

## **Comentario al Trabajo de Cárdenas, Junguito y Pachón (2005) y al Informe Anual del BID-2006 que lo Inspira**

**Fernando Tenjo Galarza<sup>1</sup>**  
**Febrero 21 de 2006**

El Informe Anual del BID-2006 es una propuesta novedosa que contribuye al desarrollo de los países de la región en la medida que busca comprender y mejorar el proceso de toma de decisiones de política y, de esta manera, hacer más eficiente la acción estatal en la búsqueda del desarrollo socio-económico.

Una interesante novedad del documento consiste en el intento por conectar la política o el juego político con el proceso de toma de decisiones, superando de esta forma enfoques tecnocráticos y visiones tuteladas por la economía del bienestar que orientaron en el pasado la planeación del desarrollo. En estos enfoques, afortunadamente ya superados, las políticas eran exógenas y los gobernantes omniscientes y estrictamente benévolos.<sup>2</sup>

El presente comentario se dirige en especial al trabajo de Cárdenas, Junguito y Pachón (2005) [CJP], que constituye una de las evaluaciones más novedosas que se ha hecho sobre los efectos de la Constitución de 1991. Este trabajo se puede considerar como la aplicación a Colombia del enfoque de políticas del Informe del BID-2006 y, de hecho, contribuyó de manera importante a dicho informe. Por esto, es necesario inicialmente caracterizar este enfoque común, destacar sus puntos centrales y evaluarlos brevemente con el objeto de delimitar su alcance. Esto permitirá una mejor comprensión tanto del Informe como del trabajo de CJP (2005) y un comentario más ilustrado de ambos.

### **Instituciones Políticas y la Calidad de las Políticas: Procesos versus Contenido**

El Informe del BID-2006 se apoya en una extensa literatura dentro de las ciencias políticas que analiza los efectos de distintos arreglos institucionales sobre los resultados de política, entendidos como el producto de intercambios y negociaciones entre actores políticos en lo que se conoce como el proceso de toma de decisiones de política.

Estos actores se caracterizan por determinadas preferencias, responden a incentivos, enfrentan restricciones y, en su comportamiento, tienen presentes las expectativas sobre las acciones de otros actores. Este juego estratégico se enmarca en un contexto determinado de instituciones políticas y unas reglas básicas de juego, contexto que favorece unas políticas con unas características particulares que definen su calidad, su eficiencia y el grado en que se orientan

---

<sup>1</sup> Miembro de la Junta Directiva del Banco de la República. Opiniones personales que no comprometen a estas organizaciones.

<sup>2</sup> En la realidad es posible encontrar regímenes que tratan de establecer lazos directos entre un mandatario benevolente y el juego o negociación política en la asignación de recursos y definición de políticas, excluyendo la tecnocracia. Se trata de regímenes populistas y corporativistas.

a promover el interés general. La calidad de las políticas públicas, a su vez, contribuye al desarrollo de los países.

Dentro de este marco, el Informe del BID-2006 hace énfasis en las etapas de discusión, aprobación y aplicación o implantación de las políticas, en las cuales se supone que se determina la eficacia de las mismas. Frente a estos elementos del proceso de toma de decisiones, el contenido de las políticas queda relegado a un segundo plano y el análisis se centra en recomendaciones para minimizar los costos de transacción en dicho proceso.

Si bien los problemas y limitaciones que se derivan de este tratamiento del contenido de las políticas públicas ocuparán un lugar central en este comentario, es importante tener presente su justificación dentro del contexto de los informes anuales de una entidad multilateral que busca ofrecer una orientación generalizada a una región sobre sus estrategias de desarrollo de largo plazo. El énfasis en el procedimiento del proceso de toma de decisiones puede interpretarse como un llamado de atención a los países en desarrollo que en el pasado acudieron a recetas y agendas predefinidas de política que ignoraban las diferencias entre países, sus debilidades institucionales y sus particularidades culturales. El resultado fue la adopción de políticas que no siempre tuvieron la necesaria validación política ni mostraron los resultados esperados, lo que llevó a los países en ocasiones a abandonar tempranamente procesos de reforma y a rechazar principios económicos básicos (aunque también a cuestionar mitos y dogmas de política insuficientemente justificados). El BID conoce bien de este tema al haberle dado sustancia y significado, a través de varios estudios, a lo que ahora se conoce como la “fatiga de las reformas” en el Continente.

