

REELECCION, INSTITUCIONES Y ECONOMIA

Guillermo Perry
Víctor Saavedra
Economía y Política
Octubre 2009

1. Introducción: La importancia de la estabilidad y la credibilidad de las reglas para la economía.

Hay un amplio consenso entre los economistas contemporáneos en cuanto a que el desarrollo de las naciones depende de la calidad de sus instituciones. Ese consenso fue muy generalizado entre los economistas clásicos (Adam Smith, Ricardo, Stuart Mill, etc), pero se había perdido durante el breve interregno de preponderancia de las teorías neoclásicas. Volvió a resurgir hace unas dos décadas con base en el desarrollo teórico y los trabajos de historia económica del premio nobel Douglas North. Y se reforzó cuando las economías de la antigua Unión Soviética y Europa Central colapsaron al adoptar la economía de mercado sin disponer de las instituciones adecuadas (e.g., un poder judicial independiente), lo que llevó a un enorme saqueo y a la apropiación de activos y rentas por parte de los “nuevos magnates”.

North definió las instituciones como “las reglas de juego social, formales e informales, creadas por los ciudadanos para auto limitarse” y que “restringen y moldean las acciones de todos los agentes económicos”. En esta “nueva economía institucional”, desarrollada a partir de sus contribuciones teóricas, las instituciones formales incluyen la Constitución, la Ley y su imperio –vale decir, la aplicación impersonal y generalizada de la Ley-; como también el sistema de contrapesos a los poderes de intervención del Gobierno, en particular a través de poderes judiciales independientes. Esas instituciones crean los derechos de propiedad y los protegen, aseguran el cumplimiento de los contratos, otorgan credibilidad y legitimidad a la política económica y las demás políticas públicas. Sin éstas “reglas” el sistema capitalista y la economía de mercado no funcionan o lo hacen muy mal.

Como lo ha dicho Fedesarrollo en el pasado, una reforma Constitucional que estableciera un período presidencial más largo, o que permitiera la reelección inmediata y diseñara contrapesos a los poderes del Ejecutivo adecuados a ésta posibilidad, podría ser favorable al crecimiento económico por cuanto “alargaría el horizonte de decisión” del ejecutivo de turno¹. Sin embargo, cambiar la norma en vísperas de elecciones sin ajustar los contrapesos diseñados para un sistema sin reelección es algo bien distinto y tiene consecuencias bien diferentes.

En una famosa entrevista de Peter Robinson a Douglas North y a Jim Wolfenshon, en esa época Presidente del Banco Mundial, en la que ambos abundaron en ejemplos de cómo la calidad de las instituciones hace la diferencia entre países exitosos y

¹ Economía y Política No 10, Octubre 2005, “Reelección y Economía: Algunas Consideraciones”, Octubre 2005

no exitosos en materia de desarrollo económico, North comparó los casos de Chile y Argentina después de su regreso a la democracia y resumió la diferencia entre esos dos países recurriendo a una anécdota. En una visita al presidente Menem, éste le contó que pensaba hacerse reelegir. North le preguntó si ello estaba permitido en la Constitución y Menem le aseguró: “no se preocupe, voy a hacer cambiar la Constitución”. North dice que a partir de ese momento comprendió que Argentina iba camino de un nuevo fracaso, a pesar de las reformas económicas de Menem, pues “si un ejecutivo fuerte puede cambiar la Ley y la Constitución cuando no le gustan, la economía pasa a depender del arbitrio del político del turno”. Esta opinión resultó profética con respecto al desastre económico e institucional que sobrevino luego en el país austral.

La literatura reciente, por demás, concluye que los líderes políticos afectan mucho el crecimiento económico², para bien o para mal, cuando las instituciones son débiles. Así, el crecimiento económico depende críticamente de quien gobierna en los regímenes autoritarios, como ocurre en buena parte del Asia, pero no tanto cuando hay instituciones democráticas fuertes. Una conclusión clave de ésta literatura es, en consecuencia, la de que los líderes políticos que contribuyen más al desarrollo económico de largo plazo son aquellos que crean o consolidan instituciones democráticas y económicas fuertes. Por el contrario, aquellos que debilitan o destruyen las instituciones acaban por hacer mucho daño al desarrollo de su país a largo plazo, así apliquen políticas razonables durante su mandato.

Bajo esta óptica una segunda reforma a la Constitución colombiana orientada simplemente a permitir otra reelección del actual mandatario sin ajustar el sistema de contrapesos de poder, no sólo debilitaría éstos contrapesos, sino que demerita la legitimidad misma de la Constitución, como norma superior a la que deben someterse los intereses de todos los ciudadanos, sin excepción, en forma duradera. Contribuiría, además, a generalizar la idea equívoca y peligrosa para el desarrollo económico de que un líder providencial importa más que la perdurabilidad y credibilidad de las instituciones constitucionales.

No sobra recordar que la Asamblea Constituyente basó su decisión de prohibir la reelección inmediata del Presidente principalmente en la consideración de que los recursos a su disposición darían una ventaja excesiva al Presidente en ejercicio sobre cualquier otro candidato, rompiendo el principio de igualdad en la competencia democrática³. Según consta en los anales respectivos, los constituyentes consideramos, además, que la reelección inmediata podría conducir al gobernante a caer en la “tentación de perpetuarse en el poder” y a una inconveniente concentración del poder, en comparación con los efectos saludables de la alternancia democrática.

² Olken, B. y Benjamin Jones. 2005. “Do Leaders Matter?”.

³ Exposición de motivos presentada por los miembros de la comisión tercera ante la plenaria de la Asamblea sobre el tema y transcripción de la discusión subsiguiente. Ver Rodríguez, J. C. Y Restrepo, I: “La reelección en la Constituyente de 1991, Mimeo, Universidad Externado de Colombia.

2. La concentración del poder y el “Balance de contrapesos”

La Asamblea Constituyente de 1991 procuró establecer un mayor equilibrio entre los poderes públicos, limitando los del Ejecutivo central y aumentando los de otras ramas del poder público. En efecto, la nueva Carta limitó significativamente los poderes excepcionales que permitían al Ejecutivo legislar mediante decretos de estado de sitio y emergencia económica. También le quitó al Presidente el poder sobre nombramientos claves que le permitían ejercer un control efectivo del Congreso: en particular, el nombramiento de Gobernadores y el nombramiento de congresistas en ejercicio como ministros o embajadores. Al mismo tiempo, fortaleció significativamente el poder del Congreso, de las Cortes y de las entidades de control (la Contraloría, la Procuraduría, la Defensoría del Pueblo) y otorgó un amplio margen de autonomía al Banco de la República, a la Comisión de Televisión y a los mandatarios departamentales y regionales, a quienes dotó de recursos considerables. Las leyes que desarrollaron los mandatos constitucionales sobre servicios públicos siguieron estos ejemplos otorgando un grado de autonomía importante a las Comisiones de Regulación. Este importante rebalance de poderes y contrapesos tuvo como objeto disminuir la gran concentración de poder formal y real existente en manos del Presidente, reducir los márgenes de arbitrariedad en el manejo de las políticas públicas y otorgarles a éstas, en consecuencia, una mayor estabilidad y credibilidad. Con el mismo propósito buscó desarrollar un proceso de planeación económica y social y de presupuestación pública que obligara a una mayor permanencia, transparencia y coherencia de dichas políticas.

Las normas respectivas, sin embargo, se diseñaron con base en la premisa de que no habría reelección presidencial. En particular, los procedimientos establecidos para el nombramiento o elección de los funcionarios que rigen las entidades de control y de la Junta del Banco de la República buscaban asegurar la independencia de estas entidades con respecto al Presidente de turno. Al establecerse la posibilidad de reelección inmediata por segunda vez consecutiva, no obstante, los procedimientos existentes para nombramiento de estos funcionarios pierden capacidad de garantizar su independencia del Ejecutivo y se producen modificaciones profundas en la estructura de contrapesos. Estas ya han comenzado a advertirse en el segundo período de la actual administración, pero se agravarían en forma considerable en un tercero. En la Tabla No.1 se observa cómo en un tercer período el Presidente habría nombrado o postulado, o una institución de mayoría uribista habría elegido, a la totalidad de los miembros de la Corte Constitucional, de la Sala Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura, , así como al Fiscal, al Contralor, al Procurador y al Defensor del Pueblo. Lo mismo habría sucedido con los miembros de la Junta Directiva del Banco de la República, de las Comisiones de Regulación de Energía y Gas, Telecomunicaciones y Agua Potable y de la Comisión Nacional de Televisión. Ver Tabla No. 2.

Tabla No. 1

para la credibilidad y eficacia de las políticas públicas y del gasto público. Por tanto, la menor autonomía potencial de los funcionarios encargados de la vigilancia y el control fiscal constituye un riesgo económico importante, derivado de la enmienda parcial que instituiría la posibilidad de una segunda reelección inmediata sin cambiar el proceso de selección de éstos funcionarios.

El Banco de la República

Más preocupante aún resulta la potencial pérdida de autonomía de la Junta del Banco de la República. La Constitución de 1991 siguió el ejemplo de los EEUU, la Unión Europea, la mayoría de los otros países desarrollados y un buen número de países en desarrollo al consagrar la autonomía de la banca central en el manejo de la política monetaria y cambiaria. La literatura económica ha demostrado ampliamente los efectos positivos de la estabilidad macroeconómica, y en particular del control de la inflación, sobre el crecimiento de largo plazo y la reducción de la pobreza, y en especial sobre el desarrollo del mercado de capitales doméstico y el acceso al crédito. A su turno, la evidencia ha demostrado que la independencia de los bancos centrales contribuye enormemente al control de la inflación y a la estabilidad macroeconómica, comoquiera que cuando ellos dependen del Gobierno de turno están sujetos a presiones políticas para usar su poder de emisión primaria a favor del Gobierno o de sectores específicos (como sucedió con frecuencia en Colombia antes de 1991) o para moderar o reducir las tasas de interés con objetivos de expansión de corto plazo, todo lo cual le resta estabilidad, credibilidad y efectividad a la política monetaria y al control sobre la inflación. En el caso colombiano hay un amplio consenso entre los economistas, el sector privado y los sectores de opinión de que la independencia del Banco de la República consagrada en la Constitución de 1991 contribuyó enormemente a reducir la inflación y a mantenerla en niveles bajos desde 1999, así como a mantener la confianza de los inversionistas en momentos de crisis. Ha permitido, además, ejecutar políticas monetarias y cambiarias anticíclicas por primera vez en la historia del país, durante el ciclo económico en curso.

En consecuencia, nadie, o casi nadie, propondría hoy limitar la autonomía e independencia del Banco. Y, sin embargo, no cabe duda de que la reelección presidencial inmediata pone en grave riesgo esa independencia. En efecto, para garantizarla, la Constitución previó un nombramiento escalonado de los miembros de la Junta de modo tal que ningún Presidente pudiese nombrar a la mayoría de la Junta. La reelección presidencial, sin alterar el procedimiento de selección de los miembros de la Junta del Banco, elimina esa garantía. En el futuro, un Presidente reelegido que haya nombrado a la mayoría o totalidad de sus miembros podría llegar a imponer sus decisiones a la Junta.

Se debe advertir que esto no ha sucedido aún gracias a que se han nombrado personas que en virtud de su idoneidad profesional han mantenido una posición independiente frente a las evidentes presiones provenientes del Ejecutivo en los últimos años. El Presidente Uribe anunció cuando fue elegido por primera vez que “dictaría cartilla” al Banco de la República y no dejó de hacerlo hasta cuando después del estallido de la crisis internacional el Banco adoptó, adecuadamente, una política expansiva de su gusto. Pero aún quienes criticamos algunas decisiones de la Junta durante ese período

reconocemos que ésta procedió siempre con criterio independiente. Ello no obstante, resulta innegable el riesgo que conlleva hacia el futuro la posibilidad de que un Presidente reelegido opte por nombrar una mayoría de miembros en la Junta que esté dispuesta a ser mas solícita con las indicaciones presidenciales.

Las Comisiones de Regulación de Servicios Públicos

Lo mismo sucede con las Comisiones Autónomas de Regulación de los servicios públicos. La Constitución de 1991 y las leyes subsiguientes establecieron un marco jurídico claro para que la comunidad organizada, el sector privado y las empresas públicas pudiesen participar en la prestación de los servicios públicos domiciliarios en condiciones de competencia económica, bajo adecuada regulación y supervisión por parte del Estado. El legislador reconoció que para preservar las condiciones de competencia entre proveedores públicos y privados y garantizar un balance adecuado entre su necesidad de autofinanciamiento, la meta de cobertura universal (utilizando subsidios cruzados o de presupuesto a favor de estratos de ingreso bajo) y la protección de los derechos de los usuarios, era necesario depositar la tarea de regulación en manos de Comisiones Autónomas compuestas por expertos, que pudieran resistir presiones políticas en favor de un tipo u otro de proveedor. El balance de la experiencia con éste sistema ha sido ampliamente favorable: ha habido una considerable ampliación de coberturas y mejoras de calidad y la inversión privada ha fluído en montos muy considerables permitiendo al Estado concentrar sus recursos escasos en la atención de otras necesidades sociales. Es notable, en particular, la expansión de cobertura y mejora en calidad en las telecomunicaciones y el éxito logrado en crear un mercado de energía eléctrica competitivo y eficiente entre empresas privadas y públicas. Hay algunos lunares, como en el caso del gas, en el que defectos en la regulación son en gran parte responsables de la actual crisis.

Si bien entre los expertos hay un amplio consenso con respecto a la conveniencia de las Comisiones Autónomas de Regulación, es un hecho comprobable que incomoda mucho a los Gobiernos de turno no poder darles instrucciones directas. El riesgo de que un Presidente reelegido influya en una Comisión en la que ha nombrado a la mayoría de sus miembros es aun mas alto en éste caso que en el de la Junta del Banco de la República. Para poner sólo un ejemplo, está pendiente la venta de Isagen y es bien conocido el interés de un proveedor público en adquirirla, con lo cual se configuraría una situación de control de mercado que prohíben las normas vigentes. Si se llegara a cambiar la norma para acomodar éste interés se pondría en grave riesgo el funcionamiento futuro del sistema

3. La Agenda legislativa

En la discusión en el seno la Asamblea Constituyente se esgrimió un argumento adicional contra la reelección inmediata: el costo resultante de que un Presidente en ejercicio dejara de promover reformas necesarias pero controvertidas, por cuanto podrían limitar sus posibilidades de reelección, o descuidara en alguna otra forma las tareas de Gobierno al dedicar buena parte de sus esfuerzos a buscar su reelección. El análisis de la

Agenda Legislativa reciente, que hemos llevado a cabo en varios encuentros de éste mismo foro, permite observar cuanta razón asistía a éste temor.

Al inicio de la primera administración Uribe se tramitaron y aprobaron un grupo muy significativo de reformas económicas y sociales en el área tributaria, pensional y laboral. Este ímpetu reformista se frenó considerablemente durante el período de discusión de la reforma constitucional que permitió la primera reelección. No solamente hubo menos iniciativas importantes por parte del Ejecutivo, sino que la polarización política alrededor del tema de la reelección impidió el avance de la agenda legislativa. Al comienzo de la segunda administración se aprobaron algunas reformas importantes, como el acto legislativo sobre transferencias a las regiones, y se presentó un proyecto de reforma tributaria estructural en el año 2006 que no tuvo éxito en el Congreso, en parte por la falta de apoyo presidencial. La agenda legislativa en materia económica y social ha sido especialmente pobre en el curso del último año, limitándose a la aprobación de reformas al código de minas y una reforma financiera modestas, que habían sido presentadas de tiempo atrás. En adición, sólo ha habido dos iniciativas nuevas de carácter modesto, la reforma tributaria territorial y el proyecto de ajuste tributario, que no han tenido trámite en el ambiente enrarecido que ha prevalecido en el Congreso durante el trámite del referendo reeleccionista.

Es importante anotar que la parquedad y modestia de las iniciativas legislativas en materia económica y social no se compadece con las necesidades urgentes del país en varios frentes. Baste con mencionar la necesidad imperiosa de introducir reformas estructurales en materia laboral y al régimen del seguro de salud, que va hacia una crisis financiera de mayores proporciones y está contribuyendo, en conjunto con los parafiscales, a estimular la informalidad. O la necesidad urgente de fortalecer la institucionalidad del sector transporte o de adoptar una reforma tributaria estructural que garantice la solvencia fiscal y reduzca las costosas e inequitativas distorsiones que caracterizan al régimen vigente. Conviene también preguntarse si es probable que una administración que no ha puesto atención a éstos temas prioritarios durante dos períodos presidenciales vaya a hacerlo en un tercero. La mayor posibilidad de corregir rumbos en áreas de pobre desempeño es otra de las muchas virtudes de la alternancia política en el poder.

Ley/ Proyecto de Ley	Radicado	Aprobado en el Congreso	
Reforma Laboral		Dic. 2002	
Reforma Pensional Ley 797	Ago. 2002	Ene. 2003	
Plan de Desarrollo 2002-2006	Feb. 2003	May. 2003	
Ley Anti trámites	Jul. 03	Jun. 2005	
Ley de Estabilidad Jurídica	Jul. 2003	Jul. 2005	
Reforma Tributaria y Fiscal 2003	Nov. 2003	Dic. 2003	
Reforma Pensional Ley 860	Nov. 2003	Dic. 2003	
Ley Orgánica de Presupuesto	Dic. 2003		Archivado
Reforma al Mercado de Valores	Jul. 2004	Jul. 2005	
Acto Legislativo Reforma al SGP	Jul. 2004	Jul. 2005	
Ley Forestal	Ago. 2004	Abr. 2006	
Ley Orgánica de Presupuesto	Ago. 2005		Archivado
Reforma al SGSSS	Jul. 2006	Ene. 2007	
Habeas Data	Jul. 2006	Jun. 2007	
Reforma Tributaria 2006	Jul. 2006	Dic. 2006	
TLCEU	Nov. 2006	Jul. 2007	
Ley de Contratación Pública	Oct. 2006	Jun. 2007	
Plan de Desarrollo 2006-2010	Feb. 2007	May. 2007	
Reforma al Código de Minas	Jul. 2007	Jun. 2009	
Ley de Ciencia y Tecnología	Jul. 2007	Dic. 2008	
Zonas libres de segunda vivienda	Sep. 2007		Archivado
Ley de Competencia	Nov. 2007	Jun. 2010	
Reforma Financiera	Abr. 2008	Jun. 2009	
Ahorro de Regalías	Sep. 2008		Archivado
Reforma Tributaria Territorial	Abr. 2009		Archivado
Ley de Ajuste Tributario	Jul. 2009		No ha tenido debate

4. Conclusiones

En resumen, permitir una segunda reelección sucesiva, sin una estructura de contrapesos de poder que se adecúe a ésta eventualidad, resultaría muy inconveniente desde el punto de vista del desarrollo económico del país a largo plazo. En primer lugar, porqué se debilita la permanencia y la efectividad de las instituciones que garantizan una aplicación impersonal de la ley y su cumplimiento por parte de todos los ciudadanos. En segundo lugar, porqué las normas existentes para nombrar y elegir las autoridades de control, del Banco de la República, de las Comisiones Autónomas de Regulación y del propio poder judicial, pierden efectividad para garantizar la autonomía e independencia de éstas instituciones con respecto al poder Ejecutivo. En éstas condiciones podría perder eficacia el necesario control sobre el manejo de los recursos públicos y las actuaciones de los funcionarios públicos, cómo también podría afectarse la credibilidad y efectividad de la política monetaria y de la regulación de los servicios públicos. Citando de nuevo a Douglas North, con respecto a la decisión de Menem de reformar la Constitución argentina para hacerse reelegir, “si un ejecutivo fuerte puede cambiar la Constitución y la Ley cuando no le gusta, la economía pasa a depender del arbitrio del político del turno”.

En adición, no debe desestimarse el costo potencial de que los esfuerzos del Gobierno se desvíen hacia la promoción de la reelección del mandatario de turno, como lo demuestra la parálisis actual de la agenda legislativa en materia económica y social frente a importantes necesidades de reforma estructural en varias áreas de la acción pública. Como tampoco el costo asociado con el hecho probable de que un Presidente reelegido mantenga políticas sectoriales que han probado ser inapropiadas bajo su mandato previo y que requieren de virajes sustanciales.

