

January 2003

## Desarrollo institucional y desarrollo económico: el referendo político a propósito de la tesis del profesor North

Alejandro Ramírez Restrepo  
*Universidad de La Salle, Bogotá, atripleerre@hotmail.com*

Follow this and additional works at: <https://ciencia.lasalle.edu.co/ruls>

---

### Citación recomendada

Ramírez Restrepo, A. (2003). Desarrollo institucional y desarrollo económico: el referendo político a propósito de la tesis del profesor North. *Revista de la Universidad de La Salle*, (35), 87-96.

This Artículo de Revista is brought to you for free and open access by the Revistas de divulgación at Ciencia Unisalle. It has been accepted for inclusion in *Revista de la Universidad de La Salle* by an authorized editor of Ciencia Unisalle. For more information, please contact [ciencia@lasalle.edu.co](mailto:ciencia@lasalle.edu.co).

# DESARROLLO INSTITUCIONAL Y DESARROLLO ECONÓMICO: EL REFERENDO POLÍTICO A PROPÓSITO DE LA TESIS DEL PROFESOR NORTH

**Alejandro Ramírez Restrepo**

*International Business Program, Greenville  
Technology Institute of South Caroline  
Consultor ARD International  
e-mail: atripleerre@hotmail.com*

*Las reformas económicas de carácter ortodoxo<sup>1</sup> llevadas a cabo en Latinoamérica durante los años 80's y 90's, hoy día son comúnmente señaladas como las directas responsables de la catástrofe socioeconómica y política en que se encuentra sumida la región.<sup>2</sup> Pero realizando una observación detenida se puede encontrar que la crisis no proviene de las medidas per se, sino del hecho que éstas no fueron acompañadas por otras transformaciones. Comprobar la veracidad de la anterior afirmación es el objetivo que incentiva al autor para realizar este documento. Para ello se acude a las herramientas dadas por la teoría del institucionalismo económico.*

<sup>1</sup> Éstas son las reformas que se encuentran condensadas en el célebre Consenso de Washington.

<sup>2</sup> Me refiero a la crisis argentina, a los efectos tequila y zamba, a las revueltas en Paraguay, Ecuador y Venezuela y, por supuesto, a la grave situación, en todos los campos, de Colombia



**E**s imperativo mencionar que este trabajo es a propósito de la Reforma Política que se viene tramitando en el Congreso de la República desde el pasado mes de agosto. El objetivo es, pues, demostrar cómo la ausencia de reformas en las esferas políticas —como es el caso de la reforma en cuestión— social e inclusive académica, durante el proceso de *liberación económica*, ha sido la verdadera causa de las fallas de los Estados y las sociedades de la región, incluida Colombia. Y éstas persistirán hasta que dichas transformaciones tengan lugar.

En la primera parte de este documento se planteará un marco teórico que contendrá premisas y definiciones relacionadas con el institucionalismo económico, útiles para los fines del trabajo. Seguido, basándome en un estudio del investigador catalán Jacint Jordana, realizaré un diagnóstico del funcionamiento de la máxima corporación legislativa en el país. Por último, retomando las dos partes anteriores, tomaré cuatro puntos principales de la Reforma Política y analizaré si estos pueden ser considerados o no, como parte de una verdadera reforma. Es decir, como parte de esa clase de otras reformas que señalamos en nuestra hipótesis como ausentes durante el período de liberalización y, por lo tanto, responsables de la catástrofe, tanto económica, como política y social en que el país se encuentra sumida.

### Marco teórico

El primer cuestionamiento que puede surgir sobre el institucionalismo económico, seguramente apuntará a averiguar qué son las instituciones. Un

observador desprevenido podría asociar este término con edificios o estamentos, no sólo pertenecientes al gobierno, sino relacionados a las esferas económicas y sociales en las que se desenvuelve el ser humano. Pero en la teoría en cuestión, éstas no son otra cosa que reglas. Douglass North utiliza, para facilitar su explicación, una analogía con un campo de juego. Las instituciones vendrían siendo las normas bajo las cuales se someten los jugadores.<sup>3</sup> Éstas son las encargadas de fijar premios, castigos, límites e incentivos para quienes adopten ciertas conductas.