## **Ciencias Políticas y Economía Política**

El alcance de esta perspectiva del Informe del BID-2006 sobre las políticas públicas puede juzgarse más adecuadamente con la ayuda de algunos elementos de la economía política, orientados a identificar y entender las diferencias entre países en términos de instituciones, políticas y desempeño económico. La economía política plantea que existe una relación de causalidad entre estos tres elementos, enfatizando que la explicación de las diferencias en el desarrollo de los países está en sus instituciones, las cuales explican el tipo de políticas que ellos escogen (Acemoglu, 2005). Como puede verse, desde esta perspectiva la separación entre el proceso de decisión y el contenido de las políticas, o hacer abstracción de este último, no permitiría explicar el desarrollo relativo de un país o región frente al resto del mundo. No es de esperar que la eficiencia del proceso de toma de decisiones, tema que concierne más a las ciencias políticas, ofrezca una explicación robusta de este fenómeno.

Se trata entonces de dos preguntas bien distintas: por un lado, el del Informe del BID-2006 y DJP (2005), sobre los elementos procedimentales que llevan a que los países escojan y adopten eficientemente sus políticas. Por el otro, el de la economía política, sobre las razones que explican por qué un país escoge y

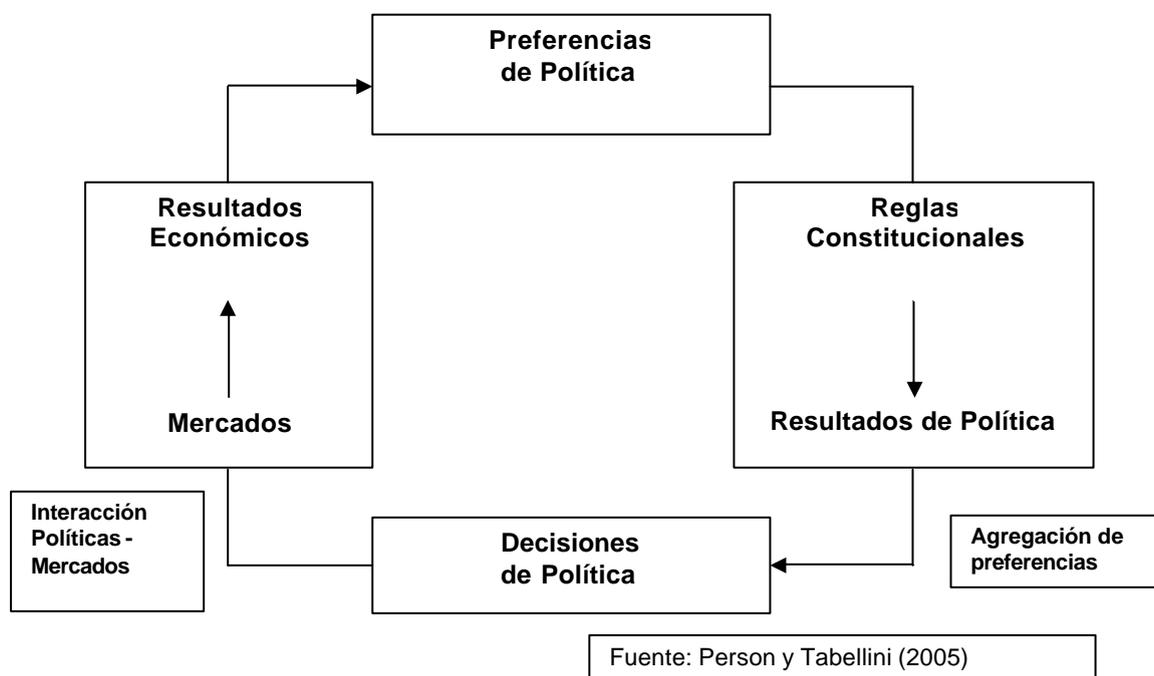
adopta o no unas determinadas políticas (esto es, de un contenido determinado).

Hay dos puntos adicionales para contrastar entre el enfoque del Informe del BID-2006 y de CJP (2005) y la economía política que ayudan a comprender mejor el alcance del primero.

Para una mejor comprensión del proceso de toma de decisiones es necesario tener en cuenta no solo el efecto de las instituciones políticas de un país sino también el de sus instituciones económicas.

Además, identificar las características formales de las políticas y hacer recomendaciones sobre la manera de fortalecer el marco institucional del proceso de toma de decisiones con el objeto de elevar la calidad de las políticas, no debe pasar por alto un hecho esencial: dicho marco existe dentro de un determinado equilibrio político que lo sustenta y explica su persistencia y sus cambios en el tiempo (Robinson, 2005a). De aquí el carácter endógeno no sólo de las instituciones, tal como se afirma en el Informe del BID-2006, sino también de las políticas.

