



CONSECUENCIAS IMPREVISTAS DE LA CONSTITUCIÓN DE 1991:

LA INFLUENCIA DE LA POLÍTICA EN LAS POLÍTICAS ECONÓMICAS

 **Alfaomega**

EDUARDO LORA
CARLOS SCARTASCINI
Editores

MAURICIO CÁRDENAS
MARCELA ESLAVA
CAROLINA MEJÍA
MARCELA MELÉNDEZ
MAURICIO OLIVERA
MÓNICA PACHÓN
GUILLERMO PERRY

 **FEDESARROLLO**
Centro de Investigación Económica y Social

Datos catalográficos

CONSECUENCIAS IMPREVISTAS DE LA CONSTITUCIÓN DE 1991
La influencia de la política en las políticas económicas

Cárdenas Mauricio, Eslava Marcela, Lora Eduardo, Meléndez Marcela,
Mejía Carolina, Olivera Mauricio, Pachón Mónica, Perry Guillermo,
Scartascini Carlos

Alfaomega Colombiana S.A., Bogotá, D.C., 2010.

ISBN 978-958-682-787-4

Formato: 17 x 24 cm

Páginas: 168

© 2010

Consecuencias imprevistas de la Constitución de 1991

La influencia de la política en las políticas económicas

ISBN 978-958-682-787-4

© Mauricio Cárdenas, Marcela Eslava, Eduardo Lora, Marcela Meléndez, Carolina Mejía,
Mauricio Olivera, Mónica Pachón, Guillermo Perry, Carlos Scartascini

© Alfaomega Colombiana S.A.

Editor: Luis Javier Buitrago D.

Diseño y diagramación: Milena Buenaventura Valencia.

Corrector de estilo: Santiago Perea Latorre.

Producción: Alfonso Arias Ortiz.

Todos los derechos son reservados. Esta publicación no puede ser reproducida total, ni parcialmente. No puede ser registrada, ni transmitida por un sistema de recuperación de información, en ninguna forma ni por ningún medio, sea mecánico, fotoquímico, electrónico, magnético, electroóptico, fotocopia o cualquier otro; sin el permiso previo y por escrito de la editorial.

Hecho en Colombia • *Printed and made in Colombia*

Empresas del Grupo:

Colombia: Alfaomega Colombiana S.A. Carrera 15 No. 64 A 29 Bogotá, Colombia - PBX: (57-1) 210 0122

Fax: (57-1) 606 8648 - cliente@alfaomega.com.co

México: Alfaomega Grupo Editor S.A. de C.V. - Pitágoras 1139, Col. Del Valle México D.F. - C.P. 03100 Tel.: (52-55) 5089 7740

Fax: (52-55) 5575 2420 - 5575 2490 - Sin costo: 01-800-020-4396 - libreriapitagoras@alfaomega.com.mx

Argentina: Alfaomega Grupo Editor Argentino S.A. (AGEA) - Paraguay 1307 P.B. of. 11, Buenos Aires, Argentina

Tel.Fax.: (54-11) 4811 7183 / 8352 /0887 - ventas@alfaomegaeditor.com.ar

Chile: Alfaomega Grupo Editor S.A. - Dr. Manuel Barros Borgoño 21 Providencia, Santiago, Chile Tel. (56-2) 2354248

Fax: (56-2) 2355786 - agechile@alfaomega.cl

www.alfaomega.com.mx

AGRADECIMIENTOS

Este libro surgió de repente, cuando nos dimos cuenta de que teníamos en las manos todas las piezas de una historia de gran interés sobre Colombia. Cada una de esas piezas había sido cuidadosamente trabajada por investigadores muy reconocidos, preocupados por entender las dificultades de la política económica colombiana. Estudiando distintos aspectos de las políticas económicas, los autores habían llegado a una conclusión semejante: la manera de hacer las políticas económicas había cambiado desde la Constitución de 1991 debido a las reformas y transformaciones del sistema político. Decidimos entonces proponer a los autores de esos estudios que hiciéramos un esfuerzo conjunto para organizarlos en forma de libro, con lenguaje accesible para el amplio público colombiano interesado en entender los problemas nacionales actuales.

La coherencia entre los estudios aquí compilados no es coincidental, sin embargo, ya que fueron desarrollados en el contexto de un programa de investigación basado en una metodología común, en cuyo marco se han analizado las experiencias de varios países latinoamericanos. Este programa ha sido financiado (al menos parcialmente) por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), a través de la Red de Investigación de Centros de Estudios de América Latina y el Caribe y de la Iniciativa de Estudios de País. Cada estudio ha sido el resultado de un largo proceso de análisis y consulta bajo la coordinación de asesores internacionales.

Los capítulos 1 y 2, que proveen el contexto conceptual y factual del libro, aparecen aquí por primera vez.

El capítulo 3 es una versión revisada y actualizada de un trabajo anterior de los autores con Roberto Junguito. Dicho documento, publicado en inglés en el libro *Policymaking in Latin America: How Politics Shapes Policies* (BID y Harvard University Press, 2008), tuvo su origen en el proyecto “Political Institutions, Policymaking Processes and Policy Outcomes” coordinado por Carlos Scartascini, Pablo Spiller, Ernesto Stein y Mariano Tommasi.

El capítulo 4 es una versión revisada y actualizada de un trabajo anterior de los autores cuya versión en inglés se encuentra publicada en el libro *Who Decides the Budget? A Political Economy Analysis of the Budget Process in Latin America* (BID y Harvard University Press, 2009). Este documento tuvo su origen en el proyecto “A Political Economy Analysis of the Budget Process for the Andean Countries”, que fue coordinado por Fidel Jaramillo, Carlos Scartascini y Ernesto Stein, y que contó con financiamiento parcial del United Kingdom Department for International Development (DFID).

El capítulo 5 es una versión revisada del trabajo de los autores para el proyecto “The Political Economy of Fiscal Reform in Latin America”, coordinado por Mark

Hallerberg y Carlos Scartascini, que será publicado próximamente como documento de trabajo del BID.

El capítulo 6 es una versión revisada del informe de investigación de las autoras publicado en inglés como documento de trabajo del BID. Tuvo su origen en el proyecto “The Political Economy of Productivity”, coordinado por Carlos Scartascini y Mariano Tommasi, y sirvió como base de información y evidencia para el libro *The Age of Productivity: Transforming Economies from the Bottom Up* (BID y Palgrave, 2010).

Durante el desarrollo de los estudios, los autores se beneficiaron de los comentarios de los coordinadores de los proyectos, de los autores de los estudios de otros países de la región, de los comentaristas que asistieron a los eventos realizados en el contexto de dichos proyectos, y de los evaluadores que aceptaron su publicación en los distintos medios en los que han sido incluidos. Estos estudios han sido presentados en numerosos escenarios académicos, tales como las reuniones anuales del Latin American Economic Association (LACEA) y en las de su Political Economy Group, donde han recibido comentarios del más alto rigor académico. Asimismo, fueron presentados en eventos donde participaron funcionarios y políticos que aportaron valiosas opiniones e información sobre los temas analizados.

Dada la cantidad innumerable de personas involucradas en el proceso de desarrollo, discusión y edición de cada uno de los manuscritos originales, es imposible mencionarlas aquí. En todos los casos, los agradecimientos individuales se encuentran en las publicaciones mencionadas arriba. Aquí se les reconoce nuevamente su valioso aporte.

El proceso de compilar este libro fue altamente interactivo, pues todos los autores aportaron su punto de vista respecto del volumen en su conjunto. Además, durante la etapa de diseño contamos con los comentarios de Rita Funaro, Arturo Galindo, Carolina Rentería, Mario Sanginés y Mariano Tommasi. Fue este último quien nos dio el impulso final necesario para convencernos del buen material que teníamos entre las manos.

Es preciso hacer un reconocimiento a los numerosos funcionarios y ex funcionarios públicos que atendieron diversas consultas, muy especialmente al ex presidente César Gaviria, a ex ministros de Hacienda, ex directores del Departamento Nacional de Planeación, miembros del Congreso y directores y ex directores de gremios, por su colaboración a través de entrevistas para el análisis de los capítulos 5 y 6. De igual manera, el Capítulo 6 se benefició de entrevistas a representantes del sector privado, incluyendo líderes de despachos de relaciones gubernamentales en firmas privadas, ejecutivos de alto rango de multinacionales y miembros del Consejo Privado de Competitividad.

Los autores de los capítulos también agradecen a Lucas Higuera y Julián Moreno por su ayuda como asistentes de investigación, y a Rafael Pardo y Mauricio Santa María por sus comentarios. Por su apoyo en la traducción de materiales debemos agradecer a Daniel González y Andrés Felipe Jacobo.

Un conjunto de ideas, por coherente que sea, solo puede convertirse en un libro exitoso cuando cuenta con el apoyo editorial adecuado. Así, corresponde agradecer especialmente la ayuda de Myriam Escobar Genes en el BID y el trabajo del equipo de Alfaomega Grupo Editor dirigido por Luis Javier Buitrago.

Aunque los coeditores de esta obra somos funcionarios del BID, este es un libro de Fedesarrollo, que fue la entidad que tuvo a su cargo las investigaciones y que decidió comprometer esfuerzos y recursos en su publicación. Nuestro especial agradecimiento a Roberto Steiner quien, como es su estilo, no tuvo temor en tomar posición en temas tan polémicos como los que aquí se discuten. Vale advertir que las opiniones de este libro no comprometen al BID o a sus directivos, y que nuestras propias contribuciones son a título personal, no institucional.

*Eduardo Lora
Carlos Scartascini*

Washington, noviembre de 2009

LOS AUTORES

Mauricio Cárdenas es director de la “Latin American Initiative” en Brookings Institution, Washington, DC. Ha sido director ejecutivo de Fedesarrollo, director del Departamento Nacional de Planeación y ministro de Desarrollo Económico.

Marcela Eslava es profesora del Departamento de Economía en la Universidad de los Andes.

Eduardo Lora es economista jefe (interino) y gerente general del Departamento de Investigación del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Washington, DC. Ha sido director ejecutivo de Fedesarrollo.

Carolina Mejía es estudiante de doctorado en la Universidad de California en Los Ángeles (UCLA).

Marcela Meléndez es investigadora asociada de Fedesarrollo.

Mauricio Olivera es investigador asociado de Fedesarrollo.

Mónica Pachón es profesora del Departamento de Ciencia Política de la Universidad de los Andes.

Guillermo Perry es investigador asociado de Fedesarrollo. Ha sido economista jefe para América Latina del Banco Mundial, ministro de Hacienda, ministro de Minas y Energía, senador de la República, miembro de la Asamblea Constituyente, director ejecutivo de Fedesarrollo y director del CEDE de la Universidad de los Andes.

Carlos Scartascini es investigador senior del Departamento de Investigación del BID, en Washington, DC.

Roberto Steiner es director ejecutivo de Fedesarrollo. Ha sido director del CEDE de la Universidad de los Andes y director por Colombia en el Fondo Monetario Internacional.

CONTENIDO

Agradecimientos	iii
Los autores	ix
Prólogo.....	xiii

Capítulo 1

Una cuestión de enfoque

Eduardo Lora y Carlos Scartascini.....	1
--	---

Capítulo 2

La situación económica y social antes y después de la Constitución de 1991

Eduardo Lora.....	15
-------------------	----

Capítulo 3

Cómo la Constitución de 1991 cambió los procesos de formulación de las políticas públicas

Mauricio Cárdenas y Mónica Pachón	33
---	----

Capítulo 4

Cómo las instituciones políticas influyen en el proceso presupuestal

Mauricio Cárdenas, Carolona Mejía y Mauricio Olivera	59
--	----

Capítulo 5

Cómo las Reformas Fiscales dependen de la política

Mauricio Olivera, Mónica Pachón y Guillermo Perry	79
---	----

Capítulo 6

Cómo los grupos de interés influyen sobre las políticas de productividad

Marcela Eslava y Marcela Meléndez 115

Referencias 145

PRÓLOGO

El reconocimiento de que las instituciones, incluidas las políticas, juegan un papel determinante tanto en el diseño como en la implementación de la política pública ha influido de manera importante en la agenda de investigación de Fedesarrollo desde hace ya varios años. Esta Fundación ha entendido que, para desarrollar fructíferamente su mandato de velar por el mejoramiento en la calidad de la política pública, resulta de la mayor relevancia no sólo el “qué” de la política económica, sino también el “cómo”. De lo primero se encarga el análisis estrictamente económico. Para entender mejor y hacer aportes en cuanto a lo segundo, es fundamental adentrarse en el fascinante campo de la economía política y la economía institucional. El rol de los partidos políticos, el papel que juegan los gremios y los sindicatos y la interacción entre los órganos del poder público son solo algunos de los muchos elementos que ocupan un lugar central en el diseño y la implementación de la política pública, factores que, por consiguiente, deben ser integrados en todo análisis que persiga el mejoramiento en la calidad de las políticas.

La extensa agenda de trabajo de Fedesarrollo en lo referente a la economía política e institucional ha contado con el apoyo de diversas instituciones, dentro de las cuales se destaca el Banco Interamericano de Desarrollo (BID). En el contexto de la Red de Centros de Investigación del BID, investigadores de Fedesarrollo han adelantado estudios desde la perspectiva de la economía política en temas tan diversos como el cafetero¹, la política monetaria y financiera², la política cambiaria³, el sector de la salud⁴ y la descentralización fiscal⁵. Hace cerca de una década, el BID fue una de las instituciones que apoyó la misión sobre reforma institucional que lideró Fedesarrollo, quizás el esfuerzo más comprehensivo que en dicha área haya sido adelantado en Colombia⁶. Así mismo, investigadores de Fedesarrollo elaboraron material de apoyo para el informe

-
- 1 Cárdenas, Mauricio y Zenaib Partow. 1998. “Oil, Coffee and the Dynamic Commons Problem in Colombia”. Research Network Working Paper R-335, Oficina del Economista Jefe, Banco Interamericano de Desarrollo.
 - 2 Cárdenas, Mauricio y Zenaib Partow. 1998. “Does Independence Matter?”. Research Network Working Paper R-341, Oficina del Economista Jefe, Banco Interamericano de Desarrollo.
 - 3 Jaramillo, Juan C., Roberto Steiner y Natalia Salazar. 2001. “Political Determinants of Exchange Rate Policies in Colombia”. En *The Currency Game: Exchange Rate Politics in Latin America*, Jeffrey Frieden y Ernesto Stein, editores. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo.
 - 4 Giedion, Úrsula, Luis Gonzalo Morales y Olga Lucía Acosta. 2001. “The Impact of Health Reforms on Irregularities in Bogota Hospitals”. En *Diagnosis Corruption: Fraud in Latin America's Public Hospitals*, Rafael Di Tella y William Savedoff, editores. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo.
 - 5 Echavarría, Juan José, Carolina Rentería y Roberto Steiner. 2002. “Decentralization and Bailouts in Colombia”. Research Network Working Paper R-442, Banco Interamericano de Desarrollo.
 - 6 Alesina, Alberto (editor). 2002. *Reformas institucionales en Colombia*. Bogotá: Fedesarrollo y Alfaomega. En inglés, dicho estudio fue publicado en 2005 por MIT Press bajo el título *Institutional Reforms*.

del BID de 2006 sobre “La Política de las Políticas Públicas”⁷, e investigadores de las dos instituciones hicieron importantes contribuciones a un volumen sobre la economía política de las finanzas públicas en América Latina coeditado por Fedesarrollo⁸.

En el presente libro se recogen cuatro estudios adelantados durante los últimos años desde Fedesarrollo, algunos de ellos en colaboración con profesores de la Universidad de los Andes, con el apoyo del BID en el contexto de igual número de proyectos de investigación a nivel regional. Estos proyectos tuvieron en común la consideración explícita de aspectos políticos e institucionales que resultaron ser determinantes de primer orden de la efectividad de la política pública en diferentes frentes. Con el objeto de poner en contexto los estudios de Fedesarrollo, los coeditores de este volumen, quienes participaron desde el BID en esas investigaciones, presentan una síntesis del enfoque metodológico utilizado y una comparación de Colombia con el resto de América Latina, antes y después de la Constitución de 1991.

Cualquier explicación del desempeño económico de Colombia en las casi dos décadas que han transcurrido desde la expedición de la nueva Carta Política en 1991 tiene que empezar por reconocer la evidente tensión que surgió de adoptar la mayor parte de las reformas pro mercado del “Consenso de Washington” al mismo tiempo que se adelantaba una profunda reforma política e institucional con el propósito de combatir la exclusión política y económica e incrementar la autonomía política y fiscal de las regiones⁹.

Mientras otros países de América Latina adoptaron el modelo pro mercado tras lustros de severos desbalances macroeconómicos, Colombia incorporó varios de los preceptos del Consenso de Washington a partir de una situación económica aceptable, si bien en el contexto de un marcado deterioro institucional, una delicadísima situación de orden público y el riesgo latente de que organizaciones al margen de la ley suplantarán al Estado en importantes fracciones del territorio. Como se muestra con lujo de detalles en esta obra, a Colombia no le ha ido particularmente bien en las últimas dos décadas ni en lo económico ni en lo social, ni mucho menos en lo fiscal. Los autores argumentan, de manera convincente, que las reformas en lo político –en particular, la fragmentación del sistema de partidos que se exacerbó al pretender aumentar la participación y la representatividad, protegiendo a las minorías– y en lo judicial –con la incorporación de la figura de la tutela y la consolidación de una Corte Constitucional activa y garantista– condicionaron a su turno las modalidades específicas adoptadas por varias reformas económicas y, en parte, comprometieron la capacidad de algunas de estas para generar todos los réditos que de ellas se esperaban.

Los estudios que contiene este libro, si bien abarcan temas claramente diferenciados, tienen en común el cuidadoso análisis de las implicaciones, sobre el

7 Banco Interamericano de Desarrollo. 2006. *La política de las políticas públicas*. Informe de Progreso Económico y Social. Washington DC y Cambridge, MA: Banco Interamericano de Desarrollo y David Rockefeller Center for Latin American Studies, Harvard University.

8 Cárdenas, Mauricio y Santiago Montenegro (editores). 1999. *Economía Política de las Finanzas Públicas en América Latina*. Bogotá: Tercer Mundo Editores, Fedesarrollo, LACEA y Colciencias.

9 Al respecto ver, por ejemplo, Steiner, Roberto, Irene Clavijo y Natalia Salazar. 2009. “Colombia’s Efforts at Achieving Inclusive and Sustainable Growth”. En *Growing Pains in Latin America*, L. Rojas-Suárez, editora. Washington, DC: Center for Global Development.

diseño y la implementación de las reformas económicas, de las transformaciones políticas e institucionales introducidas por la Constitución de 1991 y posteriormente profundizadas en desarrollo de la misma. En lo fiscal, se destaca el hecho de que la reforma de 1991 aumentó el poder Legislativo *vis-à-vis* el Ejecutivo, en un contexto en el que los partidos se fragmentaron de manera dramática y se vieron repentinamente acompañados por formaciones o movimientos atípicos, contexto en el que la financiación de campañas políticas prácticamente unipersonales acrecentó el poder de “lobby” de grupos de interés particulares de toda índole. Como consecuencia, en las grandes decisiones fiscales aumentó la injerencia de un Congreso y un sector privado altamente fragmentados, contexto poco propicio para la instrumentación de medidas orientadas a un objetivo de bienestar colectivo y concebidas con un horizonte de planeación de largo plazo. Ello en un escenario en que la Constitución misma volvió altamente inflexible gran parte del gasto público. Como resultado de lo anterior, se ha mermado enormemente la capacidad de mantener la disciplina fiscal y se ha comprometido la eficiencia del gasto público, al paso que un cúmulo de reformas han terminado por producir un esquema tributario altamente distorsionante, ineficiente y discriminatorio.

En numerosos apartes del libro se resalta la importancia que, en distintos aspectos de la política económica y social, han adquirido la figura de la acción de tutela y las sentencias de la Corte Constitucional. En su afán por velar por principios como la equidad y la solidaridad, interpretaciones de la Corte han influido de manera determinante en la trayectoria del gasto público –en temas tan diversos como el hipotecario, la salud, las pensiones y los salarios– y en la estructura tributaria. En cambio, en otros terrenos, entre los que se destacan la política monetaria y cambiaria y la regulación de los servicios públicos, la Constitución de 1991 delegó poderes en entes tecnocráticos independientes, con capacidad de tomar decisiones de largo plazo, menos permeables a la influencia del Gobierno, del Congreso, del sistema judicial y de los diferentes grupos de interés.

El libro no se concentra exclusivamente en lo fiscal, sino que también se adentra en el ámbito del sector privado y su influencia en los procesos de definición de las políticas públicas. Un factor para explicar por qué las reformas pro mercado de principios de los años noventa, que se fundamentaban en la promoción de la competencia y la flexibilización de los mercados, no se han traducido en importantes ganancias en términos de productividad es la presencia simultánea de políticas a nivel sectorial y/o de la firma que han distorsionado la asignación de recursos. En particular, han proliferado regulaciones de carácter microeconómico, consecuencia del excesivo poder político relativo de los distintos actores económicos, que han impedido que operen las señales del mercado para que firmas ineficientes salgan del mismo o reduzcan su tamaño de operación.

A todo lo largo del libro queda claro que la política pública está plagada de *consecuencias imprevistas*. Iniciativas que, en principio, parecen incontrovertibles –como lo son las referentes a fomentar la participación política y a agilizar el acceso a la justicia– pueden terminar teniendo implicaciones adversas, en ocasiones invitando a cuestionar la bondad de las mismas. Existen pocas dudas respecto de que en Colombia, en la época signada por la nueva Constitución Política de 1991, la fragmentación ocurrida en el sistema de partidos y la creciente injerencia del aparato judicial en los campos económico y social han tenido consecuencias desfavorables sobre la calidad y

sostenibilidad de diversas políticas económicas, de modo particular en los frentes fiscal, de pensiones y financiero, aunque no se descarta que la situación haya mejorado, si bien marginalmente, en los últimos años, ello como resultado de medidas tales como la Ley de Bancadas y el establecimiento de umbrales para acceder al Congreso.

El proceso reformista nunca termina. Hoy en día, la sociedad colombiana enfrenta el enorme reto de incrementar de manera sostenida el ritmo del crecimiento económico, mejorar la educación, la salud y la infraestructura, combatir la pobreza y avanzar en términos de cohesión social. Fedesarrollo seguirá comprometida en el esfuerzo por incrementar la conciencia, entre los hacedores de la política pública y entre la ciudadanía en general de que usualmente “el camino al infierno está pavimentado de buenas intenciones”, y persistirá en señalar las ocasiones en que esas buenas intenciones no logran materializarse porque no se otorga la debida importancia a factores institucionales y a restricciones de orden político. El país urge poner en práctica instituciones y procesos políticos que, al ofrecer mecanismos eficientes de coordinación, permitan mejorar la calidad de las políticas económicas y sociales. No pareciera exagerado afirmar que reformar lo político y lo institucional es una precondition para que las reformas económicas que habrán de introducirse en el futuro logren desarrollar todo su potencial.