Estas instituciones han sido creadas para la reducción de los costos de transacción. Lo anterior nos lleva a una segunda pregunta: ¿qué entendemos por dichos costos? Para esto debemos remitirnos a Ronald Coase quien en su obra principal, *La empresa, el mercado y la ley*, construye sus argumentaciones partiendo de la siguiente pregunta: ¿para qué fue creada la empresa? Coase responde aduciendo que fue inventada por los individuos interesados en reducir ostensiblemente los

<sup>3</sup> Estos jugadores, son los llamados por North como organizaciones u organismos. Existen varios tipos: económicos, políticos, sociales y académicos.

costos de transacción en mención, originados en las distintas operaciones de mercado. Dichos costos se ven incrementados considerablemente por externalidades provenientes del Estado, del entorno o creadas como consecuencia de la interacción de los diferentes actores dentro del mismo mercado.

Lo que hace North en el desarrollo de la primera parte de su obra más destacada, *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*, es aplicar aquellos principios sobre otras dimensiones. Él ingresa, en las esferas política, social e inclusive académica. Como Coase en el caso de la empresa, afirma que la finalidad de esas instituciones es reducir los costos de transacción. Añadiendo que dependiendo de los incentivos y castigos que éstas generen surgirán el tipo de actividades que se adelanten dentro de la sociedad. Es decir, si crean un marco institucional en donde se respetan los derechos de propiedad —por ejemplo para el caso de un inventor— las instituciones estarán proveyendo facilidades para el surgimiento de ambiciosos empresarios que propenderán por el desarrollo de un avanzado sistema de mercado, en donde la competencia, por tenaz y compleja que sea, no causará incertidumbre e inestabilidad, ya que aquél que se esfuerce por realizar un mejoramiento en el estado del arte de, digamos, los sistemas de enfriamiento de carnes, tendrá la certeza de que podrá explotar los réditos de su invención una vez realice la inscripción de su trabajo en la Oficina de Patentes de su ciudad o región.

Si estas reglas no existen, y sobre todo, no son respaldadas por el brazo de la ley —la cual impondrá un serio castigo a quien viole los derechos de este inventor— no habrá forma de que surjan individuos dispuestos a realizar esfuerzos representados en tiempo, dinero y similares, dedicados a la investigación e invención.

Este planteamiento es interesante ya que en ningún momento North aduce a la superioridad intelectual, física o cultural, para explicar las diferencias entre los países. Por el contrario, él argumenta que la diferencia entre desarrollo y

*Las instituciones vendrían siendo las normas bajo las cuales se someten los jugadores. Ellas son las encargadas de fijar premios, castigos, límites e incentivos para quienes adopten ciertas conductas.*

subdesarrollo se encuentra en el grado de *modernidad*, que posee el marco institucional.

## **Diagnóstico de la situación política colombiana**

*Relaciones intergubernamentales y descentralización en América Latina: una perspectiva institucional*, es el estudio de Jordana auspiciado por el Banco Internacional de Desarrollo, BID, en el que realiza un análisis —entre otros temas de reflexión— sobre el sistema político colombiano.

Los resultados que en este trabajo se encuentran son esencialmente tres. En primer lugar existe una fuerte complejidad sistémica, caracterizada por la superposición de funciones (y derechos) entre los distintos niveles de gobierno.<sup>4</sup> Segundo: los partidos políticos existentes en el país son fragmentados y débiles, queriendo decir esto que sus miembros no poseen un sistema de incentivos y castigos —instituciones, ya sean formales o informales— que los obligue y/o discipline para que obedezcan los mandatos de los líderes de sus propias colectividades políticas. Por último, pero no menos importante, Jordana observa que las formas en que se interrelacionan el ejecutivo, el Congreso y las corporaciones regionales, se encuentran claramente identificadas por la presencia constante de lo que él gusta llamar como “mecanismos formales de coordinación *ad-hoc*” (Jordana, 1999). Es decir, reglas (o instituciones) caracterizadas por alta discrecionalidad y continuas negociaciones (con dosis considerables de *regateo*) entre gobierno, Congreso y otros organismos presentes en el sistema.<sup>5</sup>

Con respecto a la tercera conclusión —yendo a lo concreto— existe en Colombia un sistema político que maneja fuertes

<sup>4</sup> Creando lo que algunos juristas colombianos llaman dramáticamente “galimatías administrativo-legal” (Vargas/Sarmiento).