Los argumentos anteriores pueden comprenderse mejor con la ayuda del siguiente gráfico tomado de Persson y Tabellini (2005).



El gráfico permite abordar el tema de las políticas públicas desde la perspectiva de la economía política. Para esto, y siguiendo a Acemoglu (2005a), debe tenerse en cuenta que los agentes (ya sea en cuanto votantes, consumidores, políticos, empresarios, etc.), definen sus preferencias respecto a distintas

políticas a partir de los resultados económicos que ellos esperan obtener de ellas. Distintas políticas implican distintos resultados. El proceso de toma de decisiones de política, que tiene lugar en el contexto de determinadas instituciones políticas, implica una agregación de estas preferencias inducidas, lo que quiere decir entonces que no es fácil ni adecuado separar el proceso de decisión del contenido de las opciones de política consideradas.

El Informe del BID-2006 y, por consiguiente, el trabajo de CJP, al hacer abstracción del contenido de las políticas, se concentran en la eficiencia de las instituciones políticas en cuanto a las características (distintas a su contenido) de los resultados de política (decisiones) que genera. Se trata entonces (sin que esto demerite la calidad de los trabajos) de problemas de las ciencias políticas cuyos alcances deben quedar bien delimitados. Puede decirse entonces que este enfoque se concentra sólo en la parte derecha del gráfico y no, como parecen sugerirlo los autores, en la totalidad del mismo.

La importancia de estas afirmaciones se puede ilustrar con el libro de Persson y Tabellini (2005), que representa un esfuerzo más ambicioso pero desde el mismo punto de partida de las instituciones políticas. El objetivo del libro es explorar la causalidad que existe entre instituciones políticas, en particular aquellas de carácter electoral, y resultados de política y económicos. Sin embargo, el enfoque más amplio les permite derivar implicaciones sobre el contenido de las políticas adoptadas por los países y sobre el desarrollo económico. En efecto, trabajando con dos tipos de instituciones, a saber las reglas electorales de los países y su forma de gobierno, los autores encuentran importantes resultados en términos de política fiscal (tamaño y composición de gasto público), extracción de rentas y corrupción por parte de los políticos y políticas estructurales que promueven el desarrollo económico.

### **El Enfoque del Informe del BID-2006 y su Aplicación a Colombia por CJP**

Cárdenas, Junguito y Pachón (2005) adoptan el enfoque de ciencias políticas del Informe del BID-2006 para explorar la relación que existe en Colombia entre instituciones políticas y resultados de política, a partir del análisis de los cambios que la Constitución de 1991 introdujo en ambos lados de esta ecuación. Muy brevemente, la hipótesis de los autores es que la Constitución introdujo cambios en el proceso de toma de decisiones de política (nuevos actores, cambio en la correlación de fuerzas entre ejecutivo y legislativo, límites al poder presidencial y nuevo alcance en algunos aspectos de política elevados del ámbito de la ley al de la Constitución), cambios que deterioraron la calidad de la política fiscal (y mejoraron la de la monetaria).

En la parte empírica del trabajo, los autores desarrollan un modelo econométrico que les permite concluir que la probabilidad de que un proyecto de ley de origen gubernamental sea aprobado disminuyó en el período posterior a la entrada en vigencia de la Constitución de 1991, en parte por la pérdida de poder del ejecutivo y la mayor polarización y fragmentación del legislativo. Con esto, los autores establecen una cadena que va de cambios en

las instituciones políticas a resultados de política (calidad de las decisiones), que pasa por modificaciones en el comportamiento de los jugadores en la arena política.

A partir de estos resultados, del trabajo surge una idea que adquirió prominencia en el Informe del BID-2006 y en otras publicaciones del BID (IDEA, Volumen 8, 2005): la existencia de una supuesta relación inversa entre inclusión y efectividad de las políticas.

Para la validación de esta conclusión y de sus hipótesis, CJP (2005) parten de una valoración de la historia inmediatamente anterior a la Constitución de 1991 que ellos no desarrollan ni justifican y que es compartida por IDEA (2005). De acuerdo con esta valoración, durante el período conocido en Colombia como Frente Nacional, entre 1958 y 1974 y unos años posteriores, “el proceso de formulación de políticas...era bastante eficiente” (IDEA, volumen 8, 2005) y produjo buenos resultados de política y un desempeño económico más que aceptable. El problema con este escenario de un proceso eficaz de formulación de políticas, dice IDEA, era la carencia de participación política, que conjuntamente con prácticas clientelistas, llevó a que las políticas en ocasiones se orientaran más hacia intereses particulares. La lectura de los textos indica que las otras características que deben tener las políticas públicas parecen haberse cumplido.