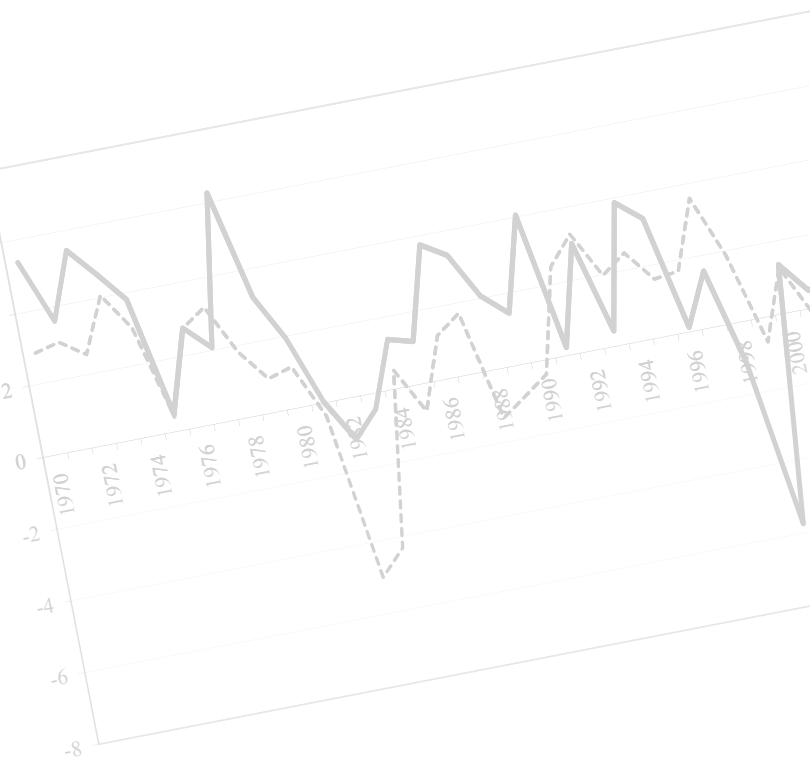
Roberto Steiner

Bogotá, noviembre de 2009

CAPÍTULO 1

UNA CUESTIÓN DE ENFOQUE

EDUARDO LORA
CARLOS SCARTASCINI



El sistema político colombiano actual es muy distinto del que rigió durante la mayor parte del siglo XX. En la actualidad es más participativo, más representativo, más descentralizado geográficamente y más desconcentrado funcionalmente que al comenzar la década del noventa. Hoy en día, compiten múltiples partidos políticos y movimientos, que han logrado derrotar a los dos partidos tradicionales en competencias electorales de todos los niveles, desde la Presidencia de la República hasta los concejos municipales y distritales. Cualquier partido que alcance un mínimo de representación electoral tiene derecho a financiación pública directa, sin importar sus tendencias ideológicas, y sus representantes cuentan con acceso subsidiado a los medios de comunicación para hacer propaganda política. Los gobernadores ya no son nombrados por el Presidente y los alcaldes por los gobernadores, sino que unos y otros son escogidos en elecciones populares que funcionan con cierta normalidad, a pesar del acoso de la guerrilla y los paramilitares. Los pueblos indígenas y las comunidades afrodescendientes tienen actualmente representación asegurada en el Senado. Además, una de cada ocho curules en esta cámara es ocupada por una mujer, y entre una cuarta y una quinta parte del gabinete de gobierno ha llegado a ser ocupada por mujeres (Payne y Perusia, 2007; Smith, 2005).

Algunos de estos cambios se habían iniciado antes, pero todos adquirieron impulso y legitimidad con la Constitución de 1991, que respondió precisamente al objetivo primordial de incorporar al sistema político a grupos excluidos y de crear nuevos mecanismos de participación política.

Así como se abrieron canales de participación política y entraron en escena numerosos actores políticos nuevos, la economía colombiana se diversificó, aparecieron otras fuentes de poder económico y se multiplicaron los centros de decisión de las políticas económicas. Si a mediados de los años ochenta el café representaba el 50% de las exportaciones del país más de dos décadas después aporta tan solo el 5% de los ingresos del sector externo. Los cinco principales renglones de exportación no alcanzan, actualmente, la participación que tenía el café en 1985¹, lo que indica la mayor diversificación alcanzada por la economía nacional. La influencia que tenían en las grandes decisiones económicas unos pocos gremios, como la Federación de Cafeteros y la Asociación Nacional de Industriales (ANDI), se la disputa hoy un enjambre de agremiaciones. El número de asociaciones gremiales se duplicó entre 1980 y el año 2000, pasando de 106 a 220 (Urrutia, 1983; Losada, 2000). Un número mayor de grupos económicos, más poderosos y más diversos en sus intereses económicos y regionales, ha ganado espacio en diversas esferas de decisión, desde el Ejecutivo y el Congreso hasta los órganos de regulación económica y las autoridades locales.

De manera paralela, en virtud de la nueva Carta Política, ha tenido lugar una profunda descentralización y desconcentración de las decisiones de política

1 Los mencionados renglones de exportación se refieren a petróleo, carbón, café, oro y fueloils. Esta información proviene del DANE (Anexos estadísticos 2009, junio, disponible en: http://www.dane.gov.co/index.php?option=com_content&task=category§ionid=15&id=49&Itemid=231).

económica, que con anterioridad eran monopolio del gobierno central. Por un lado, las políticas monetaria y cambiaria han pasado a ser responsabilidad de un banco central independiente políticamente. Por otro, el 45% del gasto público ha pasado a ser ejecutado por los gobiernos subnacionales popularmente elegidos, haciendo de Colombia uno de los tres países más descentralizados de la región, junto con Argentina y Brasil (Daughters y Harper, 2007).

Algunos de estos cambios se han traducido en avances muy importantes en diversas áreas económicas y sociales. En particular, la independencia del Banco de la República ha sido decisiva para reducir la inflación; y las transferencias a los departamentos y municipios han permitido triplicar el gasto social que beneficia en promedio a cada colombiano, con aumentos muy sustanciales en la cobertura de la educación y la salud².

Sin embargo, en algunos aspectos económicos y sociales Colombia ha retrocedido en comparación con el resto de América Latina y con su desempeño anterior. A partir de los años noventa, dejó de ser el país macroeconómicamente más estable y uno de los de mayor crecimiento de la región para convertirse en un país “del montón”. Su situación fiscal no es precaria, pero ofrece escaso margen de maniobra y presenta un futuro poco despejado. El desempleo y la informalidad ocupacional son más altos que casi en cualquier otro país del continente, lo que impide elevar la productividad y mejorar la situación de los sectores sociales de más bajo ingreso. Pocos países latinoamericanos tienen tasas mayores de pobreza que Colombia.

Las expectativas de progreso económico y social que suscitaron las reformas políticas y económicas de comienzos de la década del noventa no consiguieron materializarse. La causa de los mediocres resultados puede atribuirse a diversos factores. Podría discutirse la conveniencia de las políticas económicas que se adoptaron bajo la influencia del Consenso de Washington, o el “neoliberalismo”. O, con una visión opuesta, cabría afirmar que el país no ha completado el proceso de reformas que se requiere para alcanzar tasas más altas de crecimiento y una mejor distribución de sus beneficios. Podría argüirse asimismo, con toda razón, que la agudización del conflicto con las guerrillas y los paramilitares ha sido muy dañina para la economía porque ha absorbido parte importante de los escasos recursos públicos, ha desalentado la inversión privada y ha reducido la productividad del campo y de muchos otros sectores de la actividad económica. Además, el conflicto ha sido dañino para las instituciones democráticas y para la eficacia de los canales de inclusión política y social que creó la Constitución de 1991.

Sin desconocer la validez de estas explicaciones, en este libro se adopta un enfoque diferente. De manera más específica, se argumenta que para entender por qué se han adoptado ciertas políticas económicas y no otras, y por qué algunas de las reformas han sido ineficaces, incompletas o incoherentes, es preciso explicar el papel que ha jugado el sistema político en las decisiones de política económica luego de las reformas políticas de las últimas décadas. Estas reformas, y en especial la Constitución de 1991, produjeron una fragmentación del poder político, lo que, combinado con la fragmentación del poder económico, multiplicó el número de actores involucrados en las decisiones de política económica y redujo las posibilidades de coordinación de las políticas.

2 El gasto social per cápita aumentó en un 293.6% entre 1990 y 2007, pasando de 125 a 367 dólares constantes de 2000 (Comisión Económica para América Latina y el Caribe, CEPAL, sobre la base de información extraída de la base de datos sobre gasto social).

En efecto, en especial después de la nueva Carta Política, aumentó el número de partidos y movimientos políticos y se relajaron los mecanismos de disciplina partidaria. La fragmentación aumentó también por el proceso de descentralización política y presupuestal y por la aparición de nuevos actores políticos y arenas de negociación. La Corte Constitucional se convirtió en otro agente de política relevante, en muchos casos modificando de modo importante las decisiones del resto de los poderes del Estado.

Aparte de la mayor fragmentación política y del mayor número de actores, el Ejecutivo ha perdido capacidad para impulsar su agenda en el Congreso debido a la disminución de sus facultades legislativas y de coordinación con las representaciones parlamentarias, así como a la pérdida de herramientas y mecanismos para compensar a los actores involucrados en las negociaciones. Como resultado, han aumentado el costo y la dificultad de aprobar reformas, y las que logran aprobarse resultan menos coherentes y más difíciles de implementar de manera eficiente.

La fragmentación de los grupos de poder reales (tales como los grupos económicos y las asociaciones) ha generado un nivel adicional de complejidad en esta realidad. Una multiplicidad de actores con acceso a distintas ventanillas del poder político ha redundado en un aumento de políticas particularistas que no favorecen necesariamente la productividad y el crecimiento económico.

Por consiguiente, la búsqueda de mayor inclusión y participación no ha estado exenta de costos. Por un lado, ha conducido a un mayor nivel de gasto público y ha vuelto más difícil efectuar reformas fiscales importantes, en especial aquellas que podrían favorecer incrementos de la recaudación. Por otro, ha multiplicado los obstáculos para adoptar un conjunto coherente de reformas en diversas áreas sociales, económicas e institucionales, al tiempo que ha facilitado la adopción de políticas que benefician a sectores o intereses específicos.

Éste ha sido un “crimen no intencional”, pero sí profundamente traumático, en algunos aspectos, para el crecimiento y la estabilidad económica. La Constitución de 1991 y las reformas políticas posteriores fueron orientadas por objetivos políticos y sociales loables, que en buena medida se han conseguido, pero que infortunadamente han tenido consecuencias imprevistas sobre el proceso de formulación de políticas y, por consiguiente, sobre los resultados económicos.

Sin duda, este argumento desatará muchos debates. Su validez depende de las pruebas que puedan ofrecerse para demostrar, primero, que los resultados económicos en algunas áreas son inferiores a los de antes de las reformas políticas, en especial a los de antes de la Constitución de 1991; segundo, que en alguna medida esos peores resultados económicos son atribuibles a la calidad de las políticas económicas y a la manera como se han puesto en funcionamiento; y, tercero, que las reformas políticas son responsables (parciales, al menos) de las deficiencias de las políticas adoptadas.

En el capítulo siguiente se sustenta el primero de estos tres puntos mediante una comparación de los principales indicadores económicos antes y después de 1991 en Colombia y en el resto de América Latina. La conclusión central es que, en muchos aspectos, el desempeño económico del país no solamente es menos satisfactorio que antes de 1991, sino que es inferior al del resto de la región. Puesto que los principales objetivos de la Constitución no fueron económicos, sino sociales (además de políticos), también es relevante analizar si Colombia ha logrado acelerar el progreso social. La

conclusión que surge del análisis comparativo de indicadores sociales en ese mismo capítulo es que ha habido progreso en algunos aspectos muy notables, como la magnitud del gasto social y la cobertura de los servicios de educación y salud, pero no se han logrado avances relevantes en objetivos sociales más fundamentales, como la reducción de la desigualdad y la pobreza.

Sustentar los otros dos puntos –que los resultados económicos dependen de la calidad de las políticas, y que éstas a su vez dependen de cómo funciona el sistema político– requiere primero una explicación metodológica, que se ofrece a continuación.

El enfoque conceptual³

La hipótesis central de este volumen es que, para explicar los resultados económicos a partir de 1991, hay que entender los cambios que se produjeron en las instituciones políticas y las estructuras económicas. Son estas instituciones y estructuras las que determinan qué actores se sientan a las mesas de negociación, cuáles son sus incentivos y qué instrumentos de transacción tienen a su alcance para llevar adelante los intercambios necesarios. En general, las políticas son menos coherentes y efectivas cuando es mayor el número de actores que participan en las negociaciones y decisiones, cuando los actores participan en el proceso en forma fragmentada y con horizontes de corto plazo, cuando las discusiones sobre las políticas tienen lugar en ámbitos muy diversos y poco transparentes, y cuando hay pocos mecanismos de compensación eficientes para llegar a acuerdos.

Por lo tanto, en el enfoque que adopta este libro, la explicación de fondo del pobre desempeño económico del país no debe buscarse solamente en los cambios que tuvieron las políticas económicas o las instituciones, que sin duda fueron muchos y muy importantes, sino en los cambios que tuvo *la política* por efecto de las reformas originadas en la Constitución de 1991. En efecto, no pueden explicarse las políticas económicas implementadas o las reformas institucionales sin tener en cuenta la política.

Hoy en día es aceptado que la forma que toman las instituciones políticas afecta no sólo los resultados políticos sino también los resultados económicos. Por ejemplo, el tipo de regla electoral utilizada para la elección de representantes afecta la formación de los partidos políticos y los incentivos de los legisladores. Así, regímenes electorales que se ciñen más a la representación proporcional tienden a favorecer un número mayor de partidos políticos (Cox, 1997). Este mayor número de partidos, dados ciertos incentivos de los legisladores, puede determinar, por ejemplo, un tamaño mayor y una composición del gasto público diferente de los que se tendrían bajo un régimen electoral menos ceñido a la representación proporcional (Scartascini y Crain 2002; Persson y Tabellini, 2003)⁴. Igualmente, que haya posibilidad de reelección del Presidente es

3 Esta sección se basa en una serie de trabajos anteriores de los autores y de varios colegas, en especial BID (2005), Stein y Tommasi (2007), Stein *et al.* (2008), Scartascini, Stein y Tommasi (2009).

4 En Scartascini (2008) se encuentra un resumen más completo del impacto de las distintas configuraciones de instituciones políticas en el proceso de formulación de las políticas públicas. En Scartascini y Stein (2009) se presenta un resumen de la evolución del pensamiento sobre este tema en América Latina.

decisivo en la forma como se comporta el gobierno y en los resultados económicos que se observan en consecuencia. Los presidentes que pueden ser reelegidos actúan de modo diferente e intentan llevar adelante políticas distintas que los que no pueden ser reelegidos (Carey, 2003). Mientras que los primeros tienen interés en incrementar sus posibilidades de reelección a través del uso de la política pública, los segundos prefieren enfocarse en restringir el campo de acción de su sucesor (Alesina, Roubini y Cohen, 1997)⁵.

Como se argumenta a lo largo del presente volumen, en Colombia, los cambios institucionales que introdujeron la Constitución de 1991 y otras reformas complementarias alteraron tanto los resultados políticos, de los cuales se ocupa especialmente el Capítulo 3, como los resultados económicos, que se analizan desde distintos ángulos en los Capítulos 4, 5 y 6. El análisis que efectúa cada capítulo se basa en un marco analítico común que no se concentra en las reformas a una institución en particular (como el sistema electoral) sino que utiliza un enfoque sistémico (en pos de evitar una comprensión fragmentada y probablemente insatisfactoria de estos procesos de reforma). Este enfoque sistémico enfatiza de modo particular el rol de los actores políticos en el proceso de formulación de las políticas públicas.

El proceso de formulación de políticas (PFP) engloba todo el proceso de discusión, aprobación y ejecución de las políticas públicas. El PFP se puede entender como un proceso de negociaciones e intercambios entre los actores políticos. En los sistemas democráticos, como el colombiano, en estos procesos participan múltiples actores, incluyendo las principales cabezas de las tres ramas del poder (Presidente, ministros, gobernadores, legisladores, jueces), otros líderes del sistema político, así como también grupos privados, sindicatos, medios de comunicación y otros miembros de la sociedad civil y de la ciudadanía en general.

El comportamiento de los actores políticos en el PFP recibe una fuerte influencia del funcionamiento de las instituciones políticas (como el sistema de partidos) y las reglas institucionales más básicas (como las reglas electorales y las constitucionales) que definen el papel de cada uno, sus incentivos, y las reglas de interacción entre ellos. Ahora bien, esta influencia no es mecánica. Depende, entre otras cosas, de la credibilidad y de la capacidad de asegurar el cumplimiento de los acuerdos políticos. Así como, también, de las expectativas de esos actores con respecto al comportamiento de otros actores clave⁶. La interacción ocurre en escenarios diversos, que pueden ser formales (como la asamblea legislativa o el gabinete) o informales (“la calle”), y que pueden ser más o menos transparentes.

Por lo tanto, la capacidad de efectuar transacciones políticas es una función del número de actores, de sus intereses, sus incentivos, su horizonte temporal, las herramientas de intercambio, y la credibilidad con que cuentan. Por ejemplo, la capacidad del Presidente de obtener apoyo político en el Congreso para la aprobación

5 La adopción del sistema político ha sido estudiada profusamente. Adoptar un sistema presidencial de gobierno en lugar de un sistema parlamentario puede tener impacto, tanto por el lado de la formación de coaliciones y la estabilidad de los gobiernos (Cheibub, Przeworski y Saiegh, 2004), como por el del resultado fiscal (Persson y Tabellini, 2003).

6 De este modo, las características de las políticas públicas dependen del comportamiento de equilibrio de los actores políticos en el juego de la formulación de políticas.

de una ley puede depender, entre otras cosas, del tamaño de su contingente legislativo, del número y las dimensiones de los partidos de la oposición, de la popularidad del primer mandatario y del costo político de enfrentarse a él, de la disponibilidad de recursos presupuestales para prometer a los legisladores obras en sus distritos a cambio de votos, y de la credibilidad de que podrá cumplir con dichas promesas.

De esta manera, para poder entender cómo funciona el PFP es importante responder preguntas como las siguientes:

- ¿Quiénes son los actores clave que participan en el PFP?
- ¿Cuáles son sus facultades y funciones?
- ¿Cuáles son sus preferencias, incentivos y capacidades?
- ¿Cuáles son sus horizontes temporales?
- ¿En qué escenarios interactúan y cuáles son las características de los mismos?
- ¿Cómo son los intercambios o transacciones que emprenden?
- ¿Qué tipo de recursos políticos y económicos existen para compensar a aquellos que pudieran oponerse?
- ¿Qué mecanismos existen para asegurar la credibilidad de las promesas?

Dado que los cambios en las reglas institucionales afectan el número de actores y sus incentivos, estas preguntas deben ser contestadas para el período anterior y posterior a las reformas políticas. De esa manera puede entenderse cómo el cambio institucional afecta la capacidad de realizar transacciones.

El marco de análisis descrito tiene que ser objeto de ajuste si se trata de examinar el proceso de formación de políticas en un área específica (política social, política comercial, política fiscal). Por un lado, hay que tener en cuenta los determinantes particulares que afectan la capacidad de realizar transacciones en dicha área. Pueden ser relevantes, por ejemplo, el número de actores que participan de las negociaciones, sus incentivos, las restricciones institucionales y los instrumentos de negociación disponibles.

Por otro lado, hay que tener en cuenta que las políticas y reformas en un área pueden tener influencia en el proceso más general a través de un proceso de retroalimentación⁷. Al tomar decisiones de política pública, los actores involucrados posiblemente tienen en cuenta no sólo el impacto directo de las decisiones en el sector, sino también la manera como podrían afectar las negociaciones en otras áreas de política y como podrían alterar el proceso general de formulación de políticas públicas. Así, un cambio en el sistema impositivo puede, además de resolver un desbalance fiscal de corto plazo, otorgar espacio fiscal para actuar en otras áreas de política, comprar favores de legisladores opositores mediante proyectos en áreas geográficas de su influencia, y resolver conflictos con grupos de interés. Muchas veces, estas consideraciones sobrepasan en importancia y en peso decisorio las razones técnicas de carácter tributario.

⁷ Así, las reformas en algunos sectores no sólo alteran lo que ocurre en materia de políticas en ese sector específico (al crear nuevos actores o al cambiarles las reglas de juego); también (sobre todo en sectores como la descentralización, el proceso presupuestal o la administración pública) pueden tener un impacto mucho más amplio y modificar la dinámica del PFP del país.

En el caso del proceso presupuestal (que es el objeto de estudio del Capítulo 4), el enfoque sistémico aplicado al sector ha de tener en cuenta el marco de las instituciones fiscales, ya que de ellas depende la manera de asignar los recursos escasos, dada la multiplicidad de usos alternativos. Además, puesto que las decisiones no son independientes del proceso político, el enfoque no puede dejar de tener en cuenta los incentivos de todos los actores que participan, al igual que el hecho de que el proceso presupuestal, como mecanismo de asignación de recursos, está en el centro de la discusión política, así como la consideración según la cual es usualmente a través suyo que se resuelven muchas de las transacciones del PFP. Por lo tanto, las decisiones de asignación tendrán en cuenta tanto criterios de eficiencia y eficacia del gasto como criterios políticos basados en la necesidad de favorecer o compensar a ciertos grupos en detrimento de otros⁸.

De este modo, a las preguntas enunciadas con anterioridad (y adaptadas al área)⁹ deben agregarse otras tales como:

- ¿Cuáles son las prerrogativas y funciones de cada actor en cada etapa del proceso presupuestal?
- ¿Cuáles son las restricciones que tiene cada actor durante el proceso?
- ¿Cuál es la función del proceso presupuestal en la discusión de políticas?
- ¿Existen gastos presupuestales que sirvan para facilitar transacciones?
- ¿Qué mecanismos existen para asegurar la credibilidad de las promesas de gasto?