<sup>5</sup> Tales como los partidos políticos, los caciques, los alcaldes y gobernadores e inclusive la misma población.

sumas de dinero<sup>6</sup> sin ninguna clase de control, ya sea éste social o estatal, lo que se convierte en la base de una estructura corrupta y clientelista, que lógicamente no propenderá por la reducción de costos de transacción para la sociedad en su totalidad, debido a que los motivos que mueven a estos actores políticos, no son el interés general—como teóricamente están concebidos—sino la satisfacción del suyo propio. Dicho comportamiento no se explica entonces por la *idiosincrasia colombiana*—que según algunos estudiosos como el profesor Garay, está íntimamente relacionada con las prácticas de robo, desfalco, irresponsabilidad e ineficiencia—ni por las *políticas imperialistas impuestas por el poder opresor de los yanquis*, lugar común que trata de explicar el origen de las políticas mal llamadas *neoliberales*. Más bien, esto sucede porque las instituciones existentes alientan dichos comportamientos.

### **Análisis del Referendo bajo la óptica del institucionalismo**

El “Referendo contra la Corrupción y el Clientelismo” planteado por el Presidente Álvaro Uribe Vélez, posee dentro de su articulado tentativo cuatro elementos que considero podrían ser tomados como herramientas útiles para nuestro análisis sobre la *lucha* contra las prácticas y características reprochables del sistema político colombiano, enunciadas en el punto anterior.

Éstas son: 1) el voto nominal, que consiste en hacer público el voto de los congresistas para crear responsabilidad de éste ante *su* electorado. 2) La reducción del Congreso, que va de la mano de la creación de un umbral electoral, figura que apunta al fortalecimiento de las bancadas, con lo que

*Existe en Colombia un sistema político que maneja fuertes sumas de dinero sin ninguna clase de control, ya sea éste social o estatal, lo que se convierte en la base de una estructura corrupta y clientelista.*

<sup>6</sup> En la vigencia presupuestal del año 2002, el presupuesto destinado a inversión, sumó un monto de 6.23 billones de pesos. Casi la quinta parte, 1.2 billones de pesos, fueron asignados al rubro denominado “Congreso y Presidencia”. Estos dineros son repartidos bajo figuras como la de los Fondos de Cofinanciación, descendientes de los Auxilios Parlamentarios que se caracterizan por su total discrecionalidad. Es decir, el gobierno y el Congreso fijan los beneficiarios y los montos sin tener ninguna clase de control o vigilancia. (Fuente: John Bejarano, Planeación Nacional, exposición de agosto 12 de 2002).

desaparecerían las microempresas electorales, tan comunes en nuestro Congreso actual. 3) Supresión de las contralorías regionales por considerarlas exageradamente costosas e ineficientes y por ser nichos de clientelismo y, 4) la eliminación de cualquier forma de auxilio parlamentario, por considerarlos como la práctica más difamatoria de la política y a la vez la más criticada por el pueblo colombiano.

¿Procuran estas medidas, por lo menos en algún grado significativo, el mejoramiento —hablando en términos de interés general— de las instituciones por las cuales se rigen los políticos colombianos? Retomando la sección del marco teórico, deseo realizarle un corolario. North basa gran parte de su obra, no sólo el libro en mención, sino la totalidad de ésta, en el estudio de la Historia. De allí provienen las instituciones. Por esto él realiza un estudio sobre *el cambio institucional*. Allí él efectúa una clasificación de dicho cambio: 1) el cambio radical, que sería uno provocado por una gran factura en la historia de los acontecimientos y, 2) el cambio gradual o incremental, que como su propio nombre lo dice, se caracteriza por una lenta dinámica. Lo que es necesario extraer de acá para nuestra reflexión, es el hecho de que North indica que el cambio radical no existe. Las fechas significativas que encontramos en la Historia —por ejemplo el 14 de julio de 1789 (Revolución Francesa)— no significan verdaderos cambios en las instituciones, especialmente

en las informales.<sup>7</sup> Los cambios se venían presentando desde varios años atrás y por supuesto, continuaron realizándose mucho tiempo después de la toma de La Bastilla.

Esto para hacer claridad que un análisis serio no puede hacer a un lado el hecho que por bien concebidos que sean estos artículos, no provocarán un cambio total; revolucionario. Por el contrario, como se señaló en la misma tesis del documento, esta transformación debe ser acompañada de *otros* cambios. Si no, el ejercicio provocará un resultado fútil e inocuo, tal como el que produjeron las medidas ortodoxas de las décadas pasadas.

Ahora, volviendo al análisis de cada una de las medidas en mención, encontramos la primera positiva (voto nominal), porque aumenta los costos de transacción para los congresistas corruptos y/o proclives al uso continuo de mecanismos *ad-hoc*. Esto debido a que permite aumentar el control social sobre la función del representante y, así mismo, en el desempeño del Ejecutivo. Éste es uno de los principios más básicos que poseen las democracias modernas, ya que resulta ser una herramienta muy eficiente para realizar el control político (*accountability*). Cabe

<sup>7</sup> Claro, a los pocos días, por ejemplo, el 26 de agosto, se hizo la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano. La creación de una institución formal. Pero la influencia de las instituciones informales y de otras tantas formales, impidió la plena implementación de éstos en la Francia de aquellos días. Incluso, uno puede afirmar sin temor a equivocarse, que todavía no son la regla general por la que se rigen los galos, y ni hablar de otros países en el mundo, como es el caso de Colombia.

señalar que no solamente sale beneficiado el control del electorado. También facilita la función de los entes oficiales de control.

En la segunda (reducción del Congreso y umbral electoral), consideramos más positiva su parte dos, mientras que la uno no tanto, aunque puede poseer *pros* en el aspecto económico. Esto porque no importa verdaderamente si los congresistas aumentan o disminuyen su número. Lo importante es que se creen reglas que aumenten su representatividad. Por ejemplo, por medio de la creación de las circunscripciones ciudadanas.<sup>8</sup> El umbral es la figura que busca el fortalecimiento de los partidos, para así poder atacar el comportamiento que señalamos en el punto dos del diagnóstico. Esta figura ataca de tal forma el provecho personal de la función del Congresista, que como se señala en el editorial de *El Tiempo* del pasado miércoles 27 de noviembre, existen grupos de legisladores –los de las microempresas– dispuestos a reducir a tal punto el umbral, que éste resulte totalmente inoficioso.



La supresión de las controlarías regionales no sólo es favorable para la creación de instituciones provechosas para el bien común, por sus efectos económicos en la reducción del gasto, sino porque están estrechamente relacionadas con las prácticas clientelistas.<sup>9</sup> El alcance de esta medida se ve complementado positivamente con el programa de meritocracia que la administración Uribe ha puesto a cargo del Vicepresidente Francisco Santos.

Por último, la supresión de los auxilios parlamentarios puede calificarse como positiva, pero es también menester resaltar que la propia Constitución de 1991 prohibió terminantemente dicha práctica. Pero los beneficiarios de los mismos, así

<sup>8</sup> Ésta es una figura en la que las ciudades y los departamentos se zonifican en distritos electorales. Cada distrito entrega un sólo cupo. Es decir que gana el candidato que triunfe sobre los demás (Sudarski, 2000).

<sup>9</sup> Esto quedó plenamente documentado en un estudio de Parra y Ramírez (2002), titulado *Organización política y corrupción*.



como los gobiernos en apuros<sup>10</sup>, han sabido *entendérselas* para volverlos a crear bajo un sinnúmero de formatos, como bien lo señala la Exposición de Motivos de la Reforma Política.

## Conclusiones

Como observamos, las reformas planteadas en estos artículos pueden calificarse como positivas para la construcción de unas normas de *juego* sanas y pendientes del interés general de los colombianos. Pero, como se ha venido señalando con insistencia —y como lo comprueban fehacientemente los auxilios parlamentarios— su éxito y permanencia dependerá de la creación de *otras* instituciones complementarias. No pueden fundamentarse exclusivamente en la *voluntad política* del gobierno. En primer lugar porque ésta es efímera, y en segundo porque de tal forma no se estaría logrando lo que las instituciones al fin de cuentas buscan, que es la eliminación de la incertidumbre o, por otro lado, la creación de estabilidad. Sea ésta política, económica, o jurídica. Por ello es necesario que las reformas se fortalezcan con medidas complementarias.


Ejemplo de ello sería el Programa de meritocracia, que ayuda a la eliminación de las contralorías regionales en su búsqueda de la desaparición de los comportamientos típicos clientelistas. Así mismo, la eliminación de los auxilios parlamentarios podría ser soportada por el claro aumento en la *accountability* de los ciudadanos hacia sus representantes, por medio de mecanismos como el voto nominal y/o la creación de circunscripciones ciudadanas.

Finalmente, con respecto a la hipótesis planteada en el primer párrafo de este documento, encontramos la veracidad de

*Existen grupos de legisladores -los de las microempresas- dispuestos a reducir a tal punto el umbral, que éste resulte totalmente inoficioso.*

<sup>10</sup> Sin realizar una búsqueda exhaustiva se puede encontrar que éste fue el caso de Ernesto Samper Pizano y su esfuerzo para mantenerse en el poder, y también fue el caso de su sucesor, Andrés Pastrana Arango, y el manejo que le dio a muchas de las reformas económicas impulsadas en su gobierno, como el caso del Acto Legislativo 01, de 2001, sobre reforma de las transferencias.

ésta al ver que el sistema político colombiano es incapaz en la actualidad de proveer un ambiente sano para los inversionistas —nacionales y extranjeros— y mucho menos para *entreprenurs* o inventores. El marco jurídico creado por los legisladores, ha formado un sistema inestable —continuas reformas tributarias de carácter expropiatorio— y caracterizado por la ausencia de elementos que incentiven a prácticas empresariales debido a, entre otros, los altos costos laborales existentes, la corrupción rampante, el clientelismo, la ausencia de instituciones académicas que creen competitividad y productividad y la rigidez e inflexibilidad propia de las instituciones ineficientes actualmente establecidas.

Pero por esto no concluiré que nos encontramos de alguna forma *atrapados* en un determinismo condenatorio. Por el contrario, veo oportunidades y una de ellas es el Referendo Político, que con sus elementos positivos y negativos, que los tiene, debe ser concebido como un medio para la consecución de unas instituciones favorables para el crecimiento y el desarrollo económicos, y no como un fin. Esta concepción, que fue la misma asumida por los dirigentes de los 80's y 90's con respecto a las reformas ortodoxas, produciría una nueva gran decepción entre los colombianos. Allí está el verdadero reto de Álvaro Uribe Vélez y de cualquier otro estadista: hacerle entender al país que ésta, y prácticamente todas las reformas, creaciones y acciones que adelante durante su administración, sólo serán medios para la consecución de un fin lejano, que muchos llamamos bien general. 

*La supresión de los auxilios parlamentarios puede calificarse como positiva, pero es también menester resaltar que la propia Constitución de 1991 prohibió terminantemente dicha práctica.*

## **BIBLIOGRAFÍA**

- North, Douglass, *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge, Cambridge University Press, 1990 (traducción española: Agustín Barcena), *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*, México, Fondo de Cultura Económica. (Economía contemporánea), 1993.
- North, Douglas, Thomas, Robert Paul, *The Rise of the Western World: A New Economic History*, Cambridge, Cambridge University Press, 1972 (traducción española: Javier Faci Lacasta), *El nacimiento del mundo occidental: una nueva historia económica (900-1700)*, V edición, México, Siglo XXI, 1991.
- Coase, Ronald, *The Firm, the Market and the Law*, Chicago, University of Chicago Press, 1988 (revisión técnica: Carlos Newland y Silvia Tedesco), *La empresa, el mercado y la ley*, Madrid, Alianza, 1994.
- Jordana, Jacint, *Relaciones intergubernamentales y descentralización en América Latina: una perspectiva institucional*, Banco Interamericano de Desarrollo, (Series Documentos de Trabajo) I-22UE, Washington D.C., 2001 [artículo en Internet], en: <http://indes.iadb.org/pub/I-22UE1.pdf>, último acceso en julio de 2002.