Este escenario de la política económica colombiana compartido por los documentos del BID y por CJP (2005) refleja un tratamiento parcial de las consideraciones históricas que explican dicha política. No es claro ni concluyente que el período del Frente Nacional haya generado un desempeño económico relativo aceptable. Como se verá a continuación, las buenas y eficaces políticas públicas de esos años, cuyo único punto débil fue supuestamente no haber estado siempre orientadas a la búsqueda del bienestar general, contribuyeron muy poco a que el país se desarrollara al menos a la par con el resto del mundo.

Esta es una de las principales hipótesis de dos trabajos recientes no publicados de Robinson (2005a, 2005b). Brevemente, en estos escritos el autor analiza el continente latinoamericano y a Colombia a la luz de la hipótesis de la economía institucional sobre el papel de las instituciones en la explicación de diferencias en las políticas y el desempeño relativo de los países. Luego de ilustrar, en ambos casos, que el siglo veinte significó un creciente atraso relativo de la región, y que el desempeño de la generalidad de los países fue mediocre, el autor ensaya explicar cómo esto es resultado de las características del diseño institucional de la región y de las políticas que se derivaron de allí.

Para esto Robinson (2005a) presenta un modelo donde las instituciones económicas y las instituciones políticas, cuyos orígenes se explican en la historia colonial, han evolucionado en el tiempo manteniendo cierta persistencia, la cual se sustenta, como ya se anotó, en un determinado equilibrio en el balance de poder político de la sociedad.

Este poder se mantiene gracias precisamente a mecanismos distributivos y de control social. Los primeros, que son los que interesan para este comentario, son políticas de distribución ineficiente que, si bien permiten ganar apoyo político, constituyen un desperdicio de los recursos de los países y, por consiguiente, afectan negativamente su capacidad de crecimiento y su desempeño económico y generan desigualdad (Acemoglu y Robinson, 2001).

Para Robinson (2005b), los grupos dominantes de América Latina han contado con dos mecanismos de distribución ineficiente, los cuales han combinado de acuerdo con sus necesidades y las circunstancias de cada país. Estos mecanismos son el clientelismo y el populismo. El autor sostiene que el clientelismo ha sido relativamente más eficiente en Colombia, gracias al sistema de dos partidos y a la capacidad de los grupos dominantes para mantener el control del sistema político. El Frente Nacional, el período que CJP (2005) al igual que IDEA (2005), califican de buenas políticas y buen desempeño económico, aparece como algo completamente distinto desde la perspectiva de la economía institucional. Esto sin mencionar que los “ocasionales desvíos clientelistas” de que habla IDEA (2005) pueden haber sido no solo más frecuentes, sino un determinante del tipo de políticas que alimentaron la agenda oficial durante las décadas recientes. Se trataba de políticas que poco contribuyeron al crecimiento económico y mucho menos a una mejor distribución del ingreso.

La Constitución del 91, lejos de resolver este problema, probablemente lo agrandó, en parte porque validó mecanismos de distribución ineficiente ya existentes. La sociedad colombiana enfrentó el surgimiento de nuevos grupos de interés y segmentos de la población que ponían en peligro el equilibrio político existente, y entre las respuestas dadas a ellos se cuentan, en lo político, abrir espacios de participación y, en lo económico, “constitucionalizar” buena parte de la herencia clientelista, en particular la creencia generalizadas en Colombia de que el camino más eficiente para satisfacer las necesidades de la población es a través de la acción estatal. Las transacciones políticas alrededor del presupuesto nacional y de la agenda de políticas públicas dan mayor rendimiento que la participación riesgosa en la producción y distribución de bienes y servicios a través del mercado.

El llamado problema del fondo común o tragedia de los comunes tiene una verificación perfecta en el país, cuando el mayor incentivo que tienen los ciudadanos es elevar a categoría de ley la protección de sus intereses particulares o a la de constitución la provisión de los bienes que más directamente contribuyen a su bienestar. O cuando se observan, ya con poca sorpresa, las manifestaciones de corrupción que indican hasta dónde las motivaciones de algunos políticos profesionales son las rentas que acompañan sus cargos más que razones ideológicas o partidistas.

Oportuno en este momento llamar la atención sobre la pertinencia de un comentario de Besley (2005) sobre la necesidad de que un país cuente no sólo con una *constitución procedimental*, con las reglas que definen el funcionamiento de las instituciones democráticas, sino también con una

*constitución fiscal*, con las reglas que definen las restricciones sobre las decisiones de política.

Eduardo Wiesner con sus interesantes trabajos sobre el origen político del déficit fiscal, ha analizado esta situación en detalle, mostrando lo poco que el contenido de la política ha cambiado en esta materia en las últimas décadas Wiesner (2004). Otros trabajos sobre las rigideces del presupuesto nacional y sus orígenes políticos, ilustran lo que aquí se denomina la legalización y constitucionalización de prácticas clientelistas [Echeverri et al. (2004)]. En ambos casos se trata entonces, por donde se mire, de algo mucho más grande y duradero que ocasionales desvíos clientelistas.

Un último punto de este comentario se refiere a la sugerencia de IDEA (2005) sobre un supuesto dilema entre inclusión y efectividad de las políticas que, como se anotó, tiene cierto apoyo en el trabajo de CJP (2005). En efecto, estos autores anotan que si bien la Constitución del 91 en Colombia fue un intento por restablecer representación y legitimidad en el juego político, también elevó los costos de transacción políticos y eliminó incentivos a la cooperación entre grupos de interés o actores en dicho juego. Con información adicional para dos países más, IDEA (2005) concluye que “la mejoría en términos de inclusión (orientación de las políticas hacia el interés general) ha estado acompañada por una cierta reducción en la eficacia de las políticas públicas.” (p. 11).<sup>3</sup>

Tres breves comentarios pueden hacerse respecto a este supuesto dilema. La dificultad para aprobar y adoptar políticas orientadas a favorecer el bienestar general no es nueva en Colombia y no surgió con la Constitución del 91. Las prácticas clientelistas de que se habló anteriormente han sido el común denominador del sistema político del país por muchas décadas. Sin embargo, al intensificarse la competencia por la apropiación del presupuesto y de la agenda de políticas con la llegada de nuevos actores a la arena política (que pueden llegar a alterar el equilibrio político tradicional), surgieron también nuevas formas de distribución ineficiente que, siendo dañinas desde el punto de vista del crecimiento y la equidad, son al mismo tiempo políticamente eficientes y eficaces.

Algo que también ocurrió con posterioridad a la Constitución del 91 es reflejo de la falta de lo que se denominó una constitución fiscal: la incapacidad del sistema político para asegurarle al estado los recursos necesarios para financiar los crecientes niveles de gasto, ya sea en términos de una reforma tributaria eficiente o de una reforma pensional que lleve a un sistema de seguridad social financiable y equitativo. Esto sin mencionar la evidencia que existe sobre los sesgos que el mismo sistema político ha generado en la

---

<sup>3</sup> La naturaleza de este comentario y el poco espacio disponible para el mismo impiden entrar a evaluar el ejercicio econométrico del trabajo de CJP (2005). Sin embargo, los autores parten de un modelo básico al que se van agregando variables para mostrar paulatinamente los aspectos que quieren probar. Este procedimiento no es válido pues implica un modelo que contiene a los demás. Los modelos más sencillos en esa lógica sufren del sesgo de la variable omitida y hacer aseveraciones sobre ellos no es válido pues estarían mal especificados.

distribución de los recursos para la llamada inversión social en favor de los grupos de la población de mayores ingresos.

Finalmente, sería peligroso pensar que es mejor, porque es más fácil, gobernar sin oposición y sin participación democrática. Si la pérdida de efectividad de las políticas públicas de que se viene hablando en los párrafos anteriores es el costo de una mayor representatividad en el proceso de decisiones de política, es posible que se trate de un costo transitorio que vale la pena correr si esa mayor representatividad es un camino hacia el fortalecimiento de la democracia en Colombia. Esto depende de que se consolide un nuevo equilibrio político que elimine paulatinamente los mecanismos de distribución ineficiente, tanto los tradicionales de carácter clientelista, como aquellos de tinte populista que surgen tímidamente cuando dicho equilibrio se resquebraja. Porque, como bien lo demuestran Persson y Tabellini (2006), la democracia ha estado estrechamente asociada al desarrollo.

## **Notas Finales**

El trabajo de CJP (2005) es un intento interesante y novedoso por mostrar la relación que existe entre instituciones políticas y resultados de política. Los autores centran su ejercicio en el efecto sobre la calidad de las políticas públicas de una serie de cambios en dichas instituciones introducidos con la Constitución del 91, en particular el surgimiento de nuevos jugadores, la disminución del poder del ejecutivo para sacar adelante su agenda frente a un mayor poder del Congreso y de la recién creada Corte Constitucional y en el marco de fragmentación política. Estos cambios alteraron el comportamiento político de los colombianos y el proceso de toma de decisiones, deteriorando la calidad de algunas políticas.

Más allá de unas apreciaciones de la historia económica reciente, en particular sobre el período del Frente Nacional, que el autor de este comentario modestamente considera inexactas, el trabajo de CLP comparte las fortalezas y debilidades del Informe del BID. Entre las primeras se destaca el haber demostrado la importancia de no cometer de nuevo el error de pensar primero en las “políticas correctas” y luego en las instituciones políticas.

Entre las debilidades compartidas, está desligar las instituciones políticas que enmarcan el proceso de toma de decisiones respecto a los conflictos de interés que deben ser agregados por ese proceso en términos de determinadas políticas con exclusión de otras. Las políticas públicas son el resultado o equilibrio de un juego dinámico de intereses particulares, en el que unos terminan validándose políticamente como los intereses de la sociedad. El juego no puede entonces entenderse sino a partir del resultado.

En este escenario hay aún un elemento ausente. El proceso de toma de decisiones de política se enmarca en relaciones de agencia que conllevan problemas tanto de incentivos como de selección. Además de las instituciones políticas que constituyen las reglas del juego para la agregación de intereses en términos de determinadas políticas públicas, hay que considerar los

políticos, aquellos agentes en quienes los ciudadanos hemos depositado la defensa de nuestros intereses y los de la sociedad.

Luego de haber participado en la formulación de “políticas correctas” de varias generaciones, el BID ha descubierto que ellas son tan o tal vez menos importantes que las instituciones y los procesos. El siguiente paso en la búsqueda de una estrategia de desarrollo para la región podría ser el análisis del régimen de partidos políticos y de los mecanismos de selección de los políticos profesionales que participan en las decisiones de política, de los incentivos, las motivaciones y las restricciones que enmarcan su comportamiento. Es necesario profundizar en el conocimiento de los sistemas políticos y en la forma de mejorar la selección sus principales actores.

Eso puede ser tema de un futuro Informe Anual del BID. Desafortunadamente, dicho informe hubiera sido muy valioso este año en que Colombia y otros países de la región conducen procesos electorales claves.

## Referencias Bibliográficas

Acemoglu, D. (2005) "Constitutions, Politics and Economics: A Review Essay on Persson and Tabellini's 'The Economic Effect of Constitutions'" NBER, Working Paper 11235.

Acemoglu, D. and J.A. Robinson (2001) "Inefficient Redistribution" *The American Political Science Review* Vol. 95, No. 3, 649-661.

Besley, T. (2005) Principled Agents? The Political Economy of Good Governments London School of Economics and Political Science.

Cárdenas, M., R. Junguito y M. Pachón (2005) "Political Institutions and Policy Outcomes in Colombia: the Effects of the 1991 Constitution" FEDESARROLLO, Documentos de Trabajo, No. 28.

Echeverry, J.C., L. Fergusson y P. Querubín (2004) "La batalla política por el presupuesto de la Nación: inflexibilidades o supervivencia fiscal", *Documento CEDE*, I ISSN 1657-5334, Universidad de los Andes, Bogotá, Colombia.

IDB (2005) "The Politics of Policies" Economic and Social Progress in Latin America. 2006 Report.

IDEA (2005) "La política de las políticas públicas" Banco Interamericano de Desarrollo Vol. 8, Septiembre.

Persson, I. and G. Tabellini (2005) The Economic Effects of Constitutions The MIT Press.

Persson, I. and G. Tabellini (2006) "Democracy and Development: The Devil in the Details" NBER Working Paper 11993.

Robinson, J. (2005) "The Latin American Equilibrium" Borrador no publicado.

Robinson, J. (2005) "A Normal Latin American Country? A Perspective on Colombian Development". Borrador no publicado.

Wiesner, E. (2004) "El origen político del déficit fiscal en Colombia: contexto institucional 20 años después" *Documento CEDE*, No. 24-2004, Universidad de los Andes, Bogotá, Colombia.