Los actores interactúan en el proceso presupuestal dado un conjunto de normas que los regulan. Sin embargo, ellos pueden intentar cambiar dichas normas para afectar en su favor las asignaciones presupuestales futuras. Asimismo, pueden intentarlo para afectar las condiciones de negociación del PFP más general. Por ejemplo, un actor que gana poder en el proceso presupuestal tiene mayores posibilidades de prevalecer en las negociaciones que se desarrollen en otras áreas de política.

En razón de que el control sobre los recursos fiscales confiere poder para impulsar las políticas preferidas y, al mismo tiempo, ofrece oportunidades para realizar intercambios, los actores políticos dedican ingentes esfuerzos a ganar control sobre las decisiones y los procesos presupuestales. Por eso, las reformas al proceso presupuestal, y las reformas fiscales en general, resultan no sólo de consideraciones técnicas, sino de complejos procesos políticos que pueden alterar sustancialmente su naturaleza y su eficacia.

Para entender los procesos de reforma fiscal (el objeto de estudio del Capítulo 5), es indispensable entender el PFP en su conjunto, puesto que los intereses e incentivos de los actores se trasladan luego a las decisiones específicas en cada área. Por ejemplo, si las características del PFP son tales que los actores políticos tienen un horizonte temporal de muy corto plazo –sólo les importa ganar la elección, sin tener en cuenta

8 En Scartascini y Stein (2009) se desarrolla el marco analítico con mayor detalle.

9 Por ejemplo, ¿quiénes son los actores que participan del proceso presupuestal?

las consecuencias de sus acciones para el futuro–, entonces las decisiones de reforma probablemente tendrán el mismo sesgo de corto plazo.

Asimismo, es necesario identificar las restricciones institucionales que condicionan el proceso de reforma, verbigracia, los requisitos legales para cambiar las instituciones, el apalancamiento que otorgan eventos políticos y económicos clave como las crisis, y el rol de actores como los organismos internacionales y las organizaciones no gubernamentales (que proveen los insumos y en algunos casos los incentivos para que dichas reformas se lleven adelante)¹⁰.

Este enfoque, basado en el estudio detallado de actores, incentivos y transacciones, es aplicable en otras áreas de política. Así, el Capítulo 6 lo utiliza para analizar las políticas que afectan la productividad, que es la variable intermedia que determina en buena parte el ritmo del progreso económico en el mediano y el largo plazo.

La dinámica de la productividad de un país depende fundamentalmente de la calidad de los factores de producción (capital humano, capital físico y otros insumos) y de su aprovechamiento en sus usos más productivos. Por ello, está asociada tanto con la inversión pública y privada en innovación tecnológica y entrenamiento, como con la provisión por parte de los gobiernos de la infraestructura y los incentivos adecuados para que los actores privados inviertan en esos factores y los asignen a sus mejores usos. En particular, las políticas que impiden o dificultan la competencia, y que por consiguiente facilitan la sobrevivencia de empresas ineficientes, sacrifican la productividad agregada.

Puesto que el diseño e implementación de las políticas depende de las demandas de actores privados tales como las grandes empresas, los grupos económicos, las asociaciones de empresarios y los sindicatos, es preciso tener en cuenta los siguientes elementos¹¹:

- La estructura socio-económica del país, que determina los intereses y la relevancia de los actores privados.
- La organización de estos actores en agremiaciones y grupos de interés.
- Los mecanismos de articulación entre los actores privados y los funcionarios públicos.

Es de esperarse que las políticas públicas que se adoptan en un país cuya actividad económica está muy concentrada en la producción de unos pocos productos agrícolas de exportación, como el café, sean muy diferentes de las de un país con una economía muy diversificada, como lo es actualmente la colombiana. También diferirán en función de que los productores de los sectores más importantes se agrupen en pocas organizaciones o en muchas, y de que estas organizaciones tengan una sola puerta de entrada al proceso político o, por el contrario, interactúen con múltiples actores en múltiples arenas.

10 Ver Braun y Scartascini (2008), para un desarrollo más detallado de este marco metodológico.

11 En Murillo, Scartascini y Tommasi (2008) se presenta un marco metodológico más detallado.

Mensajes centrales

Las reformas políticas y los cambios en la estructura productiva han cambiado la forma de hacer política económica en Colombia. Unas y otros han afectado de manera fundamental el número de actores que participan de las decisiones de política, sus incentivos, su forma de organizarse, los medios a su disposición para realizar transacciones y las arenas en las cuales interactúan. Como resultado, se ha vuelto más difícil avanzar reformas eficientes y coherentes, y se han adoptado políticas más favorables a los intereses sectoriales o de grupos de interés que a los intereses colectivos, y más orientadas al corto que al largo plazo.

Así, en materia política se han introducido cambios al sistema electoral, se han reformado los poderes del Presidente, se han incrementado el rol y la importancia de la Corte Constitucional y se ha descentralizado la toma de ciertas decisiones políticas. Todos estos cambios han afectado el número de actores que toman parte de las decisiones políticas; en especial, la Corte Constitucional ha adquirido un papel central¹². También han cambiado los incentivos de estos actores; por ejemplo, los senadores han cobrado un nuevo protagonismo y ya no responden primordialmente a directrices partidistas. De igual modo, se han transformado las arenas en las cuales se discuten las políticas. Decisiones que antes eran de la incumbencia casi exclusiva del Ejecutivo deben discutirse ahora en las aulas del Congreso. Como lo describen Mauricio Cárdenas y Mónica Pachón en el Capítulo 3, estos cambios han llevado a una mayor fragmentación del proceso, lo que ha generado un incremento de los costos de transacción y mayores obstáculos para adelantar la agenda del Ejecutivo en el Congreso.

Las posibilidades de realizar transacciones entre los distintos poderes también han sido afectadas por restricciones en el proceso presupuestal. Las mayores rigideces que se han introducido a la asignación del presupuesto, junto con la eliminación de los auxilios parlamentarios, han disminuido la capacidad del poder ejecutivo para construir las alianzas necesarias dentro del Congreso a fin de avanzar en determinadas áreas de política, elevando consecuentemente el costo de conseguir el apoyo político. Como lo discuten, en el Capítulo 4, Mauricio Cárdenas, Carolina Mejía y Mauricio Olivera, esto ha implicado reacciones de segundo orden en el juego presupuestal que permiten explicar, en parte, la dinámica de los resultados fiscales y el cambio en ciertas prácticas, como la eliminación *de facto* de las adiciones presupuestales y el aumento de ciertas asignaciones y políticas dirigidas a sectores de interés asociados a actores relevantes.

Mauricio Olivera, Mónica Pachón y Guillermo Perry muestran, en el Capítulo 5, que el sistema de incentivos y las restricciones legales vigentes han afectado de manera diversa y con diferente intensidad la capacidad de reforma en las distintas áreas de política fiscal. Así, mientras que el poder ejecutivo ha sido capaz de llevar adelante reformas muy significativas en materia de descentralización, sólo ha podido efectuar reformas menores y contingentes en el área impositiva, y ha preferido no enfrentar las reformas presupuestales (para evitar que el Congreso pudiera intentar adquirir un rol aun mayor en el proceso presupuestal). Este análisis de la capacidad de

12 El número de sentencias se ha incrementado exponencialmente desde el momento de su creación, y el alcance de las mismas ha tenido un impacto directo en las políticas económicas (Clavijo, 2001).

reforma contribuye a explicar no sólo los resultados fiscales agregados sino también la composición y la calidad de las políticas públicas.

Por último, el desarrollo económico y las reformas que buscaban incrementar la inclusión han generado cambios en la estructura económica y, con ello, en la organización de los grupos de interés. En el Capítulo 6, Marcela Eslava y Marcela Meléndez muestran que se ha pasado de un número pequeño de representantes empresariales, bajo el liderazgo de la Federación Nacional de Cafeteros y la ANDI, a una multiplicidad de asociaciones empresariales y grupos económicos, que a su vez encuentran un número mayor de interlocutores en un número mayor de arenas, lo que incrementa la fragmentación en la toma de decisiones. De esta manera, la política de desarrollo ha tendido a fragmentarse en un gran número de políticas con alcances restringidos a sectores específicos, generando distorsiones que afectan el crecimiento agregado al restarle espacio y eficacia a las políticas de carácter transversal o intersectorial.

Hacia una mayor inclusión y mejores políticas económicas

La Constitución de 1991 intentó resolver serios problemas que agobiaban al país, en particular el aumento exponencial de la violencia, la falta de inclusión política de segmentos importantes de la población, las falencias del Estado a la hora de llegar a amplias regiones más o menos apartadas del territorio nacional, y los pobres indicadores sociales. Dichas reformas han tenido un impacto positivo en la vida de millones de colombianos. Hoy en el país, la violencia ha disminuido, buena parte de la población tiene un rol significativo en los procesos políticos, el Estado ha ampliado su alcance en términos geográficos y ha aumentado la cobertura de los servicios sociales y domiciliarios.

Ahora bien, a la par con estos logros deben señalarse costos importantes en la calidad de las políticas y en los resultados económicos, e incluso sociales. La Carta Política de 1991 cambió profundamente el PFP, y ello en una dirección incompatible con la conveniencia de facilitar los acuerdos entre los actores y favorecer visiones de largo plazo. El nuevo PFP no genera los incentivos necesarios para que el diseño y la aplicación de las políticas tengan como principal objetivo una mayor eficiencia y efectividad, ni para que las compensaciones a ciertos actores no sean dañinas para la eficiencia, como tampoco para que las políticas sectoriales no deshagan lo que tratan de conseguir las políticas de alcance general.

Un PFP más adecuado implicaría que disminuyera el número de actores con influencia sobre las políticas, que se aumentara el horizonte temporal de las mismas, que hubiera un menor número de escenarios de interacción y que éstos fueran más transparentes, así como que el Ejecutivo y aquellos otros actores interesados en defender el progreso económico con equidad tuvieran a su disposición herramientas de compensación adecuadas.

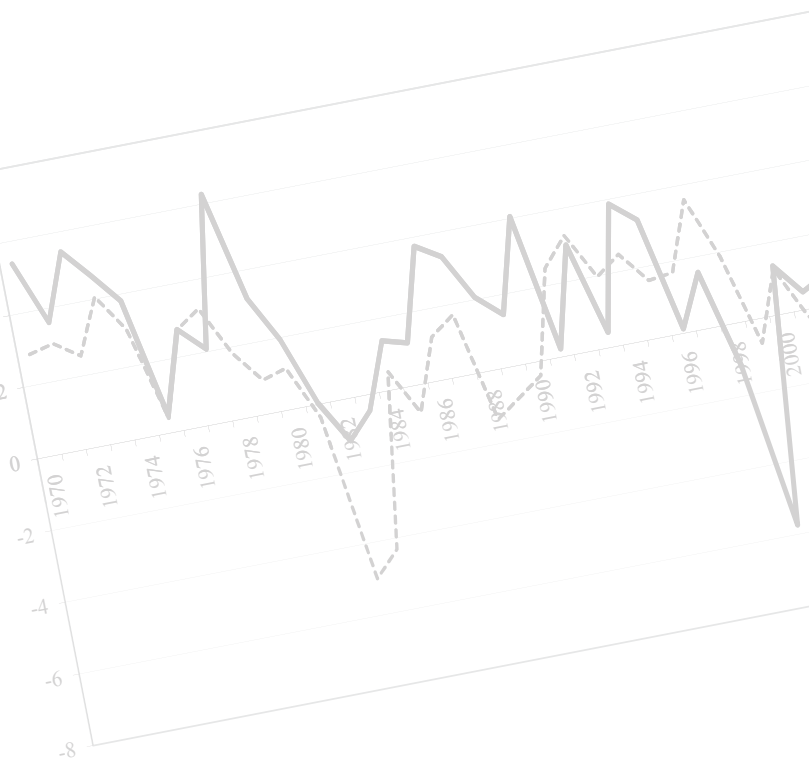
Por supuesto, es más fácil enumerar estos cambios requeridos que llevarlos a la práctica. La reforma política de 2003, orientada a disminuir el número de partidos y aumentar la disciplina partidaria, constituye un avance en la dirección correcta. Aparte de reformas legales como esta, es importante que se institucionalicen las arenas de

negociación y que se refuercen los incentivos para la acumulación de capacidades y el desarrollo de una tecnocracia competente.

Si bien las reformas en materia de política económica son en gran medida el resultado de procesos políticos, es preciso tener claro cuáles deben ser sus objetivos y, en particular, cómo pueden contribuir a mejorar la calidad de la política económica en general. Ciertas reformas al sistema presupuestal podrían al mismo tiempo disminuir los costos de transacción de las decisiones políticas, aliviar la rigidez presupuestal y mejorar la planeación y eficiencia del gasto. De igual manera, ciertas reformas podrían proveer las condiciones para facilitar las transacciones en otras áreas de política. Un marco de manejo presupuestal con un horizonte que no fuera de corto plazo sería más apropiado para acomodar los intereses y necesidades de los distintos grupos de actores sin sacrificar la productividad global de la economía en el mediano y el largo plazo.

La inclusión política y social debe defenderse como uno de los grandes logros de la Constitución de 1991, pero es preciso conciliarla ahora con el objetivo de mejorar el proceso de diseño y ejecución de las políticas económicas.

CAPÍTULO 2



LA SITUACIÓN ECONÓMICA Y SOCIAL ANTES Y DESPUÉS DE LA CONSTITUCIÓN DE 1991

EDUARDO LORA

La tesis central de este libro es que, si bien las reformas políticas que introdujo la Constitución de 1991 fueron cruciales para mejorar la representatividad y la legitimidad del sistema político, hicieron más complejos los procesos de formulación de las políticas públicas, pues indujeron una mayor fragmentación de los partidos, introdujeron nuevos actores en los procesos de decisión y multiplicaron las arenas de discusión y negociación de las políticas. Al hacerse más difícil la coordinación de las decisiones, se deterioraron la calidad de las políticas y sus resultados, en especial en las áreas de política fiscal y de políticas de productividad.

La relevancia de esta tesis reside en el hecho de que los resultados económicos desde la década del noventa han sido insatisfactorios. En este capítulo se muestra que, en diversos aspectos, los indicadores macroeconómicos son menos favorables a partir de 1991 que en las dos décadas anteriores. Más aún, se evidencia que, mientras que en Colombia los resultados económicos fueron desalentadores, en el resto de América Latina hubo una mejora en casi todos los indicadores de desempeño económico. Este es un punto central porque elimina la posibilidad de que el mal desempeño colombiano sea el resultado de factores externos adversos, y de que, por lo tanto, éstos vengan a tener parte en cualquier hipótesis explicativa. Uno de los pocos indicadores macroeconómicos que presenta un mejor desempeño, para Colombia, es la inflación. Esta es una excepción de importancia, que refuerza la argumentación general del libro, pues es la única área de las políticas económicas donde, por virtud de la Constitución, se cerraron canales de influencia política para las decisiones relevantes, en este caso, las decisiones de política monetaria; y ello puesto que tales decisiones quedaron concentradas en un órgano independiente, la Junta Directiva del Banco de la República, que se orienta por objetivos de mediano plazo (Steiner, 1995).

Que los resultados económicos se hayan deteriorado no descarta, sin embargo, otras hipótesis alternativas. En Colombia, se ha debatido intensamente sobre las consecuencias de las reformas “neoliberales” que entraron también en vigencia a comienzos de los años noventa. Como se verá en este capítulo, mientras que algunos consideran que esas reformas son parte de la explicación del insatisfactorio desempeño de la economía, otros arguyen que la razón está más bien en que las reformas quedaron incompletas o fueron incoherentes. Sin tomar partido en esta intensa discusión, es importante tener en cuenta que diversos factores no económicos pueden haber contribuido al mediocre desempeño de los indicadores económicos. En particular, la inseguridad y el conflicto armado han drenado recursos públicos y privados y han desalentado la inversión y la productividad. Las debilidades y deficiencias institucionales surgen también como explicaciones complementarias del mal desempeño económico. El enfoque de este libro no compite con estas explicaciones, sino que las complementa, ya que detrás de las decisiones de política económica, de la posibilidad de introducirles ajustes cuando es necesario, y de la calidad de las instituciones, está la política.

Puesto que el propósito primordial de la Constitución no fue el de facilitar el manejo macroeconómico sino el de enfrentar los serios problemas de exclusión social y de pobreza del país, es preciso preguntarse cuál ha sido el desempeño en estas áreas.

Al revisar los más importantes indicadores sociales, surge un panorama con más claroscuros que el que se tiene en materia económica. En particular, es evidente que ha habido un aumento muy importante del gasto social y que se ha logrado ampliar en forma sustancial la cobertura de algunos servicios sociales básicos, como la salud y la educación. La situación es mucho menos favorable en otros aspectos sociales. En particular, la lucha contra la pobreza y la desigualdad ha sido muy poco exitosa. Ciertamente, con tasas más altas de crecimiento y mayor estabilidad económica esta lucha habría sido menos frustrante.

Antes de entrar en materia, conviene reiterar que el hecho de que diversos resultados económicos y sociales recientes no sean superiores a los de antes de 1991 no descalifica el valor de la Constitución en muchos aspectos de la vida nacional, sobre todo en materia de inclusión política, y participación y convivencia ciudadanas.

Los grandes cambios económicos en Colombia

En muchas dimensiones, los resultados económicos han sido inferiores en las décadas recientes que antes de que fuera expedida la Constitución de 1991 (ver Cuadro 2.1).

Cuadro 2.1 Indicadores macroeconómicos antes y después de 1991

Promedios, excepto cuando se indica otra cosa	Colombia		17 países latinoamericanos ^a	
	1970 ^b -1991	1992-2007 ^c	1970 ^b -1991	1992-2007 ^c
Crecimiento per cápita (% de crecimiento del PIB per cápita) 1/	2,5	1,9	0,8	2,2 ^e
Productividad (tasa de crecimiento de la productividad total de los factores) 2/	-0,43	-0,51 ^d	-0,84	-0,24 ^e
Volatilidad del crecimiento ^e (% de crecimiento del PIB per cápita) 1/	2,0	2,9	2,3	1,9
Episodios de recesión ^f (Años) 1/	2 ^g	2 ^h	7 ⁱ	3 ^{cj}
Inflación ^k (% de cambio en el índice de precios al consumidor) 1/	22,1	13,4	52,4	10,5
Volatilidad inflación ^e (% de cambio en el índice de precios al consumidor) 1/	6,6	8,0	18,9	8,6
Déficit fiscal (% del PIB) 3/	-1,8 ^l	-3,7 ^m	-4,0 ^l	-1,8 ^m
Deuda pública (% del PIB) 4/	10,4	29,5 ^d	32,7 ⁿ	53,1 ^d

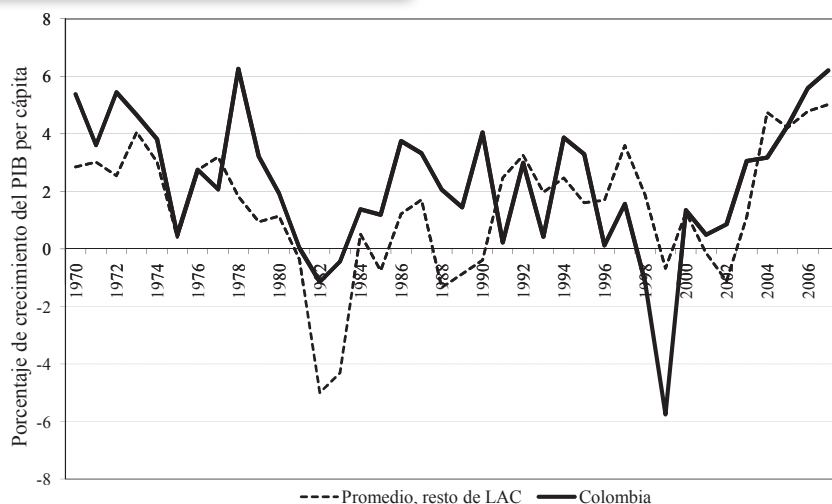
^aArgentina, Bolivia, Brasil, Chile, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela; ^bO desde el primer año disponible; ^cO hasta el año más reciente disponible; ^d2005, año más reciente disponible; ^eDesviación estándar; ^fNúmero de años en el rango con tasa de crecimiento negativa del PIB per cápita; ^g1982 y 1983; ^h1998 y 1999; ⁱ1981-1983, 1985, 1988-1990; ^j1999, 2001, 2002; ^kMediana en el caso de los países latinoamericanos; ^l1980, primer año disponible; ^m2008, año más reciente disponible; ⁿAño de inicio no homogéneo.

Fuentes: 1/ World Development Indicators 2009; 2/ BID (de pronta publicación), DIA 2010; 3/ World Economic Outlook, 2009 - Abril; 4/ Panizza, U. (2006); Banco de la República.

Considérese el crecimiento del ingreso per cápita, que es posiblemente la medida más simple del progreso económico. Entre 1970 y 1991, el ingreso per cápita de los colombianos creció a una tasa respetable del 2,5% anual, muy por encima de los otros 17 países latinoamericanos, donde el promedio del crecimiento per cápita fue un modesto 0,8% anual (ver Gráfico 2.1). A esos ritmos, mientras que el ingreso de los colombianos podía duplicarse en 28 años, el de los otros países latinoamericanos habría requerido 87 años para hacerlo. Por consiguiente, Colombia tenía una ventaja enorme frente al resto de la región y era, de hecho, uno de los pocos países que estaba reduciendo la brecha relativa de ingreso con Estados Unidos, donde el ingreso per cápita crecía a una

tasa del 1,9%. La ventaja colombiana desapareció totalmente a partir de 1991. En los quince años siguientes, el crecimiento per cápita en Colombia se redujo al 1,9% anual, mientras que el promedio para el resto de Latinoamérica se elevó al 2,2% anual (el de Estados Unidos, del 2% anual, prácticamente no cambió).

Gráfico 2.1 Crecimiento del PIB per cápita



Fuente: World Development Indicators 2009.

Para Colombia, la peor década en términos de crecimiento económico, para todo el período comprendido entre 1970 y 2004, fueron los años 1993-2002. Como bien se sabe, la recesión de fin de siglo fue la primera ocasión, desde la década de los treinta, en que hubo crecimiento económico negativo en Colombia. (Sin embargo, si se entiende por recesión la caída del ingreso per cápita, en 1982 y 1983, también hubo recesión). Aparte de Colombia, solo Paraguay y Venezuela tuvieron sus peores diez años después de 1990 (para casi todos los demás países, el período más difícil estuvo asociado a la crisis de la deuda de los ochenta) (Sahay y Goyal, 2006)¹.

