



# ECONOMÍA Y POLÍTICA

## ANÁLISIS DE LA COYUNTURA LEGISLATIVA



Comentarios a: [cmejia@fedesarrollo.org](mailto:cmejia@fedesarrollo.org)

No. 10 - Octubre 2005

Director: Mauricio Cárdenas S.

Editores: Carolina Mejía M. - Gustavo Morales C.

---

### REELECCIÓN Y ECONOMÍA: ALGUNAS CONSIDERACIONES

El debate político más importante del año ha sido, sin duda, el derivado del Acto Legislativo 2 de 2004, por medio del cual el Congreso reformó la Constitución para permitir la reelección inmediata del Presidente de la República. La controversia se ha agudizado en las últimas semanas debido a que varios ciudadanos demandaron esa decisión ante la Corte Constitucional, y ésta se encuentra ad portas de proferir un fallo. Sin entrar en el debate jurídico sobre la constitucionalidad de la norma<sup>1</sup>, la presente edición de ECONOMÍA Y POLÍTICA aborda algunas de las implicaciones que en materia económica puede tener esta reforma.

#### 1. Instituciones políticas y características de las políticas públicas

Aunque Colombia no ha sido un buen ejemplo de estabilidad constitucional desde que se expidió la Carta de 1991 —que ha sido reformada en veinte oportunidades—, lo cierto es que desde una perspectiva económica las reformas constitucionales deben evaluarse en función de su impacto sobre la calidad de las políticas públicas.

---

<sup>1</sup> Y sin entrar a analizar las circunstancias propias del procedimiento a través del cual se aprobó la figura de la reelección inmediata en el país.

En línea con los trabajos recientes del Banco Interamericano de Desarrollo sobre esta materia, al hablar de la calidad de las políticas, es necesario referirse a algunas características o atributos, entre los cuales vale la pena mencionar:

- ◆ *Estabilidad*: se considera que las políticas son estables en la medida en que se pueden sostener más allá del periodo que una determinada administración está en el poder. En contraposición, las políticas volátiles cambian de contenido con cada nuevo evento político, como un cambio de gobierno o una crisis ministerial.
- ◆ *Adaptabilidad y flexibilidad*: las políticas son adaptables cuando pueden responder ante cambios en el entorno económico o cuando sus resultados no son los deseados. Cuando es difícil lograr la cooperación entre los actores claves en el escenario político, como el Ejecutivo, el Congreso y las Altas Cortes, se adoptan reglas rígidas que limitan la volatilidad de las políticas. El costo, sin embargo, es reducir su adaptabilidad, lo que les impide responder oportunamente a cambios en el entorno económico.
- ◆ *Coherencia*: resulta fundamental que las políticas sean coherentes respecto al marco constitucional vigente, al igual que frente a otras políticas ya existentes en la misma área. Asimismo, es importante que tengan en cuenta la coordinación de los diferentes niveles de gobierno para evitar tanto la duplicidad de funciones como vacíos de acción.
- ◆ *Orientación hacia el bienestar público*: aunque suene extraño, en muchas ocasiones las políticas ‘públicas’ benefician a grupos específicos de la población. Por esta razón una característica deseable de las políticas de Estado es que tengan carácter universal y promuevan el bienestar general, en contraposición al interés particular.
- ◆ *Eficiencia*: las políticas deben asignar recursos escasos a las actividades con mayores retornos.

Existe alguna evidencia reciente que muestra que el proceso de desarrollo es mayor en aquellas economías cuyas políticas públicas son de mayor calidad, medida en las dimensiones que acabamos de mencionar. En otras palabras, más que saber si los aranceles y el déficit fiscal son bajos, lo importante para el desarrollo es contar con políticas comerciales y fiscales que no respondan abruptamente a cambios en las circunstancias políticas, pero que tengan capacidad de respuesta frente a choques en las condiciones económicas. Además de estos atributos, las políticas ‘óptimas’ deben tener un mínimo de coordinación y coherencia con las demás áreas de política del Estado, ser ejecutadas por burocracias eficientes y no favorecer a grupos de interés.

Desde el punto de vista del tema que nos ocupa, es preciso señalar que la calidad de las políticas públicas es una consecuencia directa de las instituciones políticas existentes. La razón principal es que las características de las políticas son resultado del proceso político a través del cual se diseñan, debaten y adoptan las decisiones que afectan el comportamiento económico. Este proceso, a su vez, está condicionado por las instituciones políticas existentes.

Cuando los actores políticos se enfrentan a horizontes de planeación amplios, cuando tienen la oportunidad de discutir y negociar entre ellos y cuando los acuerdos políticos son fuertes y están bien institucionalizados, es más probable que el proceso de diseño y adopción de políticas sea favorable. Dependiendo de la forma como interactúan los jugadores políticos, en especial de si se da la cooperación entre ellos o no, las políticas públicas adquieren las características exteriores mencionadas.

Según este planteamiento, algunos de los factores que influyen en la calidad de las políticas son el poder relativo de los actores políticos, la separación de poderes, las reglas bajo las cuales se lleva a cabo la negociación entre estos, los intereses y objetivos de cada actor y la existencia de mecanismos para el cumplimiento de lo pactado. Por ello, el proceso de diseño e implementación de las políticas públicas está condicionado por las instituciones políticas, entre ellas las reglas electorales propias de cada país.

### *La reelección*

La reelección es en síntesis un cambio en las instituciones políticas del país, que modifica el desarrollo del proceso de diseño e implementación de las políticas y por tanto transforma algunos aspectos de las características que las hacen exitosas. La posibilidad de que un presidente pueda acceder a un segundo mandato aumenta su poder de negociación y lo hace más fuerte frente a las demás ramas del poder público. De igual forma, esta figura les permite a los gobiernos tener un horizonte de planeación más amplio, a pesar de que la reelección no esté asegurada para nadie.

De lejos, las reformas relacionadas con los sistemas de elección presidencial, que incluyen reformas a la posibilidad de reelección, han sido frecuentes en América Latina. En términos generales, ha disminuido el número de países que utilizan el sistema de mayoría simple y ha aumentado la utilización de sistemas de dos vueltas, bien sea con mayoría absoluta (como ocurre en la mitad de los países de la región) o con algún umbral reducido (como ocurre en el 22% de los casos). No hay ningún país que haya transformado un sistema de dos vueltas por uno de

mayoría simple. Es decir, la tendencia general ha sido la de dotar al Presidente de una mayor legitimidad. Al mismo tiempo, se ha fortalecido el sistema de pesos y contrapesos, lo que ha limitado el poder presidencial. Tanto los congresos como los tribunales constitucionales han sido fortalecidos por las reformas políticas en América Latina.

La posibilidad de reelección presidencial ha sido otro aspecto presente en las reformas a las reglas electorales. De hecho, solo cuatro países (El Salvador, Honduras, México y Panamá) no introdujeron cambios en las reglas de elección presidencial. La tendencia general ha sido la introducción de cambios para permitir la reelección inmediata: Argentina (1994), Brasil (1997), Colombia (2004), República Dominicana (2002) y Venezuela (1998). En Ecuador y Costa Rica se permitió la reelección no inmediata. Las reformas fueron en la dirección contraria en Nicaragua y Perú (donde se prohibió la reelección inmediata) y en Paraguay (donde se prohibió la reelección en general). Chile y México, los dos países con mejores resultados económicos en la región, no tienen reelección presidencial. Otra tendencia clara ha sido la reducción en la duración del mandato presidencial, que en promedio pasó de 5 a 4.7 años en la región.

El efecto de la reelección sobre las características deseables de las políticas no es un asunto exento de debate. En opinión de Fedesarrollo la reelección inmediata favorece la estabilidad de las políticas públicas, ya que amplía el horizonte del ejecutivo de cuatro a ocho años. Por motivos similares, la reelección favorece la presencia de coherencia y coordinación en las políticas públicas. Además, es más fácil que un gobernante con un horizonte de ocho años adopte políticas consistentes a lo largo del tiempo. Esto es, durante los periodos de auge económico no tratará de gastar hasta el último centavo, pues internaliza el hecho de que también tendrá que administrar periodos menos favorables. En este sentido, periodos más largos favorecen políticas más flexibles, que estabilizan el ciclo económico.

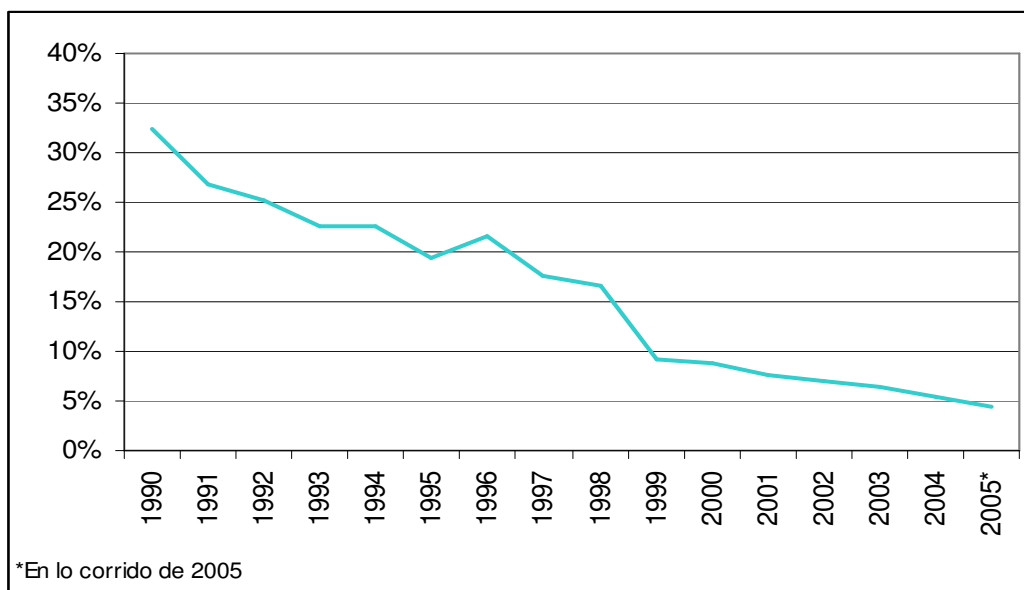
A pesar de que los elementos anteriores sugieren que las características de las políticas pueden mejorar, también existen riesgos sobre los cuales es necesario formular algunas advertencias. Desde nuestro punto de vista, la reelección inmediata puede cambiar parte importante del andamiaje institucional colombiano que ha sido la delegación de la política monetaria a un ente autónomo e independiente del gobierno. Además, puede dar origen a los denominados ciclos económicos de origen político, motivados por el interés del ejecutivo de utilizar la política económica para asegurar su reelección. Estos son aspectos sobre los que vale la pena detenernos.

## 2. Independencia del Banco Central

El clásico principio de separación tripartita de los poderes, pilar fundamental del constitucionalismo moderno, ha sido complementado en las últimas décadas por un esquema que introduce a la arquitectura estatal nuevos organismos que, sin hacer parte de las tres ramas clásicas del poder, cumplen funciones públicas esenciales. Tal es el caso de los organismos de control o la organización electoral. En materia económica, se ha considerado conveniente que, al menos en dos frentes –la política monetaria y la regulación de los servicios públicos-, existan organismos independientes del gobierno de turno.

Una de las principales preocupaciones frente a la reelección presidencial inmediata es que incide sobre uno de los logros institucionales recientes más importantes, la independencia de la Junta Directiva del Banco de la República. La Constitución de 1991 estableció el Banco de la República como la autoridad monetaria, cambiaria y crediticia, con el objetivo de velar por el mantenimiento de la capacidad adquisitiva de la moneda. Para ello estableció que el Banco es un órgano independiente de las demás ramas del poder público, con autonomía administrativa, patrimonial y técnica y régimen legal propio. Desde entonces, la inflación se ha venido reduciendo sistemáticamente, de cifras cercanas a 35% en 1992 a 4.8% hoy en día, como muestra el Gráfico 1.

**Gráfico 1. Inflación 1990-2005**



Fuente: Banco de la República

Ahora bien, ¿Por qué es tan importante tener un Banco Central independiente? La principal razón es que la tentación de utilizar la política monetaria para fines expansionistas en el corto plazo es grande, debido a que con este instrumento se puede lograr una reducción temporal en la tasa de desempleo. No obstante, los resultados son de corta duración. El resultado en el largo plazo es una mayor inflación en la economía. Además, en períodos de desequilibrios fiscales al gobierno le interesa tener acceso a financiamiento primario proveniente del Banco Central, lo que le permite evitar las reformas impopulares para reducir los gastos o elevar los impuestos. En Colombia, una decisión en este sentido requeriría el voto unánime de todos los miembros de la Junta Directiva del Banco de la República, cosa que es poco probable bajo el arreglo institucional actual.

Estos incentivos para perseguir objetivos de corto plazo con los instrumentos de política monetaria, en detrimento de la estabilidad macroeconómica de largo plazo, pueden ser particularmente altos en periodos pre-electorales. Adicionalmente, si el Banco Central está bajo la influencia del poder ejecutivo o el legislativo, es probable que con cada cambio de gobierno, la política monetaria obedezca a las preferencias de la nueva administración. El resultado es una falta de estabilidad en la formulación de la política, así como un alto grado de incertidumbre cada vez que se posesiona una nueva administración.

Un Banco Central independiente, cuyas decisiones no estén controladas por el ejecutivo, le otorga un mayor peso al objetivo de mantener la inflación bajo control. El argumento detrás de la independencia es precisamente lograr un horizonte de tiempo más amplio en la conducción de la política monetaria.

Con la aprobación de la reelección, cambian algunas de las condiciones que garantizan la independencia del Banco Central. La Constitución establece que la Junta se compone del Ministro de Hacienda, el Gerente General (elegido por la Junta) y cinco miembros elegidos por el Presidente de la República, para períodos prorrogables de cuatro años, reemplazados dos de ellos, cada cuatro años. Por lo tanto, un presidente reelecto tendría en los dos últimos años de su administración una Junta Directiva en su mayoría designada por él: el Ministro de Hacienda, dos miembros en el primer período presidencial y dos en el segundo período presidencial. Esto con el agravante de que si su mandato llega a coincidir con el nombramiento del Gerente General, también tendría injerencia en esta decisión. En estas circunstancias, el gobierno podría tener un mayor grado de influencia sobre la orientación de la política monetaria con los riesgos que esto conlleva. Por ello, el fallo de la Corte sobre la reelección –en caso de ser favorable- debería dar orientaciones precisas sobre esta materia, que puede tomar varios caminos, como la ampliación del periodo de los miembros de la Junta.

### 3. La Teoría de los Ciclos Políticos

Como se explicó en la edición anterior de Economía y Política, la ciencia económica ha desarrollado una teoría denominada “ciclos políticos”, que explora los determinantes políticos de las fluctuaciones en la actividad económica. En pocas palabras, su premisa fundamental es que en época previa a las elecciones “el gobernante de turno decide implementar una política expansiva que estimule la actividad privada, de tal forma que los electores perciban un mejor clima económico y voten por él o por su partido”<sup>2</sup>. El fenómeno es cíclico porque sucede recurrentemente antes de cada elección. Las políticas expansivas pueden ser de tipo monetario, una expansión deliberada de los agregados monetarios que dinamice la actividad económica, o de tipo fiscal, un aumento en el gasto público que jalone la demanda agregada de la economía. En ambos casos, los beneficios no solo son transitorios sino que sus consecuencias negativas son de largo plazo: en el primer caso el resultado es una inflación altamente costosa en términos de bienestar (particularmente para la población de bajos recursos), mientras que en el segundo caso el aumento indiscriminado del gasto público conduce a una agravación del déficit fiscal y por tanto a una mayor deuda pública.

Si bien cabe una controversia sobre la efectividad de esas manipulaciones en el momento en que el gobernante la requiere, los diversos estudios empíricos le han dado importante validez a esta teoría. En efecto, son varios los análisis que encuentran una variación significativa de ciertas variables que dependen de la discrecionalidad de los gobernantes en los años preelectorales, como constante histórica y en países con diversos tipos de regímenes de gobierno. Si bien la mayoría de trabajos ha encontrado que las variables monetarias no presentan ciclos políticos, hay evidencia a favor de la influencia de los eventos políticos en las variables fiscales.

Más importante aún es el resultado de López (2004)<sup>3</sup>, quien al hacer un ejercicio comparado entre 55 economías democráticas para el período 1960 - 2001, concluye que el efecto sobre la situación fiscal es más agudo en aquellos países donde existe la figura de la reelección. Específicamente, en un país con reelección el déficit fiscal aumenta más en el periodo previo a las elecciones. Si bien en el caso colombiano no parece haber evidencia a favor de los ciclos políticos a nivel

---

<sup>2</sup> López, José Ignacio (2004), “Los ciclos políticos y la reelección”. Carta Financiera No. 127, ANIF, Junio 2004. Este texto contiene una buena síntesis de los aspectos más relevantes de esta teoría.

<sup>3</sup> Idem.

de variables agregadas<sup>4</sup>, es posible que la aprobación de la reelección revierta esta tendencia.

No obstante, la salida a este problema puede estar en la adopción de reglas fiscales transparentes que generen incentivos y correctivos adecuados, como por ejemplo la imposición de topes sobre el déficit fiscal o el presupuesto general de la nación en función de lo registrado en los años previos a la elección.

#### **4. Un comentario final sobre los planes nacionales de desarrollo**

Otro tema de importancia en el diseño de las instituciones económicas colombianas tiene que ver con el Plan Nacional de Desarrollo. La Constitución estipula que dentro de los seis meses siguientes al inicio de un nuevo gobierno, éste debe presentar ante el Congreso su proyecto de plan de desarrollo para el cuatrienio, y el Congreso debe aprobarlo en un plazo máximo de tres meses. En la reforma sobre la reelección, no se previó ninguna regulación sobre el Plan de Desarrollo para el caso en el que un jefe de Estado sea reelegido. Ello quiere decir que al inicio de un segundo período de un presidente reelegido, gobierno y congreso tendrán que aprobar un nuevo plan de desarrollo. Esta situación no es congruente con los principios de continuidad y estabilidad en las políticas. El Congreso debió prever que, en caso de que un presidente sea reelegido para el período inmediatamente siguiente, no tenga la obligación de preparar, redactar, presentar, defender, hacer aprobar e implementar una nueva ley del plan. En esa hipótesis, bastaría que, mediante un procedimiento expedito – podría no ser a través de ley-, Congreso y Gobierno le introdujeran ajustes al plan ya existente, y acordaran los montos del plan de inversiones públicas del segundo cuatrienio.

---

<sup>4</sup> Ver el estudio de Eslava, Marcela y Allan Drazen (2002), “The Political Business Cycle in Colombia on the National and Regional Level”. Archivos de Economía No. 215, DNP.