear desigualdad, y esto puede tener un papel importante en la exacerbación del conflicto. Pero mi afirmación es que el conflicto es un resultado inevitable de una situación en la que no hay Estado ni una resolución de conflictos institucionalizada. La evidencia sugiere que en una situación así los seres humanos siempre encuentran algo por qué pelear. En Trujillo, por ejemplo, un municipio del Valle con una larga y terrible historia de violencia, muy bien estudiada por Atehortúa (1995), los asesinatos empezaron con una pelea de gallos.

Sin embargo, una pregunta que aún resta responder es por qué el centro está donde está en Colombia, y por qué la periferia es tan disfuncional. Si es cierto que los orígenes del equilibrio colombiano se encuentran en la república liberal, después de 1863, entonces este surgió debido a que las élites regionales pudieron frustrar un proyecto de fortalecimiento del Estado. Pero ¿seguramente estas élites regionales se hubieran beneficiado de una prosperidad para sus regiones? ¿Por qué no pudieron gestionar esto? Hay algunas respuestas para esto. Fergusson *et al.* (2015) señalan que la principal explicación de por qué el centro está donde está en Colombia es la ubicación del estado colonial. Por ejemplo, muestran que el Estado moderno colombiano tiende a estar mucho más presente en aquellos lugares en los que precisamente estuvo presente a finales de la década de 1790. La negligencia tiene consecuencias que son "trayectorias dependientes". Por ejemplo, Acemoglu, García-Jimeno y Robinson (2012) muestran que los municipios de Colombia que históricamente tuvieron esclavitud (hace más de 150 años) son sustancialmente más pobres hoy en día que municipios idénticos en los cuales no hubo esclavitud. Por lo tanto, la presencia histórica de instituciones económicas extractivas en la periferia es parte del relato sobre por qué son pobres hoy en día. Desde esta perspectiva, las ubicaciones centro-periferia en Colombia se pueden explicar sencillamente por la ubicación de instituciones extractivas coloniales (Bruhn y Gallego, 2012; Dell, 2010; Engerman y Sokoloff, 1997).

Pero esto va más allá. La independencia en Colombia tendía a empoderar a las élites preexistentes, que estaban concentradas donde se encontraba el Estado. Si bien el Estado tenía diferentes centros regionales, estaba dominado por Bogotá y Cartagena. A partir de esta situación las élites bogotanas emergieron como las más poderosas y han dominado el poder ejecutivo desde la independencia (pensemos en el hecho de que las elecciones presidenciales de 2014 incluyeron a un Santos, un Lleras y una López, tres grandes familias políticas bogotanas que aún están vigentes). Meisel (2012) mostró cómo los cargos ministeriales en el siglo xx estuvieron dominados por el centro y Fergusson, Molina *et al.* (2015) extendieron este hallazgo al siglo xix. Por lo tanto, a pesar de que es posible que las élites regionales fueran lo suficientemente poderosas como para crear un conjunto de instituciones que evitaran que Bogotá creara una hegemonía sobre el país, no eran lo suficientemente poderosas para manipular las instituciones nacionales a favor de sus intereses.

Otra razón puede ser que la periferia está incrustada en un Estado que tiene una forma nacional que es consecuencia de las "trayectorias dependientes" del colapso de la república liberal en 1885. Mientras que las élites regionales tienen un interés en que los bienes públicos estén disponibles localmente, no pueden establecer su propio servicio policial, ministerio de educación o servicio judicial. Por lo tanto, aunque eran autónomas de muchas maneras y estaban dentro de un sistema que ayudaba a garantizar eso, las élites regionales sin embargo no pudieron manipular libremente las instituciones estatales basadas en Bogotá, y esas instituciones naturalmente se enfocaban más en el centro que en la periferia³³. Adicionalmente, las élites regionales todavía sospechan de este tipo de instituciones, como vimos en 1961 durante el debate en el Congreso sobre la institucionalización de la reforma agraria.

Una razón que quizás resulte más simple es que, cuando un país está fragmentado en diferentes centros de poder, el oportunismo que uno podría imaginar que existe entre estas regiones en términos de la prestación de bienes públicos podría llevar naturalmente a una prestación insuficiente de estos bienes. Aunque esta es una posibilidad teórica, la información presentada en la figura 9 sugiere que los ingresos fiscales totales se incrementaron durante la república liberal, que es lo opuesto a lo que se esperaría si existiera tal oportunismo en términos de la prestación de bienes públicos, por lo menos en ese periodo histórico. Asimismo, Acemoglu *et al.* (2015) examinan la elección estratégica de capacidad estatal a nivel municipal, usando información de la década de 1990, y encuentran que son complementarios; un incremento en la capacidad del Estado en un municipio estimula el fortalecimiento de la capacidad del Estado en los municipios vecinos, que es lo opuesto al oportunismo.

Por último, y quizás esto es lo más importante, el por qué las élites regionales se han opuesto a la creación de un Estado moderno en Colombia, pero terminaron estando en la periferia, se puede explicar por la naturaleza fractal de la relación centro-periferia. Las élites de "alta sociedad" que se beneficiaron de las expropiaciones en Curvaradó y Jiguamiandó, por ejemplo, no eran de Bogotá, sino de Medellín. Curvaradó y Jiguamiandó quedan en Urabá, que es la periferia de la periferia, pero lo más relevante aquí es que están en la peri-

33 Es posible que no sea una coincidencia que el Banco de la República —el banco central— tenga una sucursal en todos los departamentos y que la política monetaria sea muy buena, mientras que al mismo tiempo Planeación Nacional solo opera en Bogotá, con mucho menos éxito.

feria del centro de Antioquia. Aunque a las élites que se encuentran en lo que se convirtió en la periferia de Colombia les fue menos bien que a las basadas en Bogotá, que tienen el control del Estado nacional, las primeras han podido beneficiarse de explotar sus propias periferias. La prestación de bienes públicos y las instituciones financieras pueden ser en general peores en Antioquia que en Cundinamarca, pero el hecho significativo aquí en términos de comprender el equilibrio colombiano es la división dentro de Antioquia misma. Lo mismo es generalmente cierto en cuanto a los centros de poder colonial que terminaron estando en la periferia, como en el caso de Cartagena, Pasto o Santa Marta. Estas ciudades también tienen periferias bien definidas a partir de las cuales las élites locales (en el centro de la periferia) se han beneficiado, como lo describí en la sección anterior.

IV. Cambio en el equilibrio colombiano

He tratado de caracterizar las fuerzas que hacen que las instituciones políticas colombianas sigan siendo extractivas, creando así pobreza y violencia. Pero también he enfatizado que esta situación ha cambiado con el tiempo. Las instituciones colombianas hoy en día son menos extractivas que en la década de 1890, o de 1930, e incluso de 1980. Esta es la razón fundamental por la cual la pobreza y la violencia han disminuido durante la última década. ¿Qué ha generado este cambio y esto qué sugiere sobre el futuro?

Para comprender esto es importante señalar que el equilibrio político que he descrito en Colombia es contradictorio en muchos sentidos. La debilidad estatal en la periferia de Colombia, si bien es ventajosa para muchos intereses de la élite, también implica que el Estado no tiene el poder para detener la movilización de subalternos que forman una corriente continua de actores armados. Después de que el Gobierno destruyó las bases de las FARC en Tolima a comienzos de la década de 1960, estas marcharon sobre las montañas hacia las tierras áridas de los Llanos, donde pudieron reorganizarse en paz debido a la falta de presencia del Estado en ese lugar. El equilibrio permite una gran cantidad de otras formas de anarquía colateral. Los Llanos también fueron el lugar donde Gonzalo Rodríguez Gacha organizó Tranquilandia, su vasta plantación de drogas. De hecho, fue el vacío de autoridad en la periferia de Colombia lo que le permitió a Pablo Escobar y sus socios trasladar la industria mundial de cocaína a Colombia en la década de 1970, con terribles consecuencias para la

sociedad y las instituciones colombianas. Sin embargo, el punto importante es que por terribles que fueran, y sean hoy en día, las consecuencias de los carteles de drogas son consecuencias del equilibrio político subyacente en Colombia. No son la razón verdadera de los problemas de Colombia, sino, como las FARC, son un síntoma de estos problemas. Ha sido en aquellos momentos en los que las contradicciones no se pueden manejar bien, como en las décadas de 1930, 1950 o 1980, que las instituciones políticas colombianas se han vuelto, en promedio, más incluyentes.

Este cambio ha sido el resultado de una serie de reorientaciones en el equilibrio político y más que todo como consecuencia de que el sistema generara resultados intolerables, o potencialmente intolerables, para las élites. Si bien he enfatizado que la distribución espacial de las instituciones extractivas funciona de tal manera que ayuda a que el sistema se reproduzca —recordemos que la miseria está concentrada en la periferia— algunos choques grandes han interrumpido este equilibrio. Cambios sociales relacionados con la urbanización y el desarrollo de nuevos grupos e identidades, como el trabajo organizado, en las décadas de 1920 y 1930, llevaron a que el Gobierno liberal de Alfonso López Pumarejo iniciara una serie de reformas, que luego fueron identificadas equivocadamente como un proyecto de fortalecimiento del Estado. Sin embargo, estas reformas elevaron las apuestas de la controversia política y, al igual que muchas otras reformas de este tipo, resultaron en conflicto (Pincus, 2009). No obstante, este periodo sí llevó al voto universal, la introducción de un impuesto a la renta y que existiera una biblioteca en cada municipio del país. También originó la reforma agraria en un intento por lidiar con el conflicto rural (Le Grand, 1986).

Las fuerzas sociales desatadas por La Violencia produjeron reformas similares y a una expansión masiva de la educación, a intentos adicionales por realizar una reforma agraria y a mayor número de proyectos para fortalecer el Estado. Estas reformas, por supuesto, se implementaron de maneras altamente imperfectas, pero algunas de ellas tuvieron un impacto sobre la pobreza, en particular la expansión educativa. La figura 12 muestra el gasto gubernamental en educación como porcentaje del PIB desde 1832, con base en la investigación de María Teresa Ramírez y sus colaboradores. Vale la pena resaltar varios aspectos de la figura, además de la tristemente baja cantidad de ingreso nacional que se asignó históricamente a este bien público tan básico. La serie muestra dos grandes saltos, el primero a finales de la década de 1950, cuando pasó

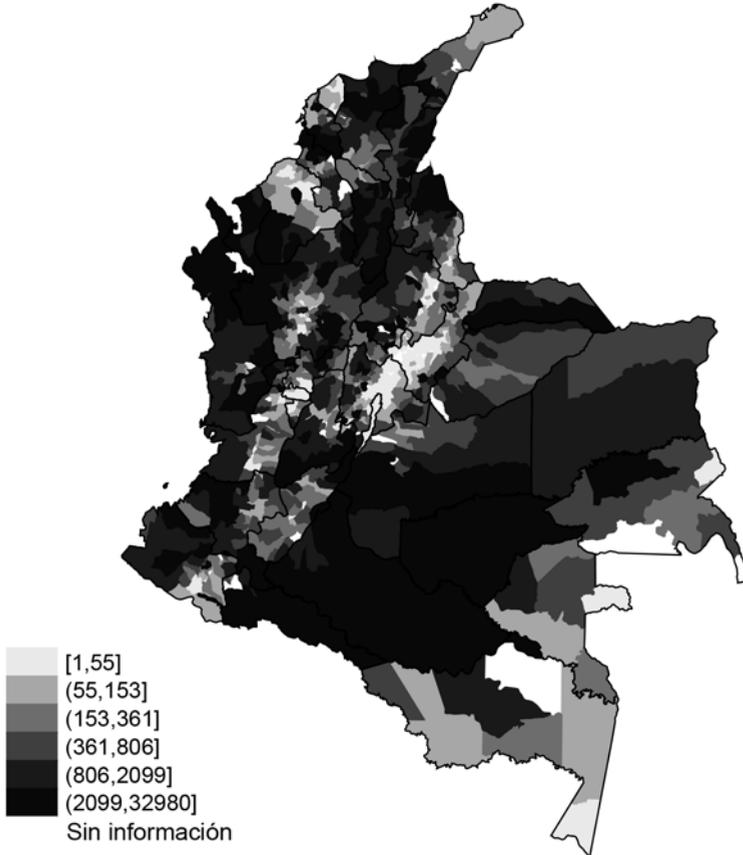
de niveles de cerca del 1% a niveles del 3% en las décadas de 1960 y 1970. No solo incrementó el gasto, sino también la cantidad de estudiantes. Para la década de 1970, la tasa bruta de escolarización en educación primaria llegó al 100% para niños de entre 7 y 11 años, en comparación con el 54,5% en 1951 (Ramírez y Téllez, 2007). Estos cambios estaban directamente relacionados con La Violencia. Alberto Lleras Camargo, el primer presidente del Frente Nacional, que ejerció entre 1958 y 1962, señaló:

La insurgencia de presiones brutales, la crueldad que caracterizó a esta época recientísima de nuestra historia, no habría prendido tan fragosamente sobre una nación educada, sobre un país civilizado [...] La insensibilidad que se apoderó de buena parte de las antiguas clases dirigentes ante la tremenda gravedad de la violencia es también otro síntoma de la defectuosa educación, aun en las más altas jerarquías de la inteligencia. Fallaron los sistemas educativos complementarios, fallaron el hogar y la educación moral y religiosa de Colombia. Ese es un hecho histórico [*El Tiempo*, citado por Helg, 1989].

Más generalmente, aunque el Frente Nacional no representó un intento genuino por fortalecer el Estado, sí implementó algunas reformas incluyentes, como lo había hecho la Revolución en Marcha (véanse Lleras Camargo, 1959; Lleras Restrepo, 1959).

El siguiente cambio en el equilibrio político, evidente en la figura 12, se dio con la Constitución de 1991. El gasto en educación saltó de nuevo y esta vez los frutos se sintieron más en términos de escolarización en secundaria, en donde la tasa bruta de escolarización para el grupo de edad de entre 12 y 17 años incrementó del 41,5% en 1986 al 70,5% en 2000. Esta reforma vino como consecuencia de la creciente violencia de la década de 1980, desencadenada por la expansión de grupos guerrilleros de izquierda, los incipientes grupos paramilitares y las mafias de las drogas. Los resultados, en particular la Constitución de 1991, hicieron mucho para promover instituciones políticas más incluyentes. Expandieron y mejoraron el Estado y la descentralización fiscal y política (que se dio antes, en 1986) tuvo un papel crucial en la reducción reciente de la pobreza. En adición a las consecuencias educativas vistas en la figura 12, la figura 13 muestra información sobre otro notable logro de la Constitución de 1991. Fue la reforma a la salud de 1993, que logró introducir un cubrimiento del 70% para el año 2011. En 1992, el cubrimiento era

Figura 12. Gasto en educación como porcentaje del PIB

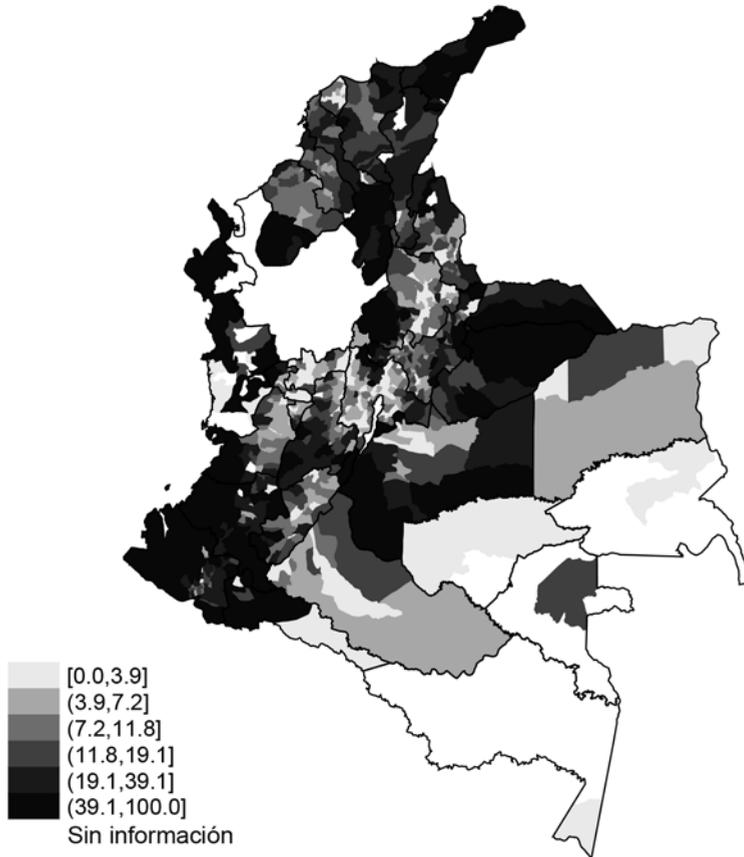


Nota: Inst. pública representa el gasto total del Ministerio de Instrucción Pública. Primaria representa el gasto total en educación primaria.

Fuentes: Ramírez y Salazar (2010); Ramírez y Téllez (2007). Fuente original: Montenegro (1984) y los presupuestos de los ingresos. Para estimar el gasto en educación como proporción del PIB, se usaron las estimaciones de Kalmanovitz (2007). The World Bank, World Education Indicators (2015).

alrededor del 10% en áreas rurales y 30% en áreas urbanas (Yepes, Ramírez, Sánchez, Ramírez y Jaramillo, 2010, figura 3.1, p. 29), como lo muestra el eje derecho. El eje izquierdo ilustra el gran incremento en el gasto en términos reales de asistencia médica, que incrementaron en casi un 700% después de la Constitución de 1991.

Figura 13. Salud en Colombia



Fuente: Yepes *et al.* (2010).

A pesar de estas transiciones y dinámicas institucionales, los ejemplos que he discutido en este artículo muestran que hay elementos extractivos muy grandes en las instituciones políticas colombianas hoy en día. El sistema sigue siendo dominado por las élites en un centro que negocia el poder con una periferia mucho más extractiva. En la interfaz entre ambas, la faceta extractiva y la incluyente se entremezclan de una manera muy extraordinaria, como ilustré en varios puntos, por ejemplo, el intercambio entre Isaza y Valencia Cossio o la reunión en Santa Fe de Ralito. Aunque esto es costoso para el país, hay muchos intereses involucrados, como mostré en el ejemplo de Riopaila y la

asignación de tierras fronterizas. La evidencia de esta persistencia fundamental proviene del hecho de que incluso las reformas de 1991 no hicieron nada para cambiar la desigualdad. Puede que el Estado esté mejor financiado, pero no está financiado por las élites, quienes prácticamente no pagan impuestos. En Colombia, el coeficiente de Gini posimpuestos es igual al coeficiente de Gini preimpuestos. Así que, si bien ha habido un cambio hacia una sociedad más incluyente, este cambio ha sido bastante lento y no ha interrumpido el funcionamiento básico del equilibrio, incluso si ha disminuido la pobreza.

Una pregunta importante es por qué estas crisis y posteriores retornos al equilibrio no han creado una transformación real en el país. Creo que esto tiene mucho que ver con los tipos de crisis que fueron. El asesinato de candidatos presidenciales y de importantes figuras públicas, y los secuestros dirigidos a las élites, como el secuestro del futuro presidente, Andrés Pastrana, fueron labor de grupos paramilitares, las FARC y el ELN. No fueron movimientos sociales de base amplia con una agenda para cambiar el país. De hecho, la razón por la cual la Constitución de 1991 terminó siendo tan incluyente tiene que ver con el hecho idiosincrático de que un tercio de los miembros de la Asamblea Constitucional pertenecían al recientemente desmovilizado grupo guerrillero Movimiento 19 de Abril (M-19), que en efecto sí tenía una agenda para promover una Colombia más incluyente. Fue más cuestión de buena suerte que de buen juicio.

Aunque en esta sección he enfatizado que ha habido progreso hacia unas instituciones más inclusivas y esto ha ayudado a bajar los niveles de pobreza y violencia recientemente, es también bueno reflexionar, especialmente en el contexto de las negociaciones de paz que se están llevando a cabo con las FARC, que la violencia en Colombia ha caído antes, por ejemplo en 1960 y aumentado posteriormente. La desmovilización de la guerrilla no es algo nuevo en Colombia, ejemplos recientes incluyendo a Guadalupe Salcedo en 1953, al M-19 y el Ejército Popular de Liberación (EPL) y el Movimiento Armado Quintín Lame en 1991. Aún la desmovilización de los paramilitares en 2006 fue seguida por el surgimiento de Los Rastrojos, Los Urabeños y las llamadas "bacrim" (bandas criminales). Si los problemas de fondo de Colombia no cambian, la desmovilización puede fácilmente ser seguida por una removilización y no hay razón por la cual la violencia no aumente rápidamente de nuevo.

El hecho de que los retos al sistema hayan sido satisfechos por movimientos hacia la inclusión no es un resultado natural u obvio. En América Latina en el último siglo tales desafíos resultaron en la consolidación de dictaduras de gobiernos militares y represión severa. Que esto no haya sucedido en Colombia puede ser visto como una fortaleza del sistema, lo que posiblemente es cierto, pero hay dos observaciones importantes para tener en cuenta. La primera, como afirmé anteriormente, la naturaleza del sistema permite que quienes lo reten sean asesinados con total impunidad. Después de que se desmovilizó, Guadalupe Salcedo fue asesinado en una calle en Bogotá en 1957. Por lo tanto, las élites colombianas nunca han tenido la necesidad de usar al Ejército para asesinar a sus competidores políticos. Segunda, la evidencia para América Latina sugiere que invitar a los militares para que eliminen a quienes reten el poder político tiene consecuencias muy negativas para las élites. En Argentina, en 1930, las élites trajeron a los militares para aplastar el surgimiento del Partido Radical para darse cuenta de que después de esto los militares estaban controlando el país. Aun en lo que se considera como un ejemplo de "fortaleza" de las instituciones políticas en Colombia, por ejemplo, al lidiar con los diferentes intentos del expresidente Uribe de permanecer en el poder, y que ayuda el surgimiento de movimientos políticos populistas personalizados como el de Juan Perón en Argentina o Hugo Chávez en Venezuela, fenómeno que tiene consecuencias adversas para los intereses de las élites.

V. Conclusiones

En este ensayo he tomado una perspectiva de larga duración sobre los determinantes de la pobreza y la violencia en Colombia. El país no es un Estado "fallido", como Irak o Somalia, pero tampoco es uno muy exitoso. Durante gran parte de sus casi doscientos años de independencia, la vasta mayoría de su población ha vivido en la pobreza o la miseria y ha sufrido las consecuencias de la violencia y la opresión. Durante este tiempo el desempeño económico se ha distanciado significativamente del de los países más avanzados del mundo. ¿Por qué?

He argumentado que esto se debe a que la mayoría de los colombianos han estado atrapados dentro de un sistema de instituciones económicas extractivas que los ha mantenido pobres, pues asfixia sus iniciativas, sus incentivos y sus oportunidades. También los ha mantenido vulnerables e impotentes porque

detrás de las instituciones económicas extractivas se encuentra un conjunto de instituciones políticas extractivas que han concentrado el poder de manera estrecha y han llevado a la creación de un Estado débil e inefectivo. No hay ninguna razón fundamental que le impida a Colombia alcanzar los mismos niveles de ingreso per cápita que Estados Unidos. De hecho, probablemente no estaba muy lejos de alcanzarlos en 1819. La razón por la cual no puede hacerlo son las instituciones extractivas, cuyas características he tratado de explicar. Son más importantes aún las instituciones políticas extractivas. Si estas cambiaran entonces las instituciones económicas cambiarían también. Sin embargo, como he argumentado, el hecho de que Colombia tenga instituciones políticas extractivas no es coincidencia. Estas reflejan un largo camino de dinámicas de "trayectorias dependientes", arraigadas en la reproducción de las estructuras coloniales de poder, y el poderoso sistema de fuerzas e intereses las mantiene en su lugar.

Sin embargo, las instituciones colombianas también se mantienen en su lugar, no solo gracias a los intereses de las élites, sino también por el fracaso de la acción colectiva de quienes están afectados por el sistema. En la sección anterior argumenté que los movimientos hacia una mayor inclusión en Colombia por lo general han sido el resultado de que las contradicciones del sistema se hayan salido de control. Las instituciones extractivas que han hecho que la periferia sea fácil de comprar y esté fragmentada, también le permitieron a Rodríguez Gacha construir Truandía, sembrar cocaína en una escala masiva y construir aeropuertos para exportarla. Asimismo, permitieron a Pablo Escobar entrenar a sus sicarios y que desencadenara un frenesí devastador de asesinatos en la sociedad colombiana. Una de las consecuencias de esto fue la razón por la que se reescribió la Constitución Política de Colombia en 1991, la cual, gracias a la participación de antiguos miembros del grupo guerrillero del M-19, generó un gran avance hacia una mayor inclusión. Las instituciones extractivas también permitieron a las FARC y al ELN prosperar y crecer, lo que estimuló intentos por democratizar la política local con la elección popular de alcaldes en 1988. Sin embargo, hasta ahora estos ajustes en las instituciones extractivas no han sido resultados de organizaciones populares masivas ni de una oposición coherente a la manera en la que Colombia está organizada, así que no han tenido el efecto de cambiar fundamentalmente la manera en la que funcionan las instituciones.

La mayor esperanza para llevar a Colombia a ser una sociedad más incluyente son este tipo de movilizaciones, y la solución a algunos de los problemas que ya describí, en particular la falta de una esfera pública o una interpretación común de los males que aquejan a la sociedad. Esto es posible debido a la naturaleza contradictoria del equilibrio. La incapacidad de la élite para disciplinar a Rodríguez Gacha o las FARC también hace que sea difícil para esta élite controlar otros tipos de movilizaciones, como el intento exitoso de los afrocolombianos por recuperar los títulos colectivos de sus tierras. Los orígenes de esto se encuentran en el artículo transitorio 55 de la Constitución de 1991, que terminó convirtiéndose en la Ley 70 de 1993 (Asher, 2009; Escobar, 2008) y que ahora les permite a las comunidades afrocolombianas reclamar títulos colectivos de hasta el 60% de la tierra del departamento del Chocó, un área enorme. Si bien las élites pueden interpretar "creativamente" la ley para saquear la periferia, la periferia puede recurrir a la ley para protegerse, como lo hicieron las personas de Curvaradó y Jiguamiandó (usaron la Ley 70 como herramienta para tratar de recuperar sus tierras). Así que, a pesar de las características extractivas, el Estado de doble cara crea oportunidades para que la sociedad obligue a las instituciones a volverse más incluyentes, siempre y cuando esta logre organizarse (véase Nugent, 1997, para un argumento similar en el caso de Perú).

Este argumento nos da algo de esperanza de que es posible lograr un punto de inflexión, en el cual los elementos incluyentes de las instituciones en Colombia se vuelvan lo suficientemente poderosos como para erradicar de una vez por todas a las instituciones extractivas, como ha ocurrido históricamente en todas las sociedades que ahora son incluyentes. Algunos dirían que las actuales negociaciones de paz con las FARC podrían crear una ventana de oportunidad para que esto sea más viable. Si bien creo que esta es una posibilidad, de acuerdo con el argumento de este ensayo es una posibilidad muy poco probable. La disminución en la pobreza en la última década, por ejemplo, es parte de los frutos de la Constitución de 1991, que tuvo el resultado de una serie muy inusual de choques y crisis para las élites. Aunque esto ha generado muchas cosas positivas, y si bien los elementos extractivos del sistema político han disminuido y mutado, todavía están bastante arraigados, como lo han estado durante 120 años de modernización y ganancias económicas modestas. Fundamentalmente, las FARC no son una causa de los problemas de Colombia, son un síntoma, al igual que Tranquilandia y los hermanos Castaño. Adicionalmente, las supuestas causas del conflicto con las FARC, como la distribución

desigual de la tierra, no son las causas reales, que son simplemente el hecho de que Colombia nunca creó un Estado moderno. En el vacío de autoridad que es la Colombia rural, donde no hay partes neutrales ni árbitros, donde no hay nadie que haga cumplir la ley o preste los bienes públicos básicos, no es una sorpresa que hayan prosperado los grupos armados (véase Uribe, 1990, para una perspectiva interesante). Es una parte del daño colateral con el que las élites colombianas han vivido durante 150 años. En este ensayo he tratado de explicar cómo Colombia terminó así, y por qué la situación persiste hoy en día. La paz con las FARC podría hacer que sea más fácil para el Gobierno estabilizar las áreas periféricas, lo que ayudaría a la prestación de bienes públicos y a reducir la pobreza y permitiría fuerzas políticas nuevas y más progresivas. Por sí sola, sin embargo, la paz no hará mucho por reducir la demanda de los servicios de los Mochileros, o para mitigar las ganas de rendir homenaje a los Name, o el impulso de contratar a Brigard & Urrutia para adquirir tierras en el Vichada o para, finalmente, lograr la construcción de una vía hacia Quibdó, después de 196 años de independencia.

Reconocimientos

A pesar de que las opiniones que expreso aquí son mías, me he beneficiado inmensamente de la sabiduría y apoyo de muchas personas que saben más sobre Colombia que yo. Mi deuda con mis coautores Daron Acemoglu, Isaías Chaves, Leopoldo Fergusson, Camilo García-Jimeno, Sebastián Mazzuca, Carlos Molina, Pablo Querubín, Darío Romero, Rafael Santos y Juan Vargas será evidente gracias a las numerosas citas a nuestro trabajo conjunto. También agradezco a Felipe Botero, Juan Camilo Cárdenas, Andrés Casas, Malcom Deas, Miguel García-Sánchez, Ana María Ibáñez, Sergio Jaramillo, Salomón Kalmanovitz, Oliver Kaplan, Jorge Orlando Melo, Andrés Moya, Juan Ricardo Ortega, Juan Diego Restrepo, María Teresa Ronderos y Miguel Urrutia por su sabiduría y paciencia. María Angélica Bautista proporcionó gran parte de la evidencia en la que se basa este artículo y debatió cada una de las ideas conmigo. Asimismo estoy agradecido con Laura Montenegro, quien me obligó a repensar la periferia, y con Juan Sebastián Galán y Mateo Montenegro por sus muchos aportes. Finalmente, Carlos Molina, Mateo Montenegro y Andrés Felipe Rodríguez me prestaron un apoyo investigativo invaluable.

La investigación desarrollada para escribir este artículo no tuvo ninguna financiación institucional.

Referencias

1. Acemoglu, D., & Robinson, J. A. (2012). *Why nations fail*. Nueva York, NY: Crown.
2. Acemoglu, D., Fergusson, L., Robinson, J. A., Romero, D., & Vargas, J. F. (2015). *The perils of top-down state building: Evidence from Colombia's false positives*. Unpublished.
3. Acemoglu, D., Gallego, F., & Robinson, J. A. (2014). Institutions, human capital and development. *Annual Reviews of Economics*, 6, 875-912.
4. Acemoglu, D., García-Jimeno, C., & Robinson, J. A. (2012). Finding El Dorado: Slavery and long-run development in Colombia. *Journal of Comparative Economics*, 40(4), 534-564.
5. Acemoglu, D., Johnson, S., & Robinson, J. A. (2001). The colonial origins of comparative development: An empirical investigation. *The American Economic Review*, 91(5), 1369-1401.
6. Acemoglu, D., Robinson, J. A., Romero, D., & Vargas, J. F. (2015). *The perils of top-down state building: Evidence from Colombia's false positives*. Unpublished.
7. Acemoglu, D., Robinson, J. A., Santos, R. J. (2013). The monopoly of violence: Evidence from Colombia. *Journal of the European Economic Association*, 11(S1), 5-44.
8. Aguilera, M. (2014). *Contrapoder y justicia guerrillera: fragmentación política y orden insurgente en Colombia, 1952-2003*. Bogotá: Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales, Universidad Nacional de Colombia, Debate.
9. Aidt, T. S., & Franck, R. (2013). How to get the snowball rolling and extend the franchise: Voting on the Great Reform Act of 1832. *Public Choice*, 155(3-4), 229-250.
10. Amnesty International. (2014). *A land title is not enough*. Disponible en <https://www.amnesty.org/en/documents/AMR23/031/2014/en/>.

11. Anatomía de la compra de votos en Barranquilla. (2014). *El Heraldo*. Disponible en <http://www.elheraldo.co/local/anatomia-de-la-compra-de-votos-en-barranquilla-136830>.
12. Asher, K. (2009). *Black and green: Afro-Colombians, development, and nature in the Pacific lowlands*. Durham, NC: Duke University Press.
13. Atehortúa, A. (1995). *El poder y la sangre. Las historias de Trujillo-Valle*. Bogotá: Cinep, Pontificia Universidad Javeriana.
14. Attanasio, O., & Mesnard, A. (2006). The impact of a conditional cash transfer programme on consumption in Colombia. *Fiscal Studies, Institute for Fiscal Studies*, 27(4), 421-442.
15. Attanasio, O., Fitzsimons, E., Gómez, A., Gutiérrez, M. I., Meghir, C., & Mesnard, A. (2010). Childrens schooling and work in the presence of a conditional cash transfer program in rural Colombia. *Economic Development and Cultural Change*, 58(2), 181-210.
16. Báez, J. E., & Camacho, A. (2011). *Assessing the long-term effects of conditional cash transfers on human capital: Evidence from Colombia* (Policy Research Working Paper 5681). Banco Mundial.
17. Báez, J. E., Camacho, A., Conover, E., & Zárate, R. A. (2013). *Conditional cash transfers, political participation, and voting behavior*. Manuscrito inédito. Disponible en <http://ideas.repec.org/p/iza/izadps/dp6870.html>.
18. Baland, J. M., & Robinson, J. A. (2008). Land and power: Theory and evidence from Chile. *American Economic Review*, 98, 1737-1765.
19. Banco Mundial. (1994). *Poverty in Colombia: A country study*. Washington D. C.: el autor.
20. Bates, R. H. (1981). *Markets and states in tropical Africa*. Berkeley: University of California Press.
21. Bergquist, C., & Penaranda, R. (eds.) (1992). *Violence in Colombia*. Nueva York: Rowman & Little.eld Publishers.

22. Bergquist, C., Penaranda, R., & Gonzalo, G. (eds.) (2001). *Violence in Colombia, 1990-2000: Waging War and Negotiating Peace*. Nueva York: Scholarly Resources Books.
23. Bergquist, C. W. (1978). *Coffee and conflict in Colombia, 1886-1910*. Durham, NC: Duke University Press.
24. Besley, T. F., & Persson, T. (2011). *Pillars of prosperity*. Princeton: Princeton University Press.
25. Blanco, P., Solano, A., & Rodríguez, J. (1922). *Los partidos políticos en Colombia*. Bogotá: Águila Negra.
26. Bolt, J., & Van Zanden, J. L. (2014). The Maddison project: Collaborative research on historical national accounts. *The Economic History Review*, 67(3), 627-651.
27. Brewer, J. (1990). *The sinews of power*. Cambridge: Harvard University Press.
28. Bruhn, M., & Gallego, F. A. (2012). Good, bad, and ugly colonial activities: Do they matter for economic development? *The Review of Economics and Statistics*, 94(2), 433-461.
29. Calvo, E., & Murillo, V. (2013). From what to get to how to get it: Partisan linkages and social policy delivery in Argentina and Chile. En D. Abente Brun & L. Diamond (eds.), *Political clientelism, social policy, and the quality of democracy*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
30. Camacho, S. (1895). *Escritos varios* (tercera serie). Bogotá: Imprenta La Luz.
31. Campaña política al Congreso está más costosa que nunca. (2014). *Semana*. Disponible en <http://www.semana.com/nacion/elecciones-2014/articulo/campana-politica-al-congreso-mas-costosa-que-nunca/371919-3>.

32. Chaves, I. N., Fergusson, L., & Robinson, J. A. (2015). He who counts elects: Economic elites, political elites, and electoral fraud. *Economics and Politics*, 27(1), 124-159.
33. Colombia Lands Rights Monitor. (2013). *Elusive justice: The struggle for land and life in Curvaradó and Jiguamiandó*. Disponible en http://colombialand.org/wp-content/uploads/2013/06/Elusive_Justice.pdf.
34. Comisión de Estudios sobre La Violencia. (1987). *Colombia, violencia y democracia*. Informe presentado al Ministerio de Gobierno. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
35. De la O, A. (2014). *The quiet transformation of poverty alleviation programs in Latin America*. Manuscrito inédito, Department of Political Science, Yale University.
36. Deas, M. D., & Gaitán, F. (1995). *Dos ensayos especulativos sobre la violencia en Colombia*. Bogotá: DNP.
37. Deas, M. D. (1993). *Del poder y la gramática y otros ensayos sobre historia, política y literatura colombianas*. Bogotá: Tercer Mundo.
38. Dell, M. (2010). The persistent effects of Peru's mining Mit'a. *Econometrica* 78(6), 1863-1903.
39. Departamento Nacional de Estadística (DANE). *Total nacional Censos 1973-1985-1993-2005*.
40. El Carmen de Bolívar: 30 años esperando agua potable. (2008). *Semana*. Disponible en <http://www.Semana.com/nación/regionales/articulo/el-carmen-bolivar-30-anos-esperando-agua-potable/95951-3>.
41. El hombre que maneja medio país desde la cárcel. (2011). *Semana*. Disponible en <http://www.semana.com/nación/articulo/el-hombre-maneja-medio-pais-desde-carcel/246553-3>.
42. El segundo Bogotazo. (2013). *Semana*. Disponible en <http://www.semana.com//nacion/articulo/el-segundo-bogotazo/339828-3>.

43. *El Tiempo*. Dinero que se han robado de las regalías supera el billón de pesos: Fiscal (e). 20 de agosto de 2010. Disponible en <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-7871488>.
44. Engerman, S., & Sokoloff, K. (1997). Factor endowments, institutions, and differential growth paths among new world economies. In S. Haber (ed.), *How Latin America fell behind*. Palo Alto, CA: Stanford University Press.
45. Escobar, A. (2008). *Territories of difference: Place, movements, life, redes*. Durham, NC: Duke University Press.
46. Evans, P. B., & Rauch, J. E. (2000). Bureaucratic structure and bureaucratic performance in less developed countries. *Journal of Public Economics*, 75, 49-71.
47. Fergusson, L., & Robinson, J. (2015). *Committing not to build a State: Theory and Comparative Evidence*. Unpublished.
48. Fergusson, L., Molina, C. A., Robinson, J. A., & Vargas, J. F. (2015). *Varieties of clientelism in Colombia. Vote. Buying, patronage & intimidation*. Unpublished.
49. Finan, F., & Schechter, L. (2012). Vote-buying and reciprocity. *Econometrica*, 80(2), 863-882.
50. Fiscalía General de la Nación, República de Colombia. (2012, 16 de febrero). Audiencias de control de legalidad de los cargos, sesión matinal.
51. Franco, V. L., & Restrepo, J. D. (2011). Empresarios palmeros, poderes *de facto* y despojo de tierras en el Bajo Atrato. En M. Romero (ed.), *La economía de los paramilitares: redes de corrupción, negocios y política*. Bogotá: Debate.
52. Fundación Forjando Futuros. (2014). *529 años tardaría restituir tierras en Colombia*. 16 de diciembre de 2014. Disponible en <http://forjandofuturos.org/fundacion/index.php/sala-de-prensa/registro-de-medios/79-registro-de-medios/1398-2014-12-16-21-19-22>.

53. Galindo, A. (1900). *Recuerdos históricos: 1840-1895*. Bogotá: La Luz.
54. García-Jimeno, C., & Robinson, J. A. (2010). Prosperity, inequality, and elites: The determinants of political office-holding in nineteenth-century Antioquia. En A. Meisel & M. T. Ramírez (eds.), *Colombian economic history in the nineteenth century*. Bogotá: Fondo de Cultura Económica.
55. García-Sánchez, M., Mares, I., Saffon, M. P., & Sánchez, F. (2015). *Varieties of clientelism in Colombia. Vote-buying, patronage and intimidation* (Working Paper).
56. González, F. E. (2014). *Poder y violencia en Colombia*. Bogotá: Cinep.
57. Grupo de Memoria Histórica. (2012). *Basta ya*. Bogotá: Grupo de Memoria Histórica.
58. Grupo de Memoria Histórica. (2013). *Una sociedad secuestrada*. Bogotá: Grupo de Memoria Histórica.
59. Grupo de Memoria Histórica. (2014). *La tierra en disputa: memorias del despojo y resistencias campesinas en la costa Caribe (1960-2010)*. Bogotá: Grupo de Memoria Histórica.
60. Gutiérrez, F., Gonzalo, G., & Wills, M. E. (2006). *Nuestra guerra sin nombre: transformaciones del conflicto en Colombia*. Bogotá: Norma.
61. Guerra, J. J. (1922). *Viceversas liberales. Documentos relativos a la historia del liberalismo colombiano*. Bogotá: La Cruzada.
62. Harling, P. (1996). *The waning of "Old corruption": The politics of economical reform in Britain, 1779-1846*. Nueva York, NY: Oxford University Press.
63. Helg, A. (1989). La educación en Colombia, 1958-1980. En Á. Tirado (ed.), *Nueva historia de Colombia* (vol. 4). Bogotá: Planeta.
64. Henderson, J. D. (1985). *When Colombia bled: A history of La Violencia in Tolima*. Tuscaloosa: University of Alabama Press.

65. Human Rights Watch. (2013). *The risk of returning home*. Disponible en <http://www.hrw.org/sites/default/files/reports/colombia0913webwcover.pdf>.
66. Ibáñez, A. M., & Muñoz, J. C. (2011). *La persistencia de la concentración de la tierra en Colombia: ¿Qué pasó entre 2000 y 2010?* (Notas de Política 9). Bogotá: CEDE.
67. Indignados con las pretendidas dignidades. (2013). *El Espectador*. Disponible en <http://www.elespectador.com/opinion/editorial/indignados-pretendidas-dignidades-articulo-4421>.
68. Isacson, A. (2012). *Consolidating consolidation*. Disponible en http://www.wola.org/files/Consolidating_Consolidation.Pdf.
69. Joumard, I., & Londoño, J. (2013a). *Income inequality and poverty in Colombia*. Part 1. The role of the labour market (Working Paper 1036). OECD Economics Department. Disponible en <http://dx.doi.org/10.1787/5k487n74slfl-en>.
70. Joumard, I., & Londoño, J. (2013b). *Income inequality and poverty in Colombia*. Part 2. The redistributive impact of taxes and transfers. Disponible en http://www.oecd-ilibrary.org/economics/income-inequality-and-poverty-in-colombia-part-2-the-redistributive-impact-of-taxes-and-transfers_5k487n4r0t8s-en.
71. Junguito, R. (2010). Las finanzas públicas en el siglo XIX. En A. Meisel Roca & M. T. Ramírez (eds.), *Economía colombiana del siglo XIX*. Bogotá: Fondo de la Cultura Económica.
72. Junguito, R., & Rincón, H. (2007). La política fiscal en el siglo XX en Colombia. En J. A. Robinson & M. Urrutia (eds.), *Economía colombiana del siglo XX*. Bogotá: Fondo de Cultura Económica.
73. Kalmanovitz, S. (2007). Colombia en las dos fases de globalización. *Revista de Economía Institucional*, 9(17), 43-74.
74. Le Grand, C. (1986). *Frontier expansion and peasant protest in Colombia, 1850-1936*. Albuquerque: University of New México Press.

75. Leal, F., & Dávila, A. (1990). *Clientelismo en Colombia: el sistema político y su expresión regional*. Bogotá: Tercer Mundo.
76. León, J. (2005). *País de plomo*. Bogotá: Editorial Aguilar.
77. Levitt, S., & Rubio, M. (2005). Understanding crime in Colombia and what can be done about it. En A. Alesina (ed.), *Institutional reforms: The case of Colombia*. Cambridge: MIT Press.
78. Liévano, A. B. (2013). *El verdadero "realismo mágico" del acueducto de Carmen de Bolívar. La Silla Vacía*. Disponible en <http://lasillavacia.com/historia/el-verdadero-realismo-magico-del-acueducto-de-carmen-de-bolivar-45381>.
79. Lleras Camargo, A. (1959). Discurso de Alberto Lleras como presidente de la República al tomar posesión de su cargo. En *Por qué y cómo se forjó el Frente Nacional*. Bogotá: Imprenta Nacional.
80. Lleras Restrepo, C. (1959). Discurso como director único del partido pronunciado en Neiva. En *Por qué y cómo se forjó el Frente Nacional*. Bogotá: Imprenta Nacional.
81. Londoño de la Cuesta, J. L. (1995). *Distribución del ingreso y desarrollo económico*. Bogotá: Banco de la República-Fedesarrollo-Tercer Mundo Editores.
82. Londoño de la Cuesta, J. L. (1997). Brechas sociales en Colombia. *Revista de Cepal*, 61, 19-38.
83. Mandelbrot, B. B. (1983). *The fractal geometry of Nature*. Nueva York: Macmillan.
84. Mares, I., Saffón, M. P., García-Sánchez, M., & Sánchez, F. (2015). *Vote-buying, patronage and intimidation in conflict settings: Experimental evidence from Colombia*. Unpublished, Department of Political Science, Universidad de los Andes.
85. Maullin, R. L. (1968). *The fall of Dumar Aljure, a Colombian guerilla and bandit* (Memorándum RM-5750-ISA). Rand Corporation. Disponible en

- http://www.rand.org/content/dam/rand/pubs/research_memoranda/2008/RM5750.pdf.
86. Mazzuca, S., & Robinson, J. A. (2009). Political conflict and power-sharing in the origins of Modera Colombia. *Hispanic American Historical Review*, 89, 285-321.
 87. Medina, C., Morales, L., & Núñez, J. (2008). *Quality of life in urban neighborhoods in Colombia: The cases of Bogotá and Medellín*. Disponible en <http://www.banrep.gov.co/docum/ftp/borra536.pdf>.
 88. Meisel, A. (2012). *¿Quién manda aquí? Poder regional y participación de la costa Caribe en los gabinetes ministeriales, 1900-2000* (Economía Regional). Banco de la República.
 89. Meisel, A., & Ramírez, M. (2010). *Economía colombiana del siglo XIX*. Bogotá: coedición FCE y Banco de la Republica.
 90. Melo, J. O. (2012). *Debería haber una ley*. Disponible en http://www.jorgeorlandomelo.com/ti_deberia.html.
 91. Montenegro, A. (1984). *La educación en la Nueva Granada: 1819-1850*. Extracto de la tesis presentada para optar al título de Doctor en Historia, Pontificia Universidad Javeriana, Facultad de Ciencias Sociales, Departamento de Historia y Geografía, Bogotá.
 92. Nugent, D. (1997). *Modernity at the edge of empire: State, individual, and nation in the northern Peruvian Andes, 1885-1935*. Stanford, CA: Stanford University Press.
 93. Núñez, J., Ramírez, J. C., & Cuesta, L. (2006). *Determinants of poverty in Colombia, 1996-2004*. Bogotá: Cepal.
 94. Ocampo, G. I. (2014). *Poderes regionales: etnografías del poder y la política en Córdoba (Colombia)*. Bogotá: Cinep.
 95. Oquist, P. H. (1980). *Violence, conflict, and politics in Colombia*. San Diego, CA: Academic Press.

96. Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). (2013). *Colombia: Implementing good governance*. Disponible en http://www.oecd-ilibrary.org/governance/colombia-implementing-good-governance_9789264202177-en.
97. Oxfam. (2013). *Divide and purchase: How land ownership is being concentrated in Colombia*. Disponible en <http://www.oxfam.org/sites/www.oxfam.org/files/rr-divide-and-purchase-land-concentration-colombia-211013-en.pdf>.
98. Palacios, M. (2006). *Between legitimacy and violence: A history of Colombia, 1875-2002*. Durham: Duke University Press.
99. Pecaut, D. (1987). *Orden y violencia: Colombia 1930-1954*. Bogotá: Cerec.
100. Pincus, S. C. A. (2009). Rethinking revolutions. In C. Boix & S. Stokes (eds.), *The Oxford Handbook of Comparative Politics*. Nueva York: Oxford University Press.
101. Pinzón Quijano, Joaquín (ed.) (1977). *Senado de la República. Historia de las Leyes. Legislatura de 1961. Reforma Social Agraria (vol. I)*. Bogotá: Imprenta Nacional.
102. Pizarro Leongómez, E. (2014). *Una lectura múltiple y pluralista de la historia*. Disponible en <http://www.centrodememoriahistorica.gov.co/descargas/comisionPaz2015/PizarroLeonEduardo-relatoria.pdf>.
103. Posada-Carbó, E. (1997). Limits of power: Elections under the conservative hegemony in Colombia, 1886-1930. *Hispanic American Historical Review*, 77(2), 245-279.
104. Posada-Carbó, E. (2007). Language and politics: On the Colombian "establishment". *Latin American Research Review*, 42(2), 111-135.
105. ¿Qué va a pasar con las elecciones? (2014). *Semana*. Disponible en <http://www.semana.com/nacion/articulo/elecciones-2014-estado-de-la-campana-electoral/377337-3>.

106. Ramírez, M. T., & Salazar, I. (2010). El surgimiento de la educación en Colombia: ¿en qué fallamos? En A. Meisel & M. T. Ramírez (eds.), *Economía colombiana del siglo XIX*. Bogotá: Fondo de Cultura Económica.
107. Ramírez, M. T., & Téllez, J. (2007). La educación primaria y secundaria en Colombia en el siglo XX. En J. A. Robinson & M. Urrutia (eds.), *Economía colombiana del siglo XX*. Bogotá: Fondo de Cultura Económica.
108. Reyes, A. (2000). *Guerreros y campesinos: el despojo de la tierra en Colombia*. Bogotá: Norma.
109. Robinson, J. A. (2013). Colombia: Another 100 years of solitude? *Current History*, 112(751), 43-48.
110. Robinson, J. A., & Verdier, T. (2013). The political economy of clientelism. *Scandinavian Journal of Economics*, 115(2), 260-291.
111. Robinson, J., & Urrutia, M. (2007). *Economía colombiana del siglo XX: un análisis cuantitativo*. Bogotá: Fondo de Cultura Económica.
112. Robinson, J. A. (2007). Un típico país latinoamericano? Una perspectiva sobre el desarrollo. En J. A. Robinson & M. Urrutia (eds.), *Economía colombiana del siglo XX: un análisis cuantitativo*. Bogotá: Fondo de Cultura Económica.
113. Roldán, M. (2002). *Blood and fire: La Violencia in Antioquia, Colombia, 1946-1953*. Durham, NC: Duke University Press.
114. Romero, M. (ed.) (2007). *Parapolítica*. Bogotá: Fundación Arco Iris.
115. Samper, M. (1867/1969). *La miseria en Bogotá*. Bogotá: Universidad Nacional.
116. Sánchez G., G. (1985). La violencia in Colombia: New research, new questions. *Hispanic American Historical Review*, 65(4), 789-807.
117. Sonin, K. (2003). Why the rich may favor poor protection of property rights. *Journal of Comparative Economics*, 31(4), 715-731.

118. Stokes, S. C., Dunning, T., Nazareno, M., & Brusco, V. (2013). *Voters, brokers and clientelism: The puzzle of distributive politics*. Nueva York, NY: Cambridge University Press.
119. The World Bank, World Education Indicators. (2015). *Government expenditure on education, total (% of GDP)*, Atlas method [Data file]. Retrieved from <http://data.worldbank.org/indicator/SE.XPD.TOTL.GD.ZS>.
120. Tilly, C. (1998). *Popular contention in Great Britain 1758 to 1834*. Cambridge: Harvard University Press.
121. United Nations University-Wider, WIID - World Income Inequality Database. Retrieved from https://www.wider.unu.edu/research/Database/en_GB/database.
122. Uribe, M. V. (1990). *Matar, rematar y contramatar: las masacres de la violencia en el Tolima, 1948-1964*. Bogotá: Cinep.
123. Urrutia, M. (2010). Precios y salarios urbanos en el siglo XIX. En A. Meisel Roca & M. T. Ramírez (eds.), *Economía colombiana del siglo XIX*. Bogotá: Fondo de Cultura Económica.
124. Vía de la Prosperidad: cronología del proyecto que nació hace 16 años. (2013). *El Heraldo*. Disponible en <http://www.elheraldo.c/región/magdalena/via-de-la-prosperidad-cronología-del-proyecto-que-nació-hace-16-años-121405>.
125. Viendo la sequía en Macondo. (2012). *Semana*. Disponible en <http://www.semana.com/nacion/articulo/viendo-sequia-macondo/255044-3>.
126. Weber, M. (1946). Politics as a vocation. En H. H. Gerth & C. Wright Mills (eds.), *From Max Weber: Essays in sociology*. Nueva York, CA: Oxford University Press.
127. Yepes, F. J., Ramírez, M., Sánchez, L. H., Ramírez, M. L., & Jaramillo, I. (2010). *Luces y sombras de la reforma de la salud en Colombia: Ley 100 de 1993*. Bogotá: IDRC.