En las décadas recientes, el crecimiento económico colombiano no solamente ha sido más lento, sino también más inestable. Entre 1970 y 1991, el ritmo de crecimiento cambia de un año a otro en unos dos puntos porcentuales; después de 1991, esa volatilidad aumenta a cerca de tres puntos porcentuales. Como ha ocurrido en diversos aspectos económicos, mientras que el país ha retrocedido, los demás han progresado. Puesto que en el resto de Latinoamérica la volatilidad del crecimiento se redujo de 2,3 a 1,9 puntos porcentuales, Colombia ha dejado de ser una isla de estabilidad macroeconómica para convertirse en un país peor que el promedio. Según un estudio del Banco Interamericano de Desarrollo (BID, 1995), Colombia tuvo la economía más

¹ Las dos excepciones fueron Chile y Uruguay, cuyas peores décadas ocurrieron a partir de 1973 y 1975, respectivamente. Cabe mencionar, sin embargo, que Cárdenas (2007) encuentra que la caída del crecimiento económico proviene de comienzos de los años ochenta. Más precisamente, establece que en 1980 se dio un cambio estructural en la tasa de crecimiento, asociado al surgimiento del narcotráfico y sus efectos sobre el crimen (ver más adelante).

estable de los 22 países de la región entre 1970 y 1992. La estabilidad de las principales variables macroeconómicas colombianas se parecía más al patrón de las economías desarrolladas que al del resto de la región.

Un indicador de progreso económico muy utilizado por los economistas es el “crecimiento de la productividad total de los factores” (PTF), es decir, la mejora en la eficiencia con que se usan todos los recursos productivos a disposición de una economía. Según esta medida, el desempeño del país es igualmente mediocre en los dos períodos considerados: el crecimiento de la PTF fue negativo en magnitudes semejantes en uno y otro². También en este aspecto, Colombia quedó a la zaga del resto de la región. Mientras que las caídas de la PTF en los demás países latinoamericanos eran el doble de las de Colombia en el primer período, se redujeron a menos de la mitad de las colombianas en el segundo período³.

La inflación y el déficit fiscal son las dos variables que mejor reflejan si las políticas macroeconómicas son conducentes a la estabilidad. Como ya se ha mencionado, en el panorama latinoamericano Colombia era considerada una isla de estabilidad hasta comienzos de los noventa. En efecto, la tasa promedio de inflación entre 1970 y 1991 (22,1%), la volatilidad de la inflación (6,6 %), el déficit fiscal promedio (1,8% del PIB) y el coeficiente de deuda pública promedio durante ese período (10,4% del PIB) eran testimonio de una macroeconomía mucho más sólida que la del país latinoamericano promedio, donde la inflación corría al ritmo vertiginoso del 52% anual, con cambios de casi 19 puntos porcentuales entre un año y otro, donde los déficits fiscales rondaban el 4% del PIB y el coeficiente de endeudamiento público era cercano al 33% del PIB, a pesar de que las fuentes de financiamiento eran muy limitadas.

En el período posterior a 1991, la situación ha dado un giro poco favorable en términos comparativos para Colombia. Si bien, gracias a que la Constitución de 1991 otorgó independencia al Banco de la República, la inflación pudo ser reducida del 22,1% al 13,4%, en promedio (proceso de reducción de la inflación en el que su volatilidad aumentó ligeramente, de 6,6 puntos a 8 puntos anuales de cambio), mientras tanto, en el resto de Latinoamérica la inflación promedio se redujo más aún, al 10,5% (considérese, de otro lado, que se partía de niveles mucho más elevados que los de Colombia), y la volatilidad de los aumentos de precios descendió de casi 19 puntos en el primer período a 8,6 puntos en el período reciente.

En materia fiscal, mientras que el déficit fiscal promedio se duplicó en el caso colombiano, llegando al 3,7% del PIB en el segundo período, los gobiernos del resto de la región lograron reducirlo del 4% al 1,8% del PIB. En adición, Colombia pasó de tener una política fiscal ligeramente contracíclica en los setenta (es decir, que ayudaba a estabilizar la economía), a una ligeramente procíclica en los noventa (Sahay y Goyal, 2006)⁴. No obstante, el endeudamiento aumentó mucho menos rápido en

2 Más estrictamente, las cifras del Cuadro 2.1 sobre esta variable significan que el comportamiento de la productividad sustrajo 0,4 puntos al crecimiento económico anual en el período 1970-1991 y 0,5 puntos en el período 1992-2007.

3 Estas estadísticas provienen de un estudio del BID (de próxima publicación) en el cual se muestra que la caída de la productividad se debe de manera especial al creciente peso de unidades productivas muy pequeñas que operan mayoritariamente en los sectores de servicios.

4 El coeficiente de correlación, que mide el grado de ciclicidad, pasó de -0.23 a +0.23. Para todo el período 1970-2004, Colombia es el único de los 18 países analizados con política fiscal contracíclica (aunque el coeficiente estimado no es significativamente diferente de cero).

Colombia, donde promedió el 29,5% del PIB en el período reciente, que en el resto de Latinoamérica, donde se elevó del 32,7%, en promedio, en el primer período, al 53,1% a partir de 1992. Si esto parece incongruente, la razón está en que la principal causa del aumento del coeficiente de endeudamiento no está constituida por el déficit fiscal en el sentido convencional, sino por las crisis macroeconómicas que obligan a los gobiernos a rescatar al sistema financiero, asumir obligaciones de empresas quebradas (especial, aunque no exclusivamente, empresas del sector público) y soportar mayores costos de la deuda externa por cuenta de la devaluación de las tasas de cambio (BID, 2006). No debe perderse de vista que Colombia, aunque ya no ocupe el lugar estelar que tenía dentro de la región en materia de estabilidad macroeconómica, es de todas formas el único país que no ha tenido incumplimientos de deuda soberana en décadas recientes, y el que ha tenido el menor número total de crisis bancarias, cambiarias y de deuda desde 1970 (solo seis, según el conteo de Sahay y Goyal, 2006).

Si es difícil, e incluso debatible (ver más adelante), calificar la calidad de las políticas económicas por qué tan orientadas estén a facilitar el funcionamiento de los mercados, hay poca discusión sobre el hecho de que, en los años setenta y ochenta, el intervencionismo del gobierno era exagerado en la mayoría de países latinoamericanos, pues no solo impedía una buena asignación de los recursos productivos, sino que superaba las capacidades de los propios gobiernos. Pues bien, de acuerdo con un índice de reformas estructurales calculado para 15 países latinoamericanos, Colombia y Ecuador son los dos únicos países que, habiendo arrancado, en 1970, con políticas estructurales por debajo del promedio, a partir de entonces reformaron a un ritmo más lento que el promedio (Sahay y Goyal, 2006). Colombia inició muchas reformas, pero fue uno de los países que presentó el mayor número de retrocesos (junto con Argentina, Brasil y Venezuela), los cuales tuvieron lugar en su gran mayoría a partir de 1991. Como se describe en forma apasionante en un libro reciente de Sebastián Edwards y Roberto Steiner (2008), el paradójico destino del ambicioso programa de reformas del gobierno de César Gaviria (1990-1994) fue la gradual erosión de los avances de reforma a manos de las presiones políticas de los opositores y afectados. Al ritmo de “dos pasos adelante y uno atrás”, Colombia resultó avanzando muy poco en el proceso de reformas pro mercado (Lora, 2005)⁵.

En síntesis, cuando se adopta un enfoque de mediano plazo y se analizan las principales variables que permiten medir el progreso económico y la calidad de las políticas económicas, es de rigor concluir que había más crecimiento y más estabilidad antes de 1991 que en los años posteriores, y que Colombia dejó de ser un país estelar dentro de la región para convertirse, si mucho, en un caso del montón. Esto no significa que, en términos absolutos, el país haya retrocedido ni que haya perdido todas sus fortalezas macroeconómicas. En particular, aunque su estabilidad es menor que en el pasado (en contraste con el resto de la región, que ahora es más estable), sigue siendo menos propenso a las crisis bancarias, cambiarias y de deuda. Y si bien el crecimiento fue más lento, de todas formas el ingreso per cápita siguió aumentando y algunos grupos de ingreso experimentaron mejoras importantes en su nivel de vida.

5 Es preciso reconocer que, consistente con su propio estilo, el país parece haber dado recientemente algunos pasos hacia adelante en diversas áreas de política que influyen en la facilidad para la actividad empresarial. Colombia fue uno de los diez países más reformadores en este sentido en el último año, saltando de la posición 49 a la 37 en el ranking del *Doing Business 2010* del Banco Mundial que cubre 183 países. Ver <http://www.doingbusiness.org/Reformers/LA2009.aspx>

Los grandes cambios sociales en Colombia

Antes de pasar a resumir el debate que se ha dado en Colombia sobre las causas del ritmo más lento de progreso económico desde los años noventa, es importante preguntarse si se aceleró el ritmo del progreso social. La pregunta es muy pertinente para el propósito de este libro porque, al fin de cuentas, la razón por la que el país adoptó una nueva Constitución no fue la búsqueda de mejores resultados macroeconómicos sino, primordialmente, la búsqueda de la inclusión política y social y la reducción de las grandes disparidades e injusticias sociales mediante un “Estado Social de Derecho”.

El panorama que surge es una mezcla de luces y sombras. Considérense, en primer término, los avances en salud. La expectativa de vida se elevó de 65,4 años en promedio, en el período 1970-1991, a 71,1 años en promedio, posteriormente; y la mortalidad infantil bajó, de 44,3 por cada mil nacidos vivos, a 19,8. Estos son progresos importantes, aunque no especialmente destacados cuando se comparan con el resto de la región (Cuadro 2.2). Pero hay aspectos muy importantes de la salud donde los progresos fueron extraordinarios. En 1992, la cobertura de la seguridad social en salud llegaba apenas al 18% de la población, y estaba concentrada en los segmentos de mayores ingresos, que tenían acceso al Instituto de Seguro Social (ISS) y a las Cajas de Previsión Social. Una década después, la cobertura superó el 70%, con los mayores aumentos en los grupos de ingresos más bajos: el 20% más pobre pasó del 9% de cobertura a cerca del 50% (Paredes, 2005). Según una encuesta del año 2006, la cobertura de salud llegó al 75,8%, un nivel muy destacado frente al resto de la región, donde la cobertura promedio no llega al 48%. Solamente cuatro países (Argentina, Brasil, Costa Rica y Uruguay), de los 17 latinoamericanos, tienen tasas de cobertura de los seguros de salud más altas que Colombia. Como resultado del mayor acceso a servicios de salud, han mejorado las condiciones de salud y los esfuerzos de prevención⁶.

En educación, los resultados han sido moderadamente buenos en cobertura, pero desalentadores en calidad. La tasa de matrícula en secundaria pasó de un 42,9% en promedio en el período 1970-1991, a un 66,8% entre 1991 y 2005. Aunque éste es un aumento importante, no difiere sustancialmente del resto de la región. Hay un progreso relativo más destacado en el número de años de educación alcanzados por las generaciones que han pasado por la secundaria después de 1991. En este año, los colombianos que tenían entre 27 y 23 años (es decir, nacidos entre 1964 y 1968) habían alcanzado en promedio 7,8 años de educación. Los colombianos nacidos diez años después lograron completar, en promedio, 9,1 años de educación. Este fue el aumento en años de escolaridad más rápido en la última década entre los países latinoamericanos. Sin embargo, con este aumento Colombia apenas ha conseguido que las generaciones recientes alcancen el mismo número de años de educación que el resto de Latinoamérica. Todavía hay una brecha de tres años de educación con las generaciones recientes de chilenos y de más de dos años en relación con los argentinos. Más grave aún, la calidad de la educación que están recibiendo las generaciones recientes de colombianos deja mucho que desear.

6 Los estudios de impacto han encontrado que la ampliación de los seguros de salud produjo un aumento de las consultas preventivas y de la atención médica, redujo las probabilidades de hospitalización y tuvo efectos favorables sobre el peso de los recién nacidos (Gaviria, Medina y Mejía, 2006; Trujillo, Portillo y Vernon, 2004; Panopoulos y Vélez, 2001; Camacho y Conover, 2008).

Cuadro 2.2 Indicadores sociales antes y después de 1991

Promedio excepto cuando se indica otra cosa	Colombia		17 países latinoamericanos ^a	
	1970 ^b -91	1992-2007 ^c	1970b-91	1992-2007 ^c
Expectativa de vida (años) 1/	65,4	71,1	65,0	72,5 ^c
Mortalidad infantil (muertos por cada 1.000 nacidos vivos) 1/	44,3	19,8	62,8	26,0 ^c
Seguro de salud (% de encuestados por país afiliados al seguro social más % de encuestados afiliados a seguro privado) 2/	n.a.	75,8 ^d	n.a.	47,9 ^d
Educación secundaria (% de personas con educación secundaria o más) 3/	20,8	33,4 ^e	19,4	29,9 ^c
Educación secundaria (% de personas matriculadas en secundaria, en edad relevante) 4/	42,9	66,8 ^f	44,6	64,0 ^c
Años de escolaridad de la cohorte típica (años de escolarización) 5/	7,8 ^g	9,1 ^h	8,2 ^g	9,0 ^h
Gasto sociali (% del PIB) 6/	6,6 ⁱ	12,7	7,9 ^k	10,2 ^c
Desigualdad (Coeficiente Gini) 7/	0,547	0,563 ^l	0,525 ^k	0,525 ^c
Pobreza (% de individuos con menos de US\$2 al día) 8/	26 ^m	26,8 ^{e n}	25,2 ^{k n}	20,0 ^{c n}
Desempleo (desempleados como % de la fuerza laboral) 1/	10,6 ^o	13,0	7,4 ^o	8,7 ^c
Informalidad (% de empleo informal y según criterios nacionales) 9/	54,5 ^p	60,5 ^q	34,9 ^p	35,6 ^q
Seguridad social (% de encuestados por país con afiliación al sistema pensional) 10/	32,0 ^r	22,0 ^s	41,8 ^r	29,8 ^s
Propiedad de vivienda (% de hogares) 11/	59,3 ^t	57,4	67,8 ^k	68,7
Homicidios (por cada 100.000 habitantes) 12/	36,1	55,1	8,0 ^u	12,0 ^v
Secuestros (por cada 100.000 habitantes) 13/	2,6	4,6		

^aArgentina, Bolivia, Brasil, Chile, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela; ^bO desde el primer año disponible; ^cO hasta el año más reciente disponible; ^dDato correspondiente al año 2007 de la encuesta Gallup; ^e2006, año más reciente disponible; ^f2005, año más reciente disponible; ^gEl dato se refiere a la cohorte de 23 a 27 años de edad en 1991; ^hEl dato se refiere a la cohorte de 25 a 29 años de edad en 2003 (o año más cercano con información); ⁱIncluye el gasto público en educación, salud y nutrición, seguridad social, trabajo, asistencia social, vivienda, agua y alcantarillado; ^j1990, primer año disponible; ^kAños de inicio no homogéneos; ^l2003, año más reciente disponible; ^mPromedio de los datos para los años 1978 y 1988 del Informe de Pobreza 2002, del Banco Mundial; ⁿCon base en datos de los WDI; ^o1980, primer año disponible; ^pDato correspondiente a comienzos de la década 1990; ^qDato correspondiente a comienzos de la década 2000; ^rDato correspondiente al periodo anterior a la reforma; ^sDato correspondiente al periodo posterior a la reforma; ^t1989, primer año disponible; ^upromedio de las medianas de las décadas de 1970 y 1980 para LAC con fuente IPES 2000; ^vPromedio ponderado de la mediana de la década de 1990 con base en IPES 2000 y de los años 2000-2006 con base en "The Eighth, Ninth and Tenth United Nations Surveys on Crime Trends and the Operations of Criminal Justice Systems (2001-2002, 2003-2004, 2005-2006)", donde los valores no existentes para ciertos países y años fueron reemplazados por el promedio de los años más próximos.

Fuentes: 1/ World Development Indicators 2009; 2/ Gallup World Poll 2007; 3/ Socio Economic Database for Latin America and the Caribbean; Barro y Lee (2004); 4/ Socio Economic Database for Latin America and the Caribbean; World Development Indicators 2009; 5/ Cálculo del Departamento de Investigación del Banco Interamericano de Desarrollo con base en datos de encuestas de hogares; 6/ Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL); 7/ Socio Economic Database for Latin America and the Caribbean; OECD Stat. Extracts; World Development Indicators 2009; Londoño (1995); y Montenegro y Rivas (2005), Cuadro 2; 8/ Banco Mundial (2002); World Development Indicators 2009; 9/ Encuesta de hogares procesados por el BID, y Cárdenas y Mejía (2007), Gráfico 5; 10 Lora (2007), Cuadro 1.5; 11/ Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL); US Census Bureau; 12/ BID (2000), Gráfico 1.27; United Nations Surveys on Crime Trends and the Operations of Criminal Justice Systems (The Eighth, Ninth and Tenth); Cárdenas, M. (2009), Gráfico 4.5; 13/ Cárdenas, M. (2009), Gráfico 4.5.

En las pruebas internacionales PISA (Program for International Student Assessment) de 2006, que se aplicaron a estudiantes de 15 años alrededor del mundo, Colombia ocupó el peor nivel entre los siete países latinoamericanos que participaron⁷. Teniendo en cuenta el porcentaje de niños que no llegan al noveno grado, y el hecho de que muchos de los que sí llegan no alcanzan siquiera el nivel más bajo comprensión de lectura, por lo menos tres de cada cuatro colombianos jóvenes (de 15 a 19 años de edad en 2006) carece de las aptitudes mínimas necesarias para tener un empleo que le permita ganar un salario por encima de un nivel mínimo de subsistencia (BID, 2008, Cap. 6)⁸. Junto con Brasil y Perú, Colombia es uno de los peores casos en este sentido.

Por consiguiente, aunque el país ha hecho progresos importantes en salud y educación, en su mayoría esos progresos distan de ser destacados en el contexto latinoamericano. Detrás de los progresos en educación y salud, tanto en Colombia como en el resto de la región, está un importante aumento del gasto público social. Puesto que la Constitución de 1991 otorgó una protección especial al gasto social (prohíbe que se reduzca el gasto social, le da prioridad frente a otros gastos, excepto seguridad, y asegura su financiamiento a través de las transferencias territoriales), quizás no resulte sorprendente que éste haya pasado del 6,6% al 12,7% del PIB, en promedio, en los dos períodos considerados. Entretanto, en el resto de Latinoamérica se elevó en promedio del 7,9% al 10,2% del PIB, lo cual lleva más bien a preguntarse cómo es que Colombia siguió siendo un caso tan poco destacado en los aspectos sociales considerados. ¿No debería haber progresado mucho más rápido, teniendo en cuenta el mandato constitucional de dar prioridad a lo social y el hecho de que, efectivamente, el gasto social creció fuertemente?

El escaso progreso social es aún más intrigante cuando se tienen en cuenta los esfuerzos por dirigir parte del gasto social hacia los más necesitados. De hecho, desde comienzos de los noventa, se han multiplicado las políticas y programas con intenciones redistributivas. Por ejemplo, a raíz de la reforma pensional de 1993, se creó el Fondo de Solidaridad Pensional para subsidiar las contribuciones al sistema pensional de quienes ganan menos de un salario mínimo, y se estableció el programa Revivir para dar pensiones básicas a indigentes mayores de 65 años. El sistema de salud creado también en 1993 estableció un régimen subsidiado, que actualmente tiene más afiliados que el régimen contributivo. A través de la Red de Seguridad Social y del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) se han multiplicado los programas de subsidio a familias y niños de bajos ingresos. Y la lista podría continuar en otras áreas del gasto social (Perotti, 2005).

A pesar de todos estos esfuerzos, la desigualdad no ha descendido y la lucha contra la pobreza no ha progresado sustancialmente. La persistencia de la desigualdad es un hecho reconocido, y que se encuentra muy bien descrito en el libro de Armando Montenegro y Rafael Rivas (2005). La medida más común de la desigualdad es el coeficiente de Gini, según el cual un nivel de cero implica perfecta igualdad de ingresos y un nivel de 0,5 o más implica niveles de desigualdad bastante elevados, comunes solamente entre países de ingreso medio o bajo de América Latina o África (los países europeos tienen coeficientes de desigualdad de alrededor de 0,3; Estados Unidos, de

7 Los demás participantes fueron Argentina, Brasil, Chile, México, Perú y Uruguay.

8 Este cálculo se basa en los resultados del Cuadro 6.4 de BID (2008), aplicados en forma aproximada a Colombia. Los autores agradecen a Juan Carlos Navarro por esta información.

0,35). En Colombia, el coeficiente de desigualdad ha fluctuado poco y sin una tendencia clara alrededor de 0,5 o 0,55 (según la fuente que se use⁹). El único estudio que parece sugerir alguna tendencia es el Informe de Pobreza del Banco Mundial (2002), para el cual el coeficiente de desigualdad pasó de 0,53 en 1978 a 0,54 en 1988, 0,56 en 1995 y 0,57 en 1998. Según los cálculos más recientes, el coeficiente de Gini se mantuvo en 0,59 entre 2002 y 2008¹⁰. Por consiguiente, no hay ninguna razón para afirmar que, después de la Constitución de 1991, haya habido alguna mejoría en materia de desigualdad ya que, si acaso, lo que ha ocurrido es que el problema se ha agravado. La lucha contra la desigualdad no es fácil en ninguna parte del mundo, y menos en América Latina (De Ferranti *et al.*, 2003). En efecto, los coeficientes de desigualdad promedio en América Latina posteriores a 1991 no presentan ningún cambio sustancial con respecto al período anterior¹¹.

La evolución de la pobreza había sido mucho más alentadora hasta mediados de los noventa, pero luego hubo un estancamiento preocupante. Tomando la línea de pobreza convencional de dos dólares de ingreso diario, según el Banco Mundial, el 33% de los colombianos eran pobres en 1978. La incidencia de la pobreza bajó al 19% diez años más tarde y al 13% en 1995. Desde entonces, no es posible discernir ningún progreso. Debido a la recesión de fin de siglo, la pobreza se elevó al 16% en 1999. Con una metodología distinta, según la cual la pobreza en 1999 era el 30%, hay apenas una ligera reducción en los años siguientes: en 2006, la pobreza había descendido, con respecto a 1999, apenas al 28%, pero luego parece haber aumentado, a pesar de los años de buen crecimiento hasta 2008 (ver Gráfico 2.2)¹². Aunque el panorama se hace un poco turbio por los cambios metodológicos, parece claro que los progresos en la reducción de la pobreza han sido poco exitosos desde mediados de los años noventa. Otros países de la región han sido más efectivos que Colombia en reducir la pobreza. De hecho, en toda Latinoamérica, solamente Bolivia, Guatemala, Honduras y Nicaragua presentan tasas de pobreza mayores que la colombiana en el período 1992-2006.

En otros aspectos del desarrollo social, ha habido francos retrocesos a partir de 1991. En materia laboral, Colombia se ha consolidado como uno de los países de la región con mayor tasa de desempleo. En el período 1970-1991, el desempleo promedió el 10,6%; después de 1991, ha promediado el 13%, alcanzando picos del 20% en 1999 y 2000. En el resto de Latinoamérica, el desempleo pasó de un promedio del 7,4% en el primer período al 8,7% en el segundo. En el período reciente, solo Argentina y República Dominicana presentan tasas de desempleo promedio que superan las colombianas. También la informalidad ocupacional se agravó en el período reciente, al pasar del 54,5% de la fuerza de trabajo, a comienzos de la década del noventa, al 60,5%

9 La serie más extensa, y con datos anuales, es la de Londoño y Székely (1997), que arroja un promedio de 0.497 para 1970-1991 y de 0.488 para los años 1992 y 1993. La de DNP (2004), que tiene datos anuales entre 1991 y 2003, da un promedio de 0.562. Los datos que se presentan en el Cuadro 2.2 son un empalme (arbitrario) de estas dos series, ajustando hacia arriba, en 0.051 puntos, la serie de Londoño y Székely.

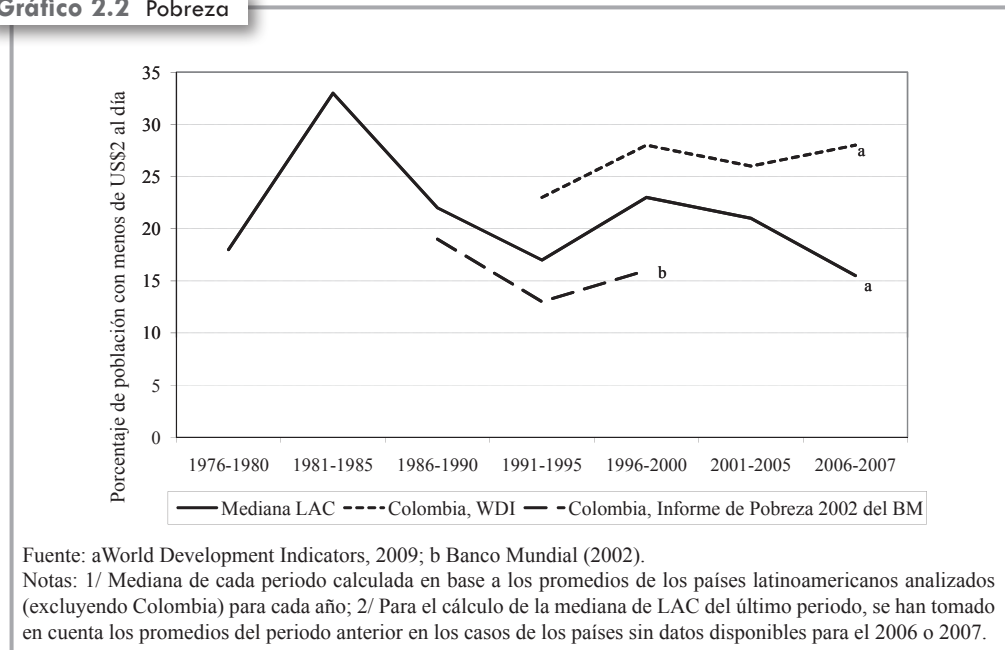
10 Ver http://www.dane.gov.co/index.php?option=com_content&task=view&id=1159&Itemid=1224

11 Téngase en cuenta que los datos son menos frecuentes y cubren menos países en el primer período, por lo que es difícil hacer la comparación de los dos períodos.

12 En efecto, la tasa de extrema pobreza, según la Misión para el Empalme de las Series de Empleo, Pobreza y Desigualdad (MESEP), que trabajó con el apoyo del DANE y el Departamento Nacional de Planeación, se elevó del 15,7% al 17,8% entre 2005 y 2008. Ver http://www.dane.gov.co/index.php?option=com_content&task=view&id=1159&Itemid=1224

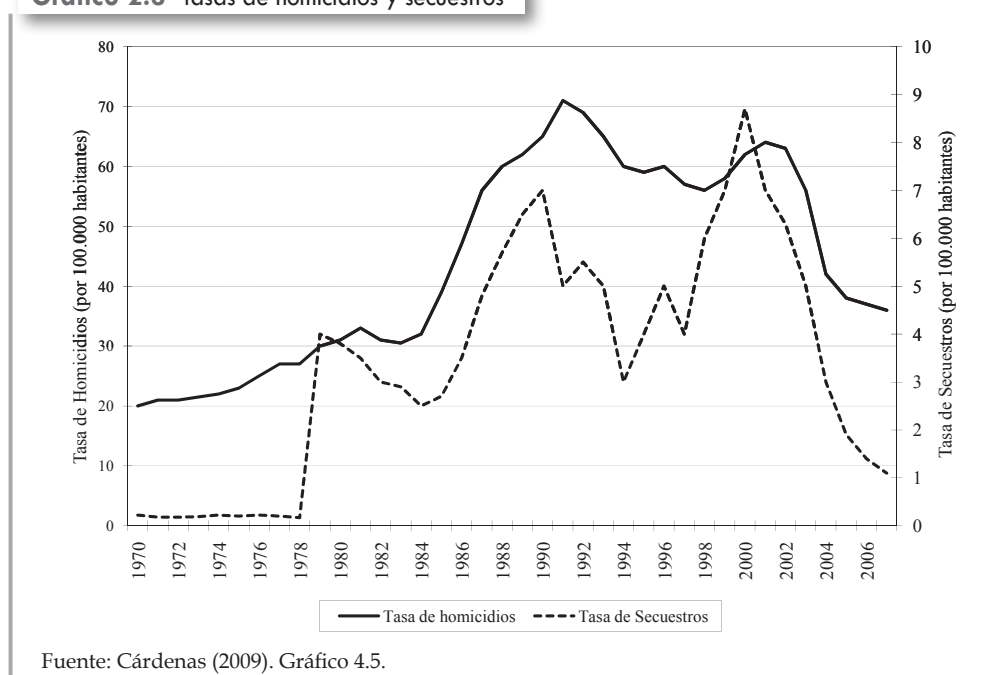
una década más tarde. Aunque la definición de informalidad que se usa en Colombia no permite una comparación directa con otros países, en el resto de Latinoamérica la informalidad aumentó solo marginalmente (pasando del 34,9%, a comienzos de los noventa, al 35,6%, a comienzos de la presente década).

Gráfico 2.2 Pobreza



Dentro de este rápido repaso de indicadores sociales, vale la pena mencionar que el país tampoco tuvo progreso en la tasa de propiedad de la vivienda. Mientras que hacia 1990 el 59,3% de las familias urbanas eran propietarias de vivienda, la tasa de tenencia promedio a partir de 1992 se redujo al 57,4%, debido a la crisis hipotecaria de fin de los noventa. Entretanto, en el resto de Latinoamérica la tasa de propiedad pasó del 67,8% al 68,7%. Sin embargo, es importante reconocer que en Colombia las coberturas de los servicios de saneamiento, agua y teléfono aumentaron considerablemente y hoy están entre las más altas de la región (BID, 2008, Cap. 8).

La evolución de la violencia es un tema aparte que debe ser mencionado para completar el panorama de los cambios sociales después de la Constitución de 1991. Los promedios de las tasas de homicidios, antes y después de esa fecha, simplemente confirman que Colombia padece problemas de seguridad mucho más intensos que el promedio de América Latina, pero no hacen justicia a la historia del problema, pues sugieren que éste se agravó después de esa fecha. Lo mismo puede decirse de otros indicadores de inseguridad, como la tasa de secuestros. La evolución a través del tiempo de esas variables, que se presenta en el Gráfico 2.3, muestra en cambio que, al momento de expedirse la Constitución, el problema de inseguridad había alcanzado picos históricos –lo cual tuvo una enorme influencia en el espíritu de la Carta Política– y que, a partir de 2000, ha estado en vías de corrección. En efecto, la tasa de homicidios ha caído a la mitad de su pico histórico en 1991, y la de secuestros se ha reducido en casi un 90% desde 2000.

Gráfico 2.3 Tasas de homicidios y secuestros

En síntesis, el progreso social en Colombia a partir de 1991 dista de ser destacado en el contexto latinoamericano, a pesar de la prioridad que otorgó la Constitución al gasto social y a la igualdad social. La cobertura de los servicios de salud y el número de años de educación fueron los logros más destacados, pero la calidad de la educación es bajísima, la desigualdad no ha disminuido, la pobreza ha descendido muy poco y es una de las más altas de la región, el desempleo y la informalidad han aumentado, y ha decrecido la tasa de propiedad de vivienda. Pese a ello, cabe reconocer que, con algún rezago después de expedida la Carta Política, el país ha logrado hacerle frente al problema de la inseguridad.

Explicar las razones de la falta de progreso social en Colombia a partir de 1991 está más allá del alcance de este libro, cuyo foco es la relación entre la política y la economía, o más precisamente, la manera en que las transformaciones que ha tenido el sistema político han incidido en la calidad de las políticas económicas y en la eficacia de su implementación. Sin embargo, en la medida en que las reformas políticas hayan debilitado la calidad de las políticas económicas, reduciendo por consiguiente el crecimiento económico o generando inestabilidad, dichas reformas políticas han tenido también efectos adversos sobre las variables sociales, en especial sobre el ritmo de reducción de la pobreza. Dados los altos y persistentes niveles de desigualdad, la reducción de la pobreza depende fuertemente del ritmo de crecimiento. Con la tasa de crecimiento per cápita del 2,5% que tenía el país hasta 1991, tomaría dos décadas reducir la tasa de pobreza actual a la mitad. En cambio, tomaría menos de diez años si el crecimiento per cápita fuera del 4,5% (Montenegro y Rivas, 2005: 55-56). El crecimiento económico es, posiblemente, el mecanismo más poderoso de reducción de la pobreza con que cuenta cualquier país en desarrollo. En ausencia de este mecanismo, las políticas sociales son insuficientes. Peor aún, es posible que la falta de crecimiento,

en un contexto político como el que se describe en este libro, induzca políticas sociales incoherentes e inefectivas, adoptadas ante la presión política por que se haga algo en el corto plazo a favor de los pobres, sin reconocer sus posibles costos de largo plazo (Perotti, 2005).

El debate sobre las causas del lento progreso económico

Los insatisfactorios resultados económicos del país en las dos últimas décadas han sido objeto de los más intensos debates. Como lo dijo hace unos años la revista *The Economist* (19 de abril de 2001), “el político colombiano promedio cree firmemente que la culpa la tienen las políticas neoliberales que se adoptaron a comienzos de los noventa”. Pero entre los analistas hay opiniones más diversas.

Entre los economistas influyentes en los debates públicos, hay varias corrientes de pensamiento. De un lado, académicos reconocidos como Eduardo Sarmiento coinciden con el “político promedio” en que las políticas de apertura de la economía y de liberación de los mercados fueron lesivas para el crecimiento porque dieron aliento a los sectores intensivos en recursos naturales –como el petróleo, el carbón, o ciertas actividades agrícolas– y a los sectores de servicios no transables –como el comercio o las actividades financieras y especulativas–, a costa de los sectores con mayor potencial para jalonar al resto de la economía y generar más desarrollo, como los sectores industriales. Según Sarmiento, el nuevo modelo económico que se adoptó desde comienzos de los años noventa también generó más inestabilidad, porque permitió la libre entrada y salida de capitales internacionales y porque el Banco de la República, al volverse independiente, enfocó sus políticas en el objetivo de reducir la inflación, más que en estabilizar el tipo de cambio y en mantener un nivel bajo de tasas de interés (Sarmiento, 1996 y 1998).

Otros destacados académicos, como José Antonio Ocampo, quien fue ministro de Agricultura y de Hacienda durante la Administración Samper (1994-1998), también culpan a las políticas de apertura y al inadecuado manejo de las políticas macroeconómicas por algunos de los descalabros económicos que ha tenido el país desde comienzos de la década del noventa. Según Ocampo, la apertura súbita de la economía fue nociva para la agricultura y la industria, en especial porque se combinó con la apreciación del tipo de cambio como resultado de la libre entrada de capitales privados. En un contexto de creciente endeudamiento externo e interno del sector privado, la pérdida de instrumentos de intervención en los mercados cambiario y financiero y la descoordinación entre el Banco de la República y el Gobierno llevaron al país a la profunda crisis económica de fines de los años noventa. El golpe de gracia que inició la crisis fue la decisión por parte del banco central de elevar bruscamente las tasas de interés cuando cambiaron las condiciones financieras internacionales en 1998, para evitar que se produjera una fuerte depreciación de la moneda, que de todas formas ocurrió. Esto produjo un deterioro patrimonial en el sector privado, que arrastró a la crisis a parte del sistema financiero y empeoró gravemente la situación fiscal (Ocampo, 2004 y 2005). Dicha explicación de la crisis del fin de siglo, y del legado de problemas fiscales y financieros que dejó, fue compartida en su momento por Javier Fernández Riva, uno de los más influyentes analistas económicos del país (ver, p. ej., Fernández, 2000).

Una corriente opuesta entre los economistas ha argumentado que la razón del pobre desempeño económico de las últimas décadas es no haber adoptado de manera más profunda y coherente el nuevo modelo económico. No es sorprendente que ésta haya sido la opinión de quienes formaron parte del equipo económico de César Gaviria (1990-1994), en especial Rudolf Hommes, quien ocupó entonces el cargo de ministro de Hacienda, y Armando Montenegro, quien estuvo a la cabeza del Departamento Nacional de Planeación¹³. Sebastián Edwards, uno de los más reconocidos académicos latinoamericanos, y Roberto Steiner, actual director de Fedesarrollo, también han argumentado que los mediocres resultados económicos desde mediados de los noventa se han debido, en gran medida, a que las ambiciosas reformas económicas de la Administración Gaviria quedaron incompletas o dieron marcha atrás en aspectos tan importantes como la flexibilización del régimen laboral y la simplificación del régimen tributario. Adicionalmente, en materia fiscal, “con el paso del tiempo, tanto la descentralización fiscal como la reforma de la seguridad social habrían de afectar la posición fiscal y contribuirían a desencadenar importantes desequilibrios macroeconómicos, los cuales fueron exacerbados por el relajamiento de la política fiscal por parte de la administración de Ernesto Samper a partir de 1994” (Edwards y Steiner, 2008: 17).

Tanto las opiniones de quienes creen que hubo demasiada reforma, como las de los que consideran que hubo muy poca, pueden ayudar a entender, con argumentos económicos respetables, el pobre desempeño económico colombiano de las últimas décadas. Sin contradecir estas explicaciones de tipo económico, otros analistas han destacado la importancia de razones no propiamente económicas. Especial atención han recibido en este caso las condiciones de seguridad y el conflicto armado. Una corriente considera que la inseguridad y el conflicto limitan el crecimiento económico porque desvían recursos hacia actividades improductivas como los gastos de defensa. Los costos fiscales que acarrea la inseguridad y el conflicto armado han sido estimados en un 2% del PIB. Si se incluyen los costos que asume directamente el sector privado en gastos de defensa privada y en delitos tales como la extorsión y el secuestro, los costos de la inseguridad y el conflicto pueden elevarse al 3%, o incluso al 4% del PIB (Cárdenas, 2009: 118-9; Trujillo y Badel, 1997). Pero el crimen tiene además efectos adversos sobre la productividad, que pueden ser mucho más nocivos para el crecimiento. En efecto, la evolución del crimen en Colombia está estrechamente asociada a la magnitud del narcotráfico, que echó raíces desde comienzos de la década del ochenta. La competencia por las rentas ilegales del narcotráfico no solo ha alimentado conflictos entre las mafias y generado violencia directa contra jueces, alcaldes, periodistas y líderes políticos, sino que ha contribuido a la expansión de la guerrilla y de los paramilitares, que a su vez han ejercido violencia sobre amplios segmentos de la población. Un cuidadoso estudio econométrico de Cárdenas (2007) muestra que la caída de la productividad (y por consiguiente del crecimiento), desde comienzos de los ochenta, puede explicarse por el aumento del crimen, que a su vez fue el resultado de la rápida expansión del narcotráfico y la intensificación del conflicto armado.

Otros analistas han hecho énfasis en la interacción entre el conflicto armado y el contexto institucional. En un contexto institucional débil, la confrontación con la

13 Ver Hommes *et al.* (1994) y Montenegro y Rivas (2005).

guerrilla y los paramilitares es dañina para la economía porque afecta la calidad de las políticas económicas. Este fue el punto de vista que enfatizó la llamada “Misión Alesina” que coordinó Fedesarrollo con el fin de ofrecer opciones de política para los principales problemas institucionales del país. Según los estudios de Fedesarrollo para esta Misión, casi la mitad de la caída que tuvo el crecimiento económico per cápita en la segunda mitad de los noventa (a -1,5%, en comparación con el 2,3% del período 1985-1994) se debió a la intensificación de los conflictos violentos, principalmente por haber causado un deterioro de las políticas macroeconómicas. Puesto que la Constitución de 1991 buscó incorporar a la guerrilla al proceso político, se comprometió con políticas de gasto público que dificultaron el manejo macroeconómico. Para la Misión Alesina, esa es la razón esencial por la que, aunque “la Constitución de 1991 tuvo muchas virtudes [...] no facilitó el crecimiento”. De forma semejante, en un contexto fiscal restringido ya por las crecientes transferencias a los gobiernos subnacionales y por los acuerdos con el Fondo Monetario Internacional, las negociaciones de paz con la guerrilla durante el gobierno del presidente Pastrana (1998-2002) le restaron aún más flexibilidad a las políticas fiscales y a la asignación del gasto público. De esta manera, “instituciones cómplices y políticas económicas malas están claramente interconectadas” (Echevarría, Arbeláez y Gaviria, 2005: 66).

La influencia de las instituciones en la calidad de las políticas económicas ocupa también un papel central en los análisis recientes sobre la política fiscal colombiana. El razonamiento es que la capacidad de controlar los desequilibrios fiscales y la calidad del gasto público dependen de las instituciones y prácticas que regulan el proceso de diseño y ejecución del presupuesto fiscal. Como lo señalan Acosta, Ayala y Fainboim (1999), hasta la crisis de fin de siglo, en Colombia se pasó por alto la responsabilidad de las instituciones y los procesos presupuestales en los problemas fiscales del país. Hasta entonces, diversos diagnósticos tendían a dar más importancia al hecho de que el Congreso no había hecho las reformas tributarias necesarias para poder cubrir las nuevas obligaciones de gasto creadas por la Constitución de 1991. Sin embargo, no se reconocía la importancia de las instituciones y de los procesos de diseño, ejecución, control y evaluación del presupuesto ni, menos aún, la influencia de las instituciones y procesos políticos en los resultados fiscales. Según los autores, el proceso presupuestal colombiano presentaba entonces (y aún presenta, si bien en menor medida) serias limitaciones por no cubrir a todas las instituciones públicas, tener un horizonte temporal corto, ser incrementalista, no contener mecanismos adecuados de coordinación entre las instituciones que evalúan y las que definen el presupuesto, y centrar la evaluación en el gasto de inversión a pesar de que el grueso del gasto sea de funcionamiento. Estas limitaciones del proceso presupuestal colombiano fueron diagnosticadas también por Ayala y Perotti (2000)¹⁴ en uno de los estudios de la Misión Alesina, cuyas recomendaciones resultaron decisivas en la reforma del proceso presupuestal adoptada por decreto en 2005, que permitió corregir parcialmente varios de estos problemas (Rentería, 2004).

14 El estudio concluyó que las principales fallas consistían en “descentralización durante la programación del presupuesto, proliferación de documentos presupuestales, heterodoxos estándares contables y reportes de déficits e inversión, insuficiente cobertura, predicciones y supuestos macro sesgados, regulaciones excesivamente restrictivas que promueven contabilidad creativa, o regulaciones aparentemente inofensivas, y débil gerenciamiento de vínculos intertemporales”.

Para insertar en un contexto internacional el intenso debate que se ha dado en Colombia sobre las causas del insatisfactorio desempeño económico desde comienzos de los noventa, resulta útil citar las principales conclusiones de un cuidadoso estudio econométrico del Banco Mundial en el que se cuantifica la influencia de diferentes factores en el crecimiento de las últimas décadas de los países latinoamericanos (Loayza, Fajnzylber y Calderón, 2005). Según dicho estudio, el crecimiento anual de Colombia en los noventa debería haber sido un 2,1% *más alto* que en los ochenta, ya que aumentaron la educación, el crédito al sector privado así como el comercio internacional, y puesto que, a pesar de la crisis financiera de 1998-1999, mejoró la situación de los bancos respecto a los ochenta (en dirección opuesta, el aumento del gasto público fue ligeramente desfavorable al crecimiento). Sin embargo, si bien cabría esperar un crecimiento más alto, en los noventa, fue un 0,6% más bajo que en los ochenta. De acuerdo con el estudio en mención, Colombia constituye el único caso en América Latina en que el crecimiento en los noventa fue sustancialmente inferior a lo esperado, teniendo en cuenta todas las variables que han demostrado influir en el crecimiento en los países latinoamericanos. De hecho, los demás países crecieron en promedio *más* de lo esperado, y sustancialmente más que en los ochenta.

Por consiguiente, uno o varios factores adicionales deben haber reducido sustancialmente el crecimiento en el caso colombiano. Uno de esos factores parece ser el crimen, cuyos efectos sobre la productividad son muy nocivos, como hemos visto. En efecto, Cárdenas (2007) ha ampliado el modelo econométrico del Banco Mundial para tener en cuenta la influencia del crimen, y ha encontrado que es una variable muy relevante que contribuye a resolver el misterio del bajo crecimiento colombiano en los noventa. Sin embargo, aun incluyendo este factor, el crecimiento debería haber aumentado un 0,5% en los noventa, en lugar de haber caído un 0,5%.

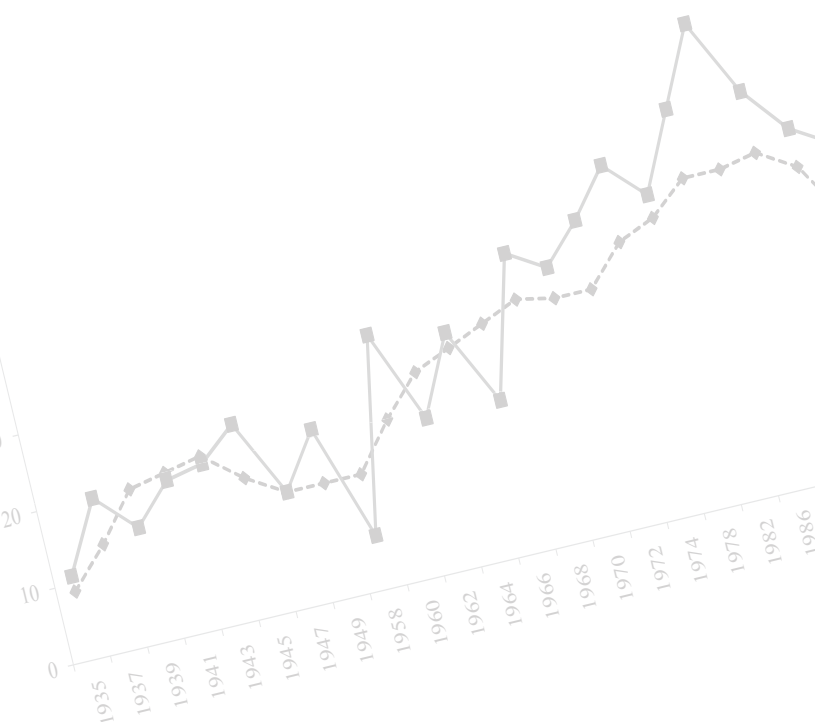
Conclusión

No hay consenso sobre las razones del insatisfactorio desempeño que ha tenido la economía colombiana desde comienzos de los años noventa. Algunos consideran que las reformas económicas fueron inadecuadas, mientras que otros argumentan que las reformas eran las correctas, pero quedaron incompletas. Otros destacan la nociva influencia de la inseguridad y las debilidades institucionales en la productividad y en el crecimiento.

No es preciso asumir una posición sobre ese intenso debate para plantear la hipótesis de que las reformas políticas introducidas por la Constitución de 1991 pueden ser parte de la explicación. Al contrario, si es posible demostrar que las reformas políticas han hecho más difícil tomar decisiones coherentes en materia de política económica, cabe entender mejor las explicaciones alternativas. Posiblemente, las reformas económicas que se adoptaron en la década del noventa no tuvieron el impacto positivo que cabría esperar de ellas porque los procesos de decisión política y las rigideces derivadas de la Constitución impidieron completarlas y adoptar una política fiscal suficientemente sólida que les diera soporte. Quizás también esos procesos políticos condujeron a hacer concesiones a los grupos de presión, con lo cual se erosionó la eficacia de las reformas. Y probablemente la guerrilla y los paramilitares encontraron nuevas fuentes de rentas (y de conflicto entre ellos y con las autoridades

y las comunidades) en los recursos fiscales que la Constitución ordenó transferir a los gobiernos subnacionales. Posiblemente, esos grupos descubrieron que un sistema de gobierno más descentralizado y con más agentes decisorios relevantes les ofrece una mayor variedad de rutas para erosionar las instituciones e intimidar a la población. Estas son explicaciones muy factibles, pero que requieren entender de qué manera la Constitución de 1991 y otras reformas políticas han alterado la manera como se definen e implementan las políticas públicas, especialmente las económicas. Ese es el propósito del resto de este libro.

CAPÍTULO 3



CÓMO LA CONSTITUCIÓN DE 1991 CAMBIÓ LOS PROCESOS DE FORMULACIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

MAURICIO CÁRDENAS
MÓNICA PACHÓN

A finales de los años ochenta, las instituciones políticas colombianas se encontraban bajo una gran presión. Después de décadas de control bipartidista, amplios segmentos de la población reclamaban más participación e inclusión política. Los líderes políticos regionales –con el apoyo del electorado– abogaban por una mayor descentralización. La creciente inseguridad y la intensificación del conflicto armado, que quedaron de manifiesto con el asesinato de tres candidatos presidenciales en 1989, generaron exigencias adicionales para mejorar la seguridad y la estabilidad política.

La exacerbación de las tensiones políticas y sociales a fines de la década del ochenta fue el factor catalizador que le abrió paso, entre la opinión pública, a la propuesta de adoptar una nueva Carta Política, propuesta que se venía debatiendo con cierta intensidad desde los años setenta. Así, el sentimiento popular a favor de la reforma del orden constitucional capturó las discusiones en las elecciones de 1990, que incluyeron un voto (no oficial) en favor de un nuevo texto fundamental.

De esta manera, la Carta Política aprobada en 1991 se convirtió en una válvula de escape que permitió al sistema institucional asimilar algunas de las presiones, tanto de orden social como político, que se habían acumulado a lo largo de las décadas anteriores. Más sectores entraron a la vida democrática, se redujeron las barreras para la participación política y las regiones ganaron significativamente en términos de autonomía e independencia. En suma, luego de varios intentos fallidos, esta reforma –que, a diferencia de lo ocurrido en otros países latinoamericanos, brotó del interior del sistema mismo– supo responder en buena parte a las demandas que se le habían formulado al sistema político.

En términos económicos, la historia parece divergir. Mientras que, hasta los años noventa, Colombia se consideraba un caso exitoso de manejo macroeconómico, los resultados a partir de la reforma no han estado a la altura de las expectativas y el país se ha retrasado en algunas áreas en comparación con el resto de América Latina (ver Capítulo 2). Como se argumenta en el presente libro, dicho atraso se ha debido en parte a los cambios que ha sufrido el proceso de formulación de políticas (PFP) a partir de la Constitución de 1991, los cuales han reducido la adaptabilidad de las políticas públicas. Como veremos, los mayores costos de transacción política han redundado en políticas con baja capacidad de ajuste frente a un entorno cada día más volátil e incierto, especialmente en el plano internacional.

Este capítulo, en particular, analiza el efecto que tuvo la nueva Carta Política en las principales instituciones y normas que determinan cómo se formulan las políticas públicas. Aunque los principales cambios en las instituciones relevantes fueron introducidos por la Constitución de 1991, el capítulo también tiene en cuenta reformas posteriores, como la reforma política de 2003 y la reforma constitucional de 2005, que permitió la reelección presidencial.

El análisis desarrollado en el capítulo demuestra que la Carta de 1991 fue exitosa en cuanto a aumentar la participación y la representación de los diferentes sectores poblacionales y territoriales en la toma de decisiones. Esto se logró sobre la base del

aumento del número de actores efectivos y la disminución de los poderes del Presidente. Así, la nueva Constitución reforzó los frenos y contrapesos del sistema político, en un esfuerzo por dar mayor legitimidad a las instituciones políticas después de varias décadas de muy limitada participación de fuerzas políticas no tradicionales y de alta centralización política. Aunque el Presidente siguió concentrando numerosos poderes, aun si se lo compara con los estándares latinoamericanos, su capacidad de fijar la agenda y ejecutar unilateralmente la política pública se redujo después de la reforma. Por su parte, el Congreso y nuevos actores como la Corte Constitucional ganaron poder relativo como contrapesos institucionales.

Sin embargo, la reforma de 1991 no complementó el acceso de nuevos actores con un mayor incentivo a la representación programática. Por el contrario, se incrementó el fraccionalismo y, con ello, se aumentaron los costos para negociar reformas de política. De ahí que las ganancias en materia de participación y representación no se tradujeran necesariamente en mejores políticas públicas. La reforma no modificó algunas dimensiones de las instituciones políticas como la fórmula electoral, el bajo umbral necesario para el reconocimiento jurídico de los partidos y la doble militancia. Ante la imposibilidad de generar mayorías estables, el proceso político vino a caracterizarse por el aumento de negociaciones particularistas y coaliciones *ad hoc*. La gran especificidad en la legislación reflejó dichas negociaciones y dio origen a una significativa inflexibilidad de la política económica. En otras palabras, al no existir coaliciones duraderas y de carácter programático en las relaciones entre el Congreso y el Ejecutivo, el fortalecimiento del sistema de frenos y contrapesos, junto con el incremento de la fragmentación política, inflexibilizó tanto el *proceso* como el *contenido* de la política pública, disminuyendo la capacidad de adaptación de las políticas a las cambiantes circunstancias económicas.

A esto es importante añadir que muchos aspectos de la política económica que antes eran regulados por leyes ordinarias quedaron contemplados en la Carta (Dávila, 2001; Echeverry *et al.*, 2009). Si bien el proceso de aprobación del Texto Fundamental fue más inclusivo y representativo que el de reformas políticas anteriores, la longitud y el nivel de detalle en el tratamiento de ciertas materias limitaron la capacidad del Estado para enfrentar potenciales crisis (como se discute en el Capítulo 5). Así, diversos aspectos de la política fiscal –en especial algunos componentes clave del gasto público, como las pensiones, las transferencias fiscales a los niveles subnacionales de gobierno con destino a educación y salud, y los salarios del sector público– quedaron definidos en normas de rango constitucional¹. Como consecuencia, la política fiscal perdió flexibilidad y adaptabilidad (como se discute en el Capítulo 4). Igualmente, la posibilidad de utilizar esta herramienta de política para el manejo anticíclico se vio bastante limitada².

Reformas más recientes, como la del sistema electoral de 2003 y la enmienda que permite la reelección inmediata del Presidente aprobada en 2005, van en la dirección de corregir los problemas de coordinación, disminuir la fragmentación y ampliar

1 De acuerdo con el FMI (2004), el 80% del presupuesto del Estado colombiano está predeterminado por mandatos constitucionales o legales, dando lugar a uno de los presupuestos más rígidos de América Latina.

2 Por el contrario, otras áreas de política, como la monetaria y cambiaria, se delegaron formalmente a la Junta Directiva del Banco de la República, que se convirtió en un ente independiente del Ejecutivo gracias a la Constitución de 1991. Además de otorgarle independencia, la Carta Política le prohibió al banco central financiar con emisión sectores específicos de la economía (el financiamiento primario al gobierno requiere unanimidad de la Junta).

el horizonte temporal de las negociaciones y decisiones. La reforma electoral de 2003 y las reformas complementarias (régimen de bancadas) obligaron a quienes se presentaban a elecciones a título individual, a unirse a coaliciones preelectorales y a mantener dichas coaliciones en el trabajo postelectoral³. Por su parte, la posibilidad de reelección inmediata del primer mandatario aumentó el horizonte de tiempo y el poder de negociación del Presidente para la elaboración de políticas de más largo aliento.

Dado el poder presidencial para definir la agenda de políticas, sumado a la posibilidad de reelección, las reformas han fortalecido las coaliciones y compromisos intertemporales, aumentando los incentivos para introducir políticas que tengan horizontes de más largo plazo. Consistente con ello, el período de permanencia promedio de los ministros, que había sido de 1,5 años entre 1970 y 2002, aumentó a 2,8 años entre 2002 y 2009. La posibilidad de una segunda reelección, sin embargo, puede generar una concentración importante de poder aún mayor a la que existe actualmente. Al ser su horizonte de tiempo igual o mayor que el de los organismos independientes del Estado, podrían verse comprometidos su independencia y su criterio técnico.

Para entender mejor estas conclusiones, es conveniente describir con mayor detalle el proceso de formulación de políticas del país y analizar los cambios más importantes que le fueron introducidos a dicho proceso por la Constitución de 1991 y las reformas políticas de 2003 y 2005.

Actores políticos en el proceso de formulación de políticas

Diversas características del proceso de formulación de las políticas, incluyendo el rol de los actores protagónicos, el proceso de iniciación de las políticas y el número de partidos políticos, sufrieron importantes modificaciones entre finales de los años ochenta y principios de los noventa. Dado que el cambio de Constitución en 1991 fue la principal causa de estas transformaciones, es necesario caracterizar los actores políticos antes y después de ese momento.

Sin embargo, es pertinente advertir que algunos de los cambios en las instituciones políticas precedieron a la Constitución de 1991, como ocurrió con el proceso de descentralización territorial y administrativa que ya había tomado impulso con la elección popular de alcaldes establecida en 1986. Otras reformas –como la ley orgánica de presupuesto de 1989– también habían generado ya cambios importantes en el proceso de formulación de políticas (ver Capítulo 4).

Para caracterizar el PFP es necesario determinar cuáles son sus actores protagónicos y, además, qué poderes y roles tienen estos actores; qué preferencias, incentivos y capacidades traen a la mesa de negociación, y cuál es la naturaleza y frecuencia de sus interacciones.

3 En el informe de Congreso Visible para el periodo 2006-2007 se reportó que durante el cuatrienio 2002-2006 el 67% de los senadores y el 40% de los representantes a la Cámara cambiaron de filiación política, muchos de ellos en más de una ocasión. Disponible en: <http://cvisible.uniandes.edu.co/var/rw/CMS/novedadesBibliografica/Balance%202006%20-%202007/Balance%20Legislativo/index.php?subSeccion=166>

Poder ejecutivo

Como en la mayoría de los regímenes presidenciales latinoamericanos, ciertas prerrogativas constitucionales hacen del Presidente el actor de mayor influencia para determinar la agenda legislativa en las diferentes áreas de política, especialmente en los temas económicos. Esta característica se mantiene a pesar de que la Constitución de 1991 redujo los poderes presidenciales en varias dimensiones. A continuación, se describen los cambios introducidos en la forma de elección del primer mandatario y en sus poderes, utilizando para ello la tipificación hecha por Archer y Shugart (1997), complementada posteriormente por Cox y Morgerstern (2001), quienes dividen los poderes constitucionales del Ejecutivo en proactivos, reactivos e integrativos. Los poderes proactivos son aquellos que permiten al Presidente cambiar, unilateralmente, el *statu quo*; los reactivos, como el veto, son aquellos que le permiten impedir el cambio de *statu quo* propuesto por otro actor; por último, los poderes integrativos son aquellos que le permiten formar coaliciones en el Congreso, y en el marco de los cuales su poder de nombramiento es uno de los más importantes. En el Cuadro 3.1 se hace una comparación de los poderes presidenciales antes y después de la Constitución de 1991.

Reglas electorales y calendario electoral. Antes de 1991, para ganar la contienda presidencial se requería únicamente obtener el mayor número de votos. En 1991, como iniciativa de los grupos minoritarios representados en la Asamblea Nacional Constituyente, se transformó el sistema electoral a uno de doble vuelta. Es decir, de no obtener la mayoría calificada (más del 50%) de los votos para ganar en primera vuelta, es necesaria una segunda ronda con los dos candidatos con mayor porcentaje de votos. La combinación de las elecciones de Congreso anteriores a las de Presidente (en marzo, generalmente) y de la doble vuelta para Presidente (mayo y junio) cambió los patrones para la construcción de las coaliciones, aportando nuevos incentivos a la fragmentación, con efectos especialmente notorios en las elecciones de 1994 y 1998. En dichas oportunidades, en efecto, el candidato ganador obtuvo, en promedio, el 40,4% de los votos en la primera vuelta, en contraste con el 51% en promedio alcanzado, con el sistema de vuelta única, en las cuatro elecciones presidenciales del periodo 1978-1990.

Álvaro Uribe Vélez, disidente liberal y candidato en el año 2002, fue el primero en obtener más del 50% de los votos en la primera vuelta. Si bien la reelección presidencial fue prohibida por la Carta Política de 1991 para periodos consecutivos y no consecutivos (con anterioridad los presidentes podían postularse de nuevo, aunque no en periodos consecutivos), el 27 de diciembre de 2004 fue sancionada una reforma constitucional que permite la reelección presidencial en periodos consecutivos. Esta reforma entró en vigencia el 27 de octubre de 2005, una vez revisada por la Corte Constitucional.

Cuadro 3.1 Resumen de los poderes del Ejecutivo antes y después de la Constitución de 1991

	1968-1990	1991- Presente
Poderes proactivos	Poder de decreto en estados de excepción sin límite de tiempo, petición de urgencia, amplias áreas de introducción exclusiva.	Poder de decreto en estados de excepción con límites de tiempo y revisión judicial previa, petición de urgencia, amplias áreas de legislación exclusiva, posibilidad de convocar referendos.
Poderes integrativos	Poder de nombramiento de gobernadores con restricciones partidarias, empresas e instituciones autónomas del Estado, gabinete (con posibilidad de nombramiento de congresistas).	Poder de nombramiento sin restricciones partidarias para miembros del gabinete, agencias autónomas.
Poderes reactivos	Poder de veto parcial y completo. Mayoría requerida para traspasar el poder del presidente, 2/3 para leyes en materias económicas.	Poder de veto parcial y completo. Mayoría requerida para traspasar el poder del presidente, 1/2 + 1 para leyes en materias económicas.
Poderes partidarios	Relativamente bajos por el arreglo frentenacionalista y las reglas electorales.	Más bajos porque, aunque no hay arreglo frentenacionalista, las reglas electorales y el calendario electoral no ofrecen instrumentos para controlar a los miembros de su coalición. Después de 2003: incrementan los poderes por la necesidad de coaliciones preelectorales y la posibilidad de reelección.

Fuente: Elaboración de los autores.

Poderes proactivos

La Constitución de 1886 estableció una estructura de poder altamente centralizada. Aunque las reformas constitucionales de 1914, 1936 y 1945 intentaron disminuir los poderes presidenciales de “iniciativa legislativa”, la reforma constitucional de 1968, promovida por el presidente Lleras Restrepo, los aumentó. A partir de 1968, el primer mandatario tuvo el poder exclusivo de introducción del presupuesto, así como el monopolio sobre los demás temas económicos. Adicionalmente, bajo el estado de emergencia económica y social, el Presidente –con la firma de sus ministros y el visto bueno de la Corte Suprema– adquiriría poderes legislativos extraordinarios que le permitían legislar unilateralmente en materias económicas. Este poder era aún mayor que el otorgado durante el estado de sitio, ya que la normatividad adoptada al amparo del mismo podía permanecer vigente una vez superada la emergencia,

aunque sujeta a revisión por parte del Congreso⁴. Aunque este poder fue utilizado en los años setenta, la Corte Suprema impidió su utilización durante los ochenta.

De otra parte, la Constitución de 1886 permitía al Congreso delegar en el Presidente poderes extraordinarios para legislar en cualquier materia. Las leyes correspondientes al ejercicio de esta facultad fueron frecuentes y resultaron en la sanción de la mayoría de códigos del país (Archer y Shugart 1997). Así que, para el Presidente, no era difícil cambiar el *statu quo* unilateralmente durante la vigencia de la Carta de 1886: sus poderes ordinarios y delegados le permitían legislar en materia económica con relativa facilidad.

En estas condiciones y considerando que el poder excesivo del Presidente era en buena parte causa de la crisis de legitimidad del sistema político, la Asamblea Constituyente de 1991 redujo sus poderes legislativos, limitando a 90 días la duración de los estados de conmoción interior y de emergencia económica, así como la vigencia de los decretos emitidos en el marco y al amparo de los mismos. Con miras a institucionalizar aún mayores contrapesos, se le otorgó a la Corte Constitucional el poder para revocar los decretos promulgados (en caso de considerarlos inconstitucionales por vicios de forma o de fondo). Igualmente, se estableció de manera explícita que bajo ninguna circunstancia los poderes extraordinarios delegados en el Presidente por la Constitución o el Congreso pueden ser utilizados para decretar códigos, estatutos, leyes orgánicas o impuestos (Archer y Shugart, 1997: 123).

No obstante, dado que el primer mandatario tiene poder exclusivo sobre ciertas áreas de política, éste conserva su poder sobre la agenda legislativa, el cual puede hacer efectivo, además, mediante el uso de la petición de trámite de urgencia⁵. Esta petición le permite al Presidente dar prioridad a un proyecto de ley en la agenda de las cámaras. El Congreso tiene 30 días para debatir, aprobar o rechazar el proyecto. El Presidente también puede pedir sesiones conjuntas de las comisiones de Cámara y Senado encargadas del proyecto para acelerar el proceso legislativo, limitando los debates a dos, en lugar de los cuatro ordinarios (ver proceso legislativo).

Finalmente, la Constitución le abrió al primer mandatario una ruta alternativa de aprobación de proyectos de ley y reformas constitucionales. Así, el Presidente puede solicitar al Congreso la aprobación de proyectos de referendo, con lo cual, en vez de requerir los cuatro debates del proceso ordinario para el caso de los textos legislativos, o los ocho correspondientes en el evento de enmiendas constitucionales, sólo debe someterse a un voto en el Congreso, y luego apelar a la ciudadanía para la aprobación de sus proyectos en una ronda. Sin embargo, dado que se requiere la mayoría absoluta (mitad más uno de los miembros de la corporación) para la aprobación en una y otra hipótesis, su utilización no puede catalogarse como “unilateral”, puesto que, de no contar con la mayoría parlamentaria, este es un camino poco transitable⁶.

4 Muchas veces se denunció el abuso consistente en la utilización de los poderes legislativos extraordinarios del Ejecutivo durante los estados de sitio para sancionar legislación económica que no tenía relación de conexidad con las causales de la declaratoria del estado de excepción.

5 El Ejecutivo también mantuvo el derecho exclusivo de introducir propuestas relacionadas con la estructura de los ministerios, el salario de los empleados públicos, temas cambiarios, presupuesto, comercio exterior, aranceles y deuda nacional, entre otros.

6 Es importante también mencionar que, como condición para que los votos del referendo sean válidos, la participación electoral debe superar el 25% del censo electoral, en un país en donde usualmente la abstención es alta.

Poderes reactivos

El poder reactivo se define como la posibilidad que tiene el Presidente de vetar cambios al *statu quo*. El veto puede ser total, parcial o de enmienda (Archer y Shugart, 1997; Alemán y Schwartz, 2006). A diferencia del veto total, el veto parcial permite al Presidente vetar partes del proyecto y aprobar aquellas cercanas a sus preferencias. Finalmente, el poder de enmienda se refiere a aquella sanción en la cual el Presidente puede sugerir cambios al texto aprobado por el Congreso, los cuales pueden ser aprobados finalmente en último debate sin necesidad de surtir todo el trámite legislativo.

La reforma constitucional redujo los poderes reactivos del Presidente. Antes de 1991, se requería una mayoría de las dos terceras partes de los miembros del Congreso para revocar el veto presidencial –que podía ser total o parcial– por cuestiones de procedimiento o de fondo (considerar el proyecto inconveniente). Después de 1991, solo se requiere una mayoría del 50% de los miembros de la corporación, disminuyéndose así el umbral exigido para que el Congreso pueda derogar el veto del Presidente.

Poderes integradores o de nombramiento

Antes de 1991, el Presidente tenía grandes poderes de nombramiento que le permitían distribuir recursos y poder entre los legisladores y demás miembros de su coalición de gobierno. Los congresistas no tenían impedimento para pertenecer a la rama ejecutiva, de manera que su nombramiento como gobernadores, ministros, embajadores o jefes de empresas públicas era frecuente. De esta manera, el Presidente controlaba la carrera política de los miembros de su coalición, pese a la falta de poderes partidarios. Es decir, el poder de nombramiento contrarrestaba los efectos del sistema electoral en el que los partidos –y los presidentes como sus jefes naturales– tenían poco control sobre las listas que se presentaban al Congreso.

Con la descentralización y la aprobación de la elección popular de alcaldes, el Presidente perdió parte de su poder de nombramiento. Por un lado, el peso de los gobernadores, hasta entonces agentes del primer mandatario, disminuyó al perder éstos la facultad para elegir alcaldes. Por otro, el Presidente perdió el poder para elegir el alcalde de Bogotá, considerado como el segundo cargo político más importante del país. Con la reforma de 1991, también los gobernadores comenzaron a ser elegidos popularmente, con lo que se sustrajo al jefe de Estado su rol dominante sobre la carrera de los líderes políticos regionales⁷. Igualmente, la Constitución estableció un régimen estricto de inhabilidades para los candidatos a corporaciones públicas, así como un régimen extenso de incompatibilidades para el ejercicio legislativo. La intención de los constituyentes era eliminar los “conflictos de interés” que impedían un adecuado funcionamiento de la rama legislativa.

7 Desde 1986 los municipios (1.069 en la actualidad) eligen sus alcaldes, y desde 1991 los departamentos (hoy en día 33) eligen sus gobernadores por un período de tres años (extendido a cuatro años después de 2003), sin posibilidad de reelección. Antes, el Presidente tenía la facultad de nombrar y destituir a los gobernadores y el alcalde de Bogotá, y los gobernadores, a su vez, nombraban y destituían a los alcaldes de su departamento (art. 201 C.P. de 1886).

Con anterioridad, la escogencia de gobernadores y de los miembros del gabinete era crítica para el proceso de formación de coaliciones de gobierno. El nombramiento de un prominente líder político del Congreso (típicamente el jefe regional de un partido político) en el gabinete o en alguna gobernación era la forma más efectiva de asegurar la coalición. Los presidentes tenían la difícil tarea de aplicar la “milimetría” en materia de equilibrios políticos y territoriales, de modo que el gabinete debía mostrar una representación adecuada por regiones y facciones políticas. La filiación política de los ministros tendía a ser más homogénea en los primeros años del periodo presidencial, mientras que al final del mismo, debido quizás a la mayor dificultad para mantener o reconstituir la coalición de gobierno, los gabinetes incluían otros sectores políticos. Esto fue particularmente cierto en los gobiernos liberales. A manera de ejemplo, la última administración antes del cambio constitucional (1986-1990) tuvo un total de 47 ministros (en 13 ministerios) –lo cual representa una precaria duración promedio de 1,1 años por ministro–, muchos de los cuales provenían del Congreso, donde ejercían liderazgos regionales.

Estas tendencias en la conformación de los gabinetes no cambiaron significativamente con la Constitución de 1991. Aunque es difícil asociar el origen del fenómeno a la reforma de 1991, el número de ministerios, que se había mantenido estable durante cuatro décadas, se incrementó de 13 a 16 (los tres nuevos ministerios fueron creados en 1993, 1994 y 1997). La duración promedio de los ministros se mantuvo baja hasta 2002 (1,5 años), aunque ligeramente superior a la de los dos gobiernos previos a la reforma del orden constitucional. El cambio importante en esta materia ocurrió durante la Administración Uribe, una de cuyas consignas ha sido la estabilidad ministerial (además, el número de ministerios se redujo nuevamente a 13). Con la reelección presidencial en 2006 esta característica se reforzó, al punto que la duración promedio de los ministros se ha elevado a 2,8 años (en el periodo 2002-2009), prácticamente el doble de la observada entre 1970 y 2002.

Las reglas de juego político dan al ministro de Hacienda un inmenso poder. Tradicionalmente, el jefe de esta de cartera no ha sido un político sino un economista. Como argumenta Urrutia (1996), los políticos liberales y conservadores preferían en ese cargo a un tecnócrata que a un rival potencial. Otros actores prominentes en la elaboración de la política económica antes de 1991 eran los gerentes del Banco de la República y de la Federación Nacional de Cafeteros. Por la naturaleza misma del acuerdo para compartir el poder, y por los largos periodos de permanencia en los cargos de estos actores clave, los mismos evitaban comportamientos oportunistas y favorecían una perspectiva de largo plazo en la elaboración de la política económica, logrando el aislamiento efectivo de las políticas fiscal y monetaria respecto de los ciclos políticos.

La tecnocracia jugó un papel importante en el proceso de formulación de las políticas públicas en Colombia desde la creación, en 1963, de la Junta Monetaria y del Departamento Nacional de Planeación. Con raras excepciones, el director de Planeación Nacional (quien es un miembro importante del gabinete, pero no ostenta el título de ministro) ha sido un doctor en economía con reconocimiento en los círculos académicos. El rol de la tecnocracia en el proceso de diseño e implementación de la política económica se fortaleció con la Constitución de 1991 al otorgarle independencia a la Junta Directiva del Banco de la República y delegar en ella el manejo de la política monetaria y cambiaria. Estas dos áreas de la política económica, tradicionalmente, se han considerado muy especializadas y tanto el Congreso como las cortes se han involucrado poco en su formulación. El cambio más importante resultante de la reforma

constitucional que le dio mayor independencia al banco central es la decreciente influencia del Ejecutivo en las decisiones monetarias, a pesar de la presencia del ministro de Hacienda como presidente de la Junta. En esta misma dirección puede mencionarse la creación de comisiones de regulación con criterio técnico y especializado. El nombramiento de expertos reguladores ha tratado de sustraerse del debate político, aunque con menor éxito relativo en comparación con el manejo monetario.

Poder legislativo

Si se lo compara con los de otros países de la región, el Congreso colombiano se ha distinguido por su alto nivel de profesionalización. La tradición electoral que caracterizó la historia del siglo XX, junto con la institucionalización de los partidos Liberal y Conservador, contribuyó a que hubiera altas tasas de reelección y a que surgieran políticos profesionales tanto a nivel regional como nacional (Archer, 1995).

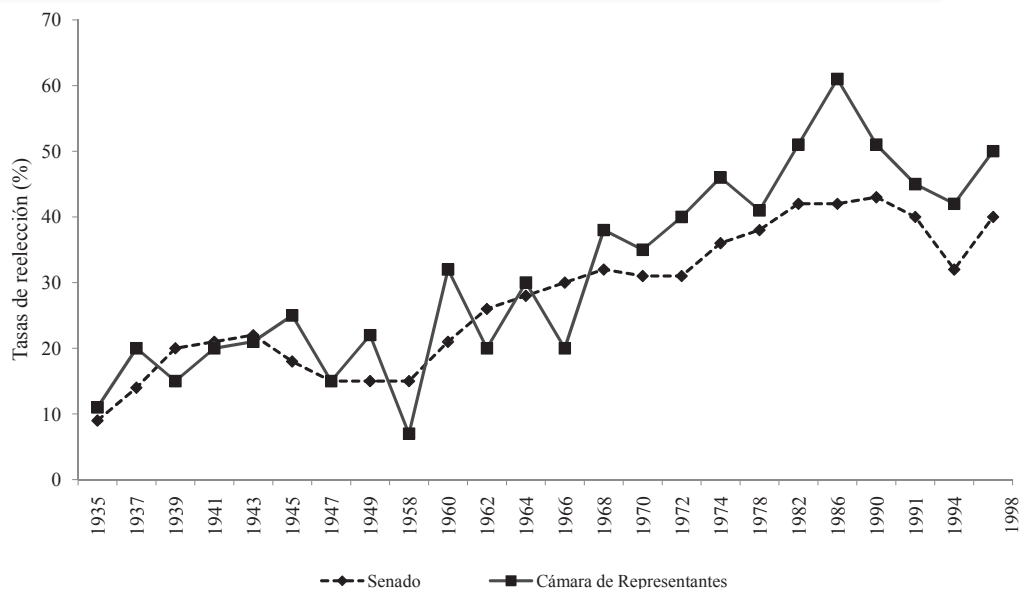
Las tasas de reelección parlamentaria han tendido a aumentar desde los años treinta, pasando del 10% en 1935 al 50% en 1998 (Gráfico 3.1). Sin embargo, y posiblemente como resultado de la mayor fragmentación, la tasa de reelección ha caído tanto en la Cámara como en el Senado después de la Constitución de 1991. Aún así, Colombia tiene una de las tasas de reelección más altas de los países latinoamericanos⁸. Una fracción importante de miembros del Congreso (muchos de ellos en las comisiones económicas) han estado largo tiempo en ejercicio del cargo y son considerados “legisladores profesionales”, caracterizados por lo que se conoce en la literatura por una ambición “estática” (Samuels, 2003). Sin embargo, los “legisladores aficionados” con ambición “progresiva” no son ajenos al Congreso colombiano, y se distinguen por no postularse para la reelección, o por optar por otros cargos políticos. Con base en cifras de 1970 a 1998, Cárdenas, Junguito y Pachón (2008) muestran que las tasas de permanencia son superiores para los miembros de las comisiones económicas y de asuntos constitucionales, en comparación con el resto de legisladores.

Evidencia de los elevados niveles de permanencia de los integrantes del Congreso es la estabilidad de la organización legislativa. Cada cámara está organizada en siete comisiones (antes de la reforma de 1991 eran ocho) que juegan un papel significativo en el funcionamiento del poder legislativo. Desde 1945, los congresistas sólo pueden pertenecer a una comisión permanente y tienen que hacer parte de ella durante los cuatro años de su periodo. Esta regla contrasta con lo que se observa en otros congresos latinoamericanos en donde los legisladores pertenecen a varias comisiones permanentes y, por lo tanto, no tienen incentivos para especializarse. Además, el Congreso colombiano presenta un número reducido de comisiones, en comparación, por ejemplo, con las legislaturas mexicana o argentina, que cuentan con más de 35 comisiones, cuyos ámbitos de competencia se superponen. En el caso colombiano, donde el número de comisiones está establecido constitucionalmente, los partidos y los legisladores actúan en forma estratégica buscando la mejor ubicación en la organización legislativa para maximizar su desempeño. Una vez integradas las comisiones, es difícil modificar esta organización, lo que elimina la posibilidad de utilizar la formación de

8 Las tasas de reelección en Argentina y Brasil son del 17% y el 45%, respectivamente.

nuevas comisiones como herramienta de negociación política⁹. Las sesiones plenarias se apoyan en lo que se aprueba en las comisiones, especialmente en temas económicos y presupuestales. De otra parte, podría decirse que la decisión más importante, al iniciar un proyecto legislativo de carácter nacional, es si presentarlo en la Cámara o en el Senado¹⁰.

Gráfico 3.1 Tasas de reelección en el Senado y en la Cámara de Representantes, 1935-1998



Fuentes: Archer (1995) y Botero (2003).

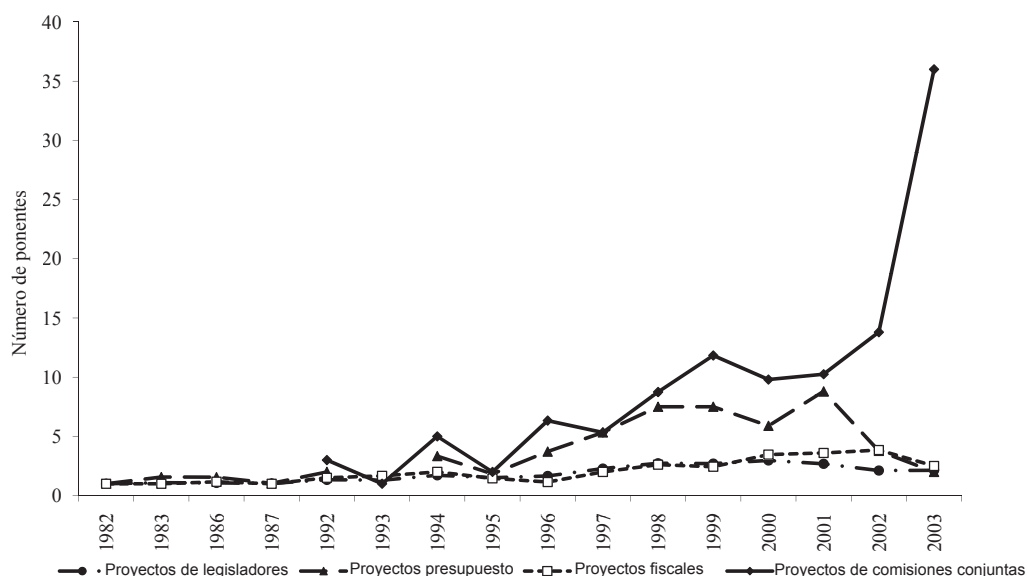
Aunque los partidos siempre fueron determinantes para que los legisladores lograran acceder a ciertas comisiones, a posiciones jerárquicas (presidencia y vicepresidencia del Senado, de la Cámara y de sus respectivas comisiones) y a roles estratégicos (como ponentes de los principales proyectos de ley), sus poderes de sanción por indisciplina partidaria fueron bastante limitados hasta 2005, cuando se estableció el régimen de bancadas. Esto se hace evidente, entre otras situaciones, en la rotación de los nombramientos de las mesas directivas en la Cámara de Representantes. Pachón (2002) muestra cómo, a partir de 1998, en esta cámara, los legisladores hacían “pactos de caballeros” para elegir presidentes de comisión una vez cada seis meses y no cada año como lo establecía el reglamento del Congreso. Esto permitía duplicar la porción de los representantes que tenían acceso a mayores prebendas en comparación con los legisladores que únicamente eran miembros de la comisión. De igual forma, el número

⁹ Por ejemplo, en Brasil todas las reformas constitucionales son discutidas por comisiones *ad hoc*.

¹⁰ Antes de 1968, el trámite de los proyectos de ley tenía que iniciar en la Cámara de Representantes. A partir de la reforma de 1968, quien introduce la ley puede escoger la cámara a la cual introduce el proyecto. Ver Yepes (1973: 157- 170). Los proyectos de carácter local y la celebración de aniversarios se distribuyen en diversas comisiones puesto que no tienen una jurisdicción fija.

de ponentes por proyecto de ley registró un importante aumento desde 1991, y en especial después de la Administración Pastrana (Gráfico 3.2). Dado que la coalición de gobierno no podía confiar en que los legisladores honraran su compromiso postelectoral con el Presidente, se adoptaba la estrategia de sellar el compromiso incluyendo a quienes apoyaban los proyectos en las comisiones como ponentes de los mismos. Esto fue especialmente notable en los proyectos tramitados en comisiones conjuntas, las cuales son generalmente utilizadas por el Ejecutivo para hacer más expedito el trámite, comparado con el de los proyectos en donde la autoría es de los legisladores.

Gráfico 3.2 Número de ponentes por proyecto de ley, 1982-2003



Fuente: Elaborado por los autores.

Una de las expectativas de la reforma electoral de 2003 y la ley de bancadas de 2005 fue desincentivar estas maniobras, otorgando mayores poderes a los líderes de los partidos sobre los miembros de éstos.

Partidos políticos en el Congreso

El sistema de partidos políticos en Colombia data de los primeros años de la República y ha sido considerado uno de los más antiguos y más institucionalizados –pero menos programáticos– de América Latina (Mainwaring y Scully, 1995). Aunque, durante décadas, fue un sistema bipartidista, se caracterizó por una alta competencia intrapartidaria en las elecciones, que se intensificó después de 1974, al fenecer el Frente

Nacional y desaparecer el sistema de agrupamiento de votos¹¹. La descentralización política iniciada a principios de los años ochenta y la reforma constitucional de 1991 generaron una verdadera explosión de la competencia partidista¹².

El sistema electoral colombiano vigente hasta el año 2003 –múltiples listas por partido con cociente simple y residuo– ha sido clasificado por los expertos como uno de los más fragmentados del mundo (Archer y Shugart, 1997; Carey y Shugart, 1995; Shugart y Cox, 1995; Fajardo, Moreno y Shugart, 2007). En el marco del mismo, para la asignación de curules primero se calculaba el cociente, dividiendo el número total de votos por el número total de curules. Las primeras curules se asignaban a quienes superaran el cociente, de forma descendente. Las demás curules eran asignadas por residuo, también de forma descendente.

Como consecuencia, los candidatos debían especializarse y apelar a una porción del electorado –y no a toda la circunscripción– para ser reelegidos (Pizarro, 1995; Rodríguez-Raga, 2001). Los electores evaluaban la gestión de los funcionarios de acuerdo con los bienes distribuidos a esa particular porción del electorado. Esto promovió un sistema de rendición de cuentas por bienes que fueran “apropiables” más que por promesas programáticas o por una agenda de partido. En la práctica, la mayoría de las curules se entregaba por el sistema de residuos, con una alta concentración geográfica del voto¹³.

A fin de aportar a los incentivos para una mayor competencia intrapartidaria, la Constitución de 1991 incorporó un sistema de financiación pública directa para las campañas presidenciales y para el Congreso, en el cual el movimiento político, y no el partido, recibe los recursos. Al mismo tiempo, la Constitución ratificó al Consejo Nacional Electoral como la autoridad electoral independiente encargada de elaborar y distribuir los tarjetones con el nombre y la foto de todos los candidatos. Antes de 1986, los candidatos eran responsables de repartir las papeletas con sus listas, que eran usadas para votar. La infraestructura partidista era útil en la distribución de las papeletas entre los votantes. Por esto, la introducción del tarjetón redujo los costos de participar en elecciones, así como aquellos asociados con abandonar los partidos tradicionales y sus directorios centrales.

En 1998, sólo el 5% de los senadores fue elegido por cociente, los demás lo fueron por residuo. El precio marginal de una curul, calculado como el mínimo residuo que permitía acceder a un escaño, sólo representaba el 40% del número de votos especificado por el cociente, porcentaje que fue reduciéndose con el paso de los años. Como resultado, algunos senadores llegaron a representar menos del 0,1% del total de los sufragios escrutados en elecciones¹⁴. No obstante los niveles de fragmentación intrapartidaria, el número efectivo de partidos representados en las cámaras legislativas

11 Antes de 1974, los partidos agrupaban los votos de diferentes listas del mismo partido. Si una lista tenía menos de la mitad del cociente electoral, sus votos se transferirían a las listas con mayoría de votos. Ver Pachón (2004) sobre las consecuencias de la ausencia de agrupamiento de votos en Colombia desde 1974.

12 Sobre la descentralización y la fragmentación del sistema partidista ver, entre otros, Pizarro (1995), Archer y Shugart (1997), Nielson y Shugart (1999), Fajardo, Moreno y Shugart (2007), Rodríguez-Raga (2001) y Gutiérrez (2003).

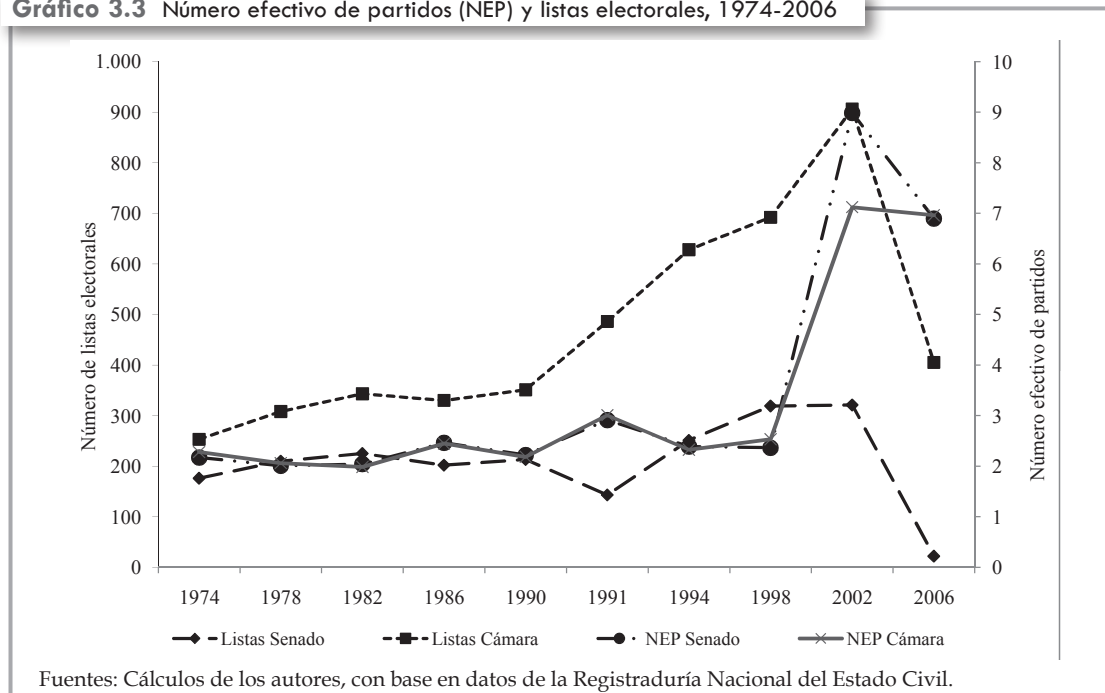
13 Para un texto clásico sobre el clientelismo previo a la Constitución de 1991, ver Leal y Dávila (1991).

14 Ver Botero (1998) y Rodríguez-Raga (2001).

fue bastante estable hasta 1991 (Gráfico 3.3)¹⁵. Sin embargo, a partir de entonces aumentó en la Cámara, y en 2002 tuvo un verdadero salto en el Senado, esto debido a la división de los liberales oficialistas, la separación de los liberales uribistas y el surgimiento de diversos grupos de conservadores y de otros movimientos (algunos de los cuales se agruparían luego en el Polo Democrático). El número de listas para la Cámara, que ya venía aumentando antes de 1991, presentó un incremento más agudo posteriormente, y mucho más pronunciado que el del Senado.

La reforma de 2003 tuvo un impacto significativo en el número de listas, que en las elecciones de 2006 bajaron a 400 (de 900) en el caso de la Cámara, y a menos de 30 (de más de 300) para el Senado¹⁶. Un buen ejemplo de la transformación de la organización de los partidos es el Polo Democrático. Aunque en las elecciones de 1998 los “independientes” ocupaban el 25% de los escaños del Congreso y conformaban coaliciones postelectorales una vez elegidos (para poder aspirar a nombramientos en el Congreso), sus incentivos para presentar listas unificadas eran muy bajos. Sin embargo, luego de la reforma de 2003 el grupo de los independientes coordinó la formación del Partido Polo Democrático al reconocer que solo mediante una coalición mantendrían su representación.

Gráfico 3.3 Número efectivo de partidos (NEP) y listas electorales, 1974-2006



15 Calculado de acuerdo al índice Laakso-Taagepera. $NEP = (\sum s_i^2)^{-1}$, donde s es la participación de escaños obtenidos por el partido en la legislatura. Los cálculos se han hecho agrupando movimientos políticos porque los partidos políticos tradicionales respaldan estos movimientos y los cuentan como miembros del partido. Por ejemplo, los votos del Movimiento Nacional y del Movimiento Político Ciudadanos por Boyacá se consideran parte del Partido Conservador. Lo mismo sucede con otros movimientos y partidos políticos. La información sobre las coaliciones del Partido Conservador se encuentra en Pachón (2001), y en los informes de Congreso Visible publicados en www.cvisible.uniandes.edu.co

16 El aumento en el número nominal de partidos es una consecuencia directa de la existencia de un umbral muy bajo para el registro de partidos (50.000 firmas) y de la posibilidad de la “doble militancia”, que estuvo vigente en la Constitución hasta el año 2003.

Así, la reforma electoral de 2003 obligó a los partidos a presentar una sola lista, que puede ser cerrada o abierta. De 62 partidos con posibilidad de presentar listas en las elecciones de 2002, se pasó a sólo 10 que compitieron en las elecciones de 2006 para Senado, disminuyendo el número de candidatos, transformando la competencia intra e interpartidaria y reorganizando el sistema político, según se describe en la sección correspondiente.

El proceso legislativo en la formulación de políticas

A fin de promover la participación ciudadana, democratizar la formulación de la política pública y establecer frenos a la posible manipulación por parte de los congresistas o el Ejecutivo, la Constitución de 1991 estableció reformas importantes al proceso legislativo. A continuación, se describen brevemente los cambios en el proceso legislativo, en cuanto a la presentación de proyectos de ley y reformas constitucionales, así como los requisitos y pasos para su aprobación¹⁷.

Introducción legislativa. Uno de los cambios en que la Asamblea Constituyente puso mayor énfasis fue la apertura del proceso de introducción legislativa a otros actores diferentes de las ramas ejecutiva y legislativa y el Consejo de Estado. Además de dar la posibilidad de presentar proyectos de ley y actos legislativos a todas las ramas del poder público, incluyendo el Ministerio Público, la Carta de 1991 estableció la posibilidad de la introducción de proyectos de ley o actos legislativos por iniciativa ciudadana¹⁸.

Procedimiento legislativo. Es conveniente describir primero algunas de las características que no cambiaron en el proceso legislativo pero que son importantes para entender el poder que tienen los legisladores y el Presidente en el proceso; y discutir luego las características del proceso legislativo que sí fueron alteradas a partir de la Constitución de 1991.

En 1958 se dispuso que para aprobar una ley ordinaria se requerirían cuatro debates en las comisiones constitucionales permanentes y en las plenarias de cada una de las cámaras. Igualmente, se establecieron entonces reglas de debate flexibles que permitieron a los legisladores proponer enmiendas al articulado durante los cuatro debates en las comisiones permanentes o en plenaria¹⁹. Las enmiendas debían estar directamente relacionadas con el proyecto de ley en discusión, es decir, debía existir “unidad de materia”²⁰. Como contrapartida, si el proyecto era de autoría del Ejecutivo y éste consideraba que las modificaciones al proyecto no eran pertinentes, podía, en

17 El proceso de promulgación de leyes, antes de 1991, se hacía principalmente con base en lo dispuesto en la Constitución Política de 1886, en los actos legislativos 01 de 1945, 01 de 1952, 02 de 1977 y 02 de 1979, y en la Ley 17 de 1970, que regulaba el funcionamiento de las comisiones.

18 La iniciativa puede originar del Consejo Superior de la Judicatura, la Corte Suprema de Justicia, la Corte Constitucional, el Consejo de Estado, el Consejo Nacional Electoral, el Procurador General de la Nación y el Contralor General de la República (art. 156 C.P.). Según el artículo 141 del Reglamento del Congreso (Ley 5ª. de 1992), también puede proponer un proyecto de ley un número de ciudadanos superior al 5% del censo electoral, un 30% de los concejales del país o un 30% de los diputados.

19 Dependiendo del tipo de enmienda, se requieren debates adicionales para que la comisión plenaria acepte los cambios propuestos (art. 181 Ley 5ª. de 1992).

20 Antes del Acto Legislativo de 1968, las enmiendas por parte de los legisladores no tenían que cumplir con el requisito de ser del mismo tema que el proyecto en discusión.

cualquier momento del proceso, retirarlo. Por el contrario, cuando el proyecto era de autoría de un legislador, este solo podía retirarlo al comienzo del proceso legislativo.

Si, al finalizar el proceso de aprobación, los textos votados en la Cámara de Representantes y el Senado eran diferentes, se hacía necesario convocar a una comisión accidental que conciliara los textos. Una vez se tenía un texto unificado, este pasaba a votación en las dos cámaras²¹. Si el proyecto era aprobado, éste recibía la sanción presidencial. De lo contrario, el Presidente, dentro de los límites estipulados por la ley, podía hacer uso de su poder de veto total, parcial o de enmienda²², en cuyo caso el texto debía ser devuelto a las cámaras para que éstas determinaran si era el caso de ratificar el proyecto²³. Para sobrepasar la decisión presidencial se requería de una mayoría absoluta. Si el proyecto no era vetado, éste se convertía en ley el día de su publicación en la Gaceta del Congreso.

La Constitución de 1991 y la subsiguiente reglamentación del Congreso (Ley 5ª. de 1992) no cambiaron radicalmente este proceso. Sin embargo, establecieron correctivos para asegurar que el proceso legislativo estuviese menos sujeto a manipulaciones por parte de cualquiera de las dos ramas. Uno de los cambios importantes reside en la creación de un nuevo tipo de ley –la ley estatutaria–, para el cual se establecen procedimientos específicos y requisitos diferentes de tiempos y mayorías²⁴. Igualmente, se incrementó a dos sesiones legislativas el trabajo del Congreso. Previo a 1991, las cámaras solo sesionaban del 20 de julio a diciembre. Con posterioridad a la reforma de 1991, se añadió una nueva sesión que comienza en marzo y termina en junio. Otros correctivos están relacionados con requisitos sobre tiempos entre debates, así como con requisitos para la promulgación de las leyes²⁵. El artículo 160 de la Constitución establece que “entre el primero y segundo debate debe mediar un lapso no inferior a ocho días, y entre la aprobación del proyecto en una de las cámaras y la iniciación del debate en las otras, deberán transcurrir por lo menos 15 días”. Esta regla, a nivel constitucional, pretende garantizar tiempo suficiente para que los legisladores estén enterados de los proyectos antes de su discusión, y evitar que una ley sea aprobada de un día para otro, como podía ocurrir antes. Además, se estableció como un requisito la obligatoriedad de dar publicidad a los proyectos antes del debate²⁶. De esta manera, la intención de la nueva Constitución fue la de ofrecer mayores garantías para una deliberación informada, que podría variar en sus requisitos dependiendo de la importancia de la materia.

21 Alemán y Pachón (2008) muestran que estas comisiones de conciliación son frecuentes y, dado que no existe (hasta 2003) una regla de selección de los conciliarios, generalmente en éstas hay sobre representación de la coalición de gobierno.

22 Para usar la terminología de Alemán y Schwartz (2006).

23 Los términos eran seis días para proyectos de más de 20 artículos, 10 días para proyectos de entre 21 y 50 artículos, y 20 días para proyectos de más de 50 artículos. Se mantienen los mismos términos después de 1991.

24 De acuerdo con el artículo 152, las leyes estatutarias regulan las siguientes materias: los derechos y deberes fundamentales de las personas, los procedimientos y recursos para su protección, la administración de justicia, la organización y el régimen de los partidos políticos, el estatuto de la oposición y las funciones electorales, las instituciones y mecanismos de participación ciudadana, y los estados de excepción. Los proyectos referidos a dichas materias requieren de la revisión previa de su exequibilidad por parte de la Corte Constitucional.

25 Los primeros ajustes introducidos al proceso legislativo en materia de publicación son los de la reforma de 1968, en la cual se estableció que un proyecto no podría comenzar a ser discutido antes de ser publicado oficialmente en los Anales del Congreso, para el conocimiento de todos los legisladores. Previamente, los proyectos no tenían requisitos de “publicidad” y esto generaba grandes confusiones en el proceso legislativo.

26 Artículo 147 de la Ley 5ª. de 1992.

Cuadro 3.2 Proceso legislativo por tipo de ley

	Leyes ordinarias		Leyes orgánicas		Enmiendas Constitucionales
Proceso en las comisiones:	Urgencia: comisiones conjuntas*	Comisión	Urgencia: comisiones conjuntas*	Comisión	Comisión Primera
Número de debates	2	4	2	4	8
Requisito de mayoría	50% + 1 del quórum decisorio		50% + 1 de los miembros de la corporación		Pre 1991: 50% + 1 de los miembros, Después 1991: 50% + 1 del quórum decisorio (primeros 4 debates), 50% + 1 miembros (últimos 4 debates)
Revisión de la Corte (Suprema antes de 1991, Constitucional después de 1991)	No	No	No	No	Sí

*En comisiones conjuntas se vota separadamente, y se requiere que cada comisión tenga el quorum decisorio.

Fuente: Elaboración de los autores, con base en la Ley 5ª. de 1992.

En el Cuadro 3.2, se presentan los requisitos para el tratamiento legislativo de cada tipo de ley –ordinaria, orgánica y reforma constitucional–, y se señalan los cambios introducidos en 1991. Como se puede observar, se mantuvieron las diferencias entre los tipos de ley, aunque se hizo más flexible el proceso legislativo para la aprobación de enmiendas constitucionales.

Revisión constitucional

En el sistema colombiano de separación de poderes, el sistema judicial ha sido siempre un agente clave en el proceso de formulación de políticas. Desde la Constitución de 1886, la Corte Suprema de Justicia estuvo a cargo del control constitucional y de la resolución de conflictos entre el Ejecutivo y el Congreso (p. ej., después de un veto presidencial por razones de inconstitucionalidad). La Corte Suprema de Justicia revisaba *ex officio* todos los decretos expedidos por el Ejecutivo bajo los estados de excepción.

Según Cepeda (2004), entre 1886 y 1991, de un total de 2.496 fallos de control constitucional, 1.489 (el 60%) estuvieron relacionados con decretos expedidos por el Ejecutivo en ejercicio de poderes excepcionales, y solo en el 25% de los casos se declaró su inconstitucionalidad. Dado el uso constante de los poderes legislativos excepcionales por parte del poder ejecutivo, la Corte Suprema de Justicia se convirtió en la última instancia respecto de la toma de las decisiones más controvertidas y difíciles. Uno de los casos más recordados en este sentido fue el fallo que declaró la inconstitucionalidad del Tratado de Extradición en 1986, después de que los narcotraficantes amenazaron

a los jueces²⁷. Antes de 1991, aunque la Corte Suprema era activa en términos de control judicial (probablemente más que otras cortes latinoamericanas), con algunas importantes excepciones, sus fallos se centraron más en controles de forma que en el contenido de las leyes²⁸. Sin duda alguna, los mecanismos de escogencia de los magistrados y la estricta paridad bipartidista restringieron la independencia de la defensa judicial de la Constitución.

Con la reforma de 1991, la Corte Constitucional se convirtió en un actor clave. El procedimiento de nombramiento de los miembros de la corporación cambió radicalmente, como parte de un esfuerzo explícito por darle al sistema judicial más independencia con respecto al Gobierno. Los nueve magistrados son ahora elegidos por el Senado a partir de listas presentadas por el Presidente, la Corte Constitucional y el Consejo de Estado, para períodos de ocho años, sin posibilidad de reelección²⁹. A partir de una revisión abstracta y a posteriori de la ley, el nuevo sistema pasó a un control *ex officio* y *ex ante* de las leyes estatutarias, tratados y reformas constitucionales. Además, la Corte Constitucional revisa *ex officio* la declaratoria de los estados de excepción por parte del Ejecutivo, al igual que los decretos emitidos bajo dicho régimen.

Aunque el control judicial *ex post* ha estado presente en el sistema judicial desde 1904, el volumen de las revisiones ha aumentado exponencialmente en los últimos 18 años. De hecho, desde 1991 hasta 2002, la Corte Constitucional emitió 2.923 fallos de control constitucional abstracto, cifra superior a la de los fallos en la misma materia emitidos por la Corte Suprema en 104 años. La mayor parte de estos fallos fue el resultado del uso por parte de los ciudadanos de la acción pública de inconstitucionalidad, mecanismo que puede utilizar cualquier ciudadano para pedirle a la Corte que revise la constitucionalidad de una norma o disposición de carácter inferior que puede estar en contra de la Constitución (art. 241, num. 4). En un 27% de los casos, la Corte Constitucional declaró inconstitucionales las leyes o decretos (o aspectos de estos). Entre 1992 y 2002, un total de 141 fallos correspondieron al control judicial de normas adoptadas por el Ejecutivo en ejercicio de poderes legislativos especiales. Este pequeño número relativo (menos del 5% del total de fallos de control de constitucionalidad) muestra que las restricciones impuestas por la Constitución al uso de estos poderes por parte del Ejecutivo fueron efectivas. El impacto de la reforma es aún mayor si se considera que el 35% de los decretos legislativos fue declarado inconstitucional y que en un 4% de los casos el fallo fue de constitucionalidad condicionada.

Aunque, en teoría, la Corte Constitucional tiene sólo un poder legislativo negativo, en la práctica ejerce una gran influencia sobre la formulación de las políticas. La razón principal es que muchos de los temas de política fueron elevados al rango constitucional, como los salarios del sector público, las tasas de interés de los préstamos para adquisición de vivienda y las pensiones. Esto implica, de hecho, que se requieren reformas constitucionales para cambiar las políticas en ciertas áreas, e inclusive las reformas mismas están sujetas a los procedimientos de revisión constitucional. Dado el

27 Ver Arrieta (1991).

28 Ver Cepeda (1985 y 2004) para un recuento de algunas excepciones interesantes en las cuales la Corte Suprema se opuso al Gobierno en temas importantes como la reforma constitucional, iniciativas tributarias y la extradición.

29 Rosenthal y Kugler (2005) ofrecen un recuento detallado de este tema.

procedimiento legislativo requerido ahora para una reforma constitucional, los costos de transacción se elevaron y la Corte Constitucional tiene, a partir de 1991, un campo de influencia mucho más amplio³⁰.

Caracterización del proceso de formulación de políticas: ¿qué cambió?

Hasta ahora se han descrito los cambios que implicó la Constitución de 1991 para el proceso de aprobación de las políticas públicas. En síntesis, aumentó el número de actores con influencia en la toma de decisiones y, con ello, se elevaron los costos de transacción y se redujo la flexibilidad para aprobar reformas de políticas. El número mayor de actores con poder en el proceso resultó de haber limitado los poderes del Presidente, ampliado los poderes de la Corte y elevado el número de actores –no programáticos– en el poder legislativo. Asimismo, la disminución de los poderes del Presidente redujo las herramientas a su disposición para la conformación de coaliciones.

Un somero análisis cuantitativo de las implicaciones de estas reformas en la actividad legislativa puede ser ilustrativo de lo antes señalado. Un trabajo anterior de los autores de este capítulo, en el cual se estudian 3.668 leyes tramitadas en la Cámara de Representantes durante 14 legislaturas, entre 1982 y 2003, con el fin de precisar cómo cambió la actividad legislativa a partir de la Constitución de 1991 (Cárdenas, Junguito y Pachón, 2008), puede ser aprovechado en este sentido.

Lo más destacado es que hubo un aumento significativo en el número de proyectos (Cuadro 3.3). En promedio, antes de 1991 se presentaban 179 leyes por año para discusión en la Cámara. Después de esa fecha, la actividad legislativa aumentó a 295 proyectos de ley por año. Sin embargo, a pesar del aumento de proyectos, el porcentaje de propuestas de autoría del Ejecutivo no cambió, promediando cerca del 19% en ambos periodos.

Además de mostrar que aumentó la actividad legislativa, es importante verificar si, efectivamente, la probabilidad de aprobación de los proyectos de ley se redujo a partir de 1991 debido a los mayores costos de transacción políticos. También vale la pena indagar qué variables de corte político pueden afectar el éxito de un proyecto de ley. Por ejemplo, es posible que los proyectos de iniciativa del Ejecutivo tengan mayor probabilidad de ser aprobados que los que presenta el propio Legislativo. Asimismo, es posible que las comisiones de mayor poder relativo tengan más capacidad de oponerse a los proyectos del Ejecutivo. De igual modo, es de esperar que los proyectos tengan una mayor probabilidad de convertirse en leyes en aquellos periodos en que hay un menor número efectivo de partidos (lo que facilita las transacciones políticas) o cuando los proyectos de ley cuentan con un mayor número de ponentes (que ayudan a promover su aprobación). Lo mismo puede ocurrir cuando, en las elecciones, se presenta un menor número de listas, lo que reduce la fragmentación en el Congreso.

30 Cada vez más, la Corte Constitucional ha utilizado la figura de la sentencia unificadora (“SU”), la cual tiene efectos *erga omnes* (es decir, va más allá de la controversia puntual sobre la cual está fallando y fija criterios para casos similares).

Cuadro 3.3 Actividad legislativa, 1982-2003

Año Legislativo	Introducción de proyectos de ley por autor						
	Autor				Autor		
	Proyectos de ley				%		
	Congreso	Gobierno	Otros	Total	Congreso	Gobierno	Otros
1982-1983	99	39	2	140	70,7	27,9	1,4
1983-1984	151	47	1	199	75,9	23,6	0,5
1986-1987	115	19	3	137	83,9	13,9	2,2
1987-1988	202	32	4	238	84,9	13,4	1,7
1992-1993	258	66	12	336	76,8	19,6	3,6
1994-1995	211	49	4	264	79,9	18,6	1,5
1995-1996	271	58	2	331	81,9	17,5	0,6
1996-1997	273	59	8	340	80,3	17,4	2,4
1997-1998	166	64	8	238	69,7	26,9	3,4
1998-1999	202	46	10	258	78,3	17,8	3,9
1999-2000	250	48	12	310	80,6	15,5	3,9
2000-2001	188	37	7	232	81,0	15,9	3,0
2001-2002	99	17	-	116	85,3	14,7	-
2002-2003	421	96	12	529	79,6	18,1	2,3
Total	2.906	677	85	3.668	79,2	18,5	2,3
Promedio pre- 91	142	34	3	179	79,4	19,2	1,4
Promedio post- 91	234	54	8	295	79,2	18,3	2,5

Proyectos de ley introducidos entre el 20 de julio de 1982 y el 4 de junio de 2003.
Fuente: Cálculos de los autores, con base en varias ediciones de los Informes Legislativos del Congreso.

Las respuestas a estas inquietudes encontradas por el estudio citado son compatibles con el análisis que se hace en este capítulo. Por ejemplo, la tasa de éxito de las propuestas del poder ejecutivo ha disminuido significativamente a partir de 1991, aunque los proyectos del Ejecutivo siguen teniendo una mayor probabilidad de ser aprobados que los introducidos por congresistas. Algo llamativo es que los proyectos que rinden trámite en la Comisión Primera (que tiene a su cargo tales temas de rango constitucional) tienen menor probabilidad de ser aprobados. Esto es interesante puesto que concuerda con la reputación de la Comisión Primera de ser un jugador importante en el Congreso y también con lo contencioso de su jurisdicción, donde se debaten las reformas constitucionales. Aunque las comisiones económicas también gozan de alta reputación en virtud de la materia de su competencia, parecen ser más cercanas al Ejecutivo, lo cual explica por qué los proyectos tramitados por ellas tienen una mayor probabilidad de ser aprobados que los de las demás comisiones del Congreso, con excepción de la Primera. Un último punto es que los proyectos que se introducen al final del periodo presidencial tienen una menor probabilidad de ser aprobados, aunque sean del Presidente.

Uno de los aspectos más interesantes y menos estudiados del trabajo legislativo es el papel de los ponentes. No es exagerado afirmar que los ponentes, en un ambiente de alta fragmentación y debilidad partidista, están en una posición privilegiada para recibir favores por parte del Ejecutivo. El ser ponente le ofrece al legislador la oportunidad de acercarse al Ejecutivo a cambio de comprometerse a impulsar el proyecto hasta su aprobación. Los resultados confirman que el número de ponentes incide positivamente sobre la probabilidad de éxito de un proyecto de ley. En realidad, lo que ha hecho más exitoso al Ejecutivo en lograr la aprobación de proyectos con posterioridad a 1991 ha sido el incremento en el número de ponentes por proyecto de ley. Este punto es consistente con la hipótesis de que la fragmentación partidaria generada a partir de la laxitud de las reglas electorales en la Constitución de 1991 hizo más compleja la formación de coaliciones en el Congreso.

Efectos de la reforma de 2003

Las reglas del juego político que introdujo la Constitución de 1991 hicieron más complejo el proceso de aprobación de todo tipo de propuestas de ley. Al incrementar la representación, y surgir nuevas figuras políticas y nuevos partidos, se aliviaron, al menos temporalmente, las demandas de renovación de la política y mejoró la legitimidad del sistema. No obstante, la alta fragmentación que reflejaba un bajo nivel de organización partidaria resultó en la reiteración de intercambios de favores políticos y rentas, mecanismo predominante en la relación entre el Ejecutivo y el Legislativo en el pasado, a pesar de discutirse un mayor porcentaje de proyectos de trascendencia nacional. Esto es consistente con investigaciones que demuestran que, aunque el Congreso elegido en 1991 tuvo un carácter más nacional, en el sentido de que fueron elegidos legisladores de un mayor número de partidos y tendencias ideológicas, con propuestas de política pública de corte programático, este carácter tendió a perderse gradualmente en las elecciones subsiguientes (Botero, 1998; Rodríguez-Raga, 2001).

Entonces, aunque el diseño institucional introducido por la Asamblea Constituyente dio, en un principio, un mayor rol al Congreso en la política nacional, la forma poco estructurada de esa nueva representación impidió cambiar la naturaleza de la política en el largo plazo. Si hasta 1991 el ejercicio de la oposición estaba limitado por las prácticas de repartición del poder heredadas del Frente Nacional, el nuevo diseño institucional no generó los incentivos para su ejercicio pleno y programático. La frustración por la inexistencia de una oposición programática y por los escándalos de corrupción dio lugar a propuestas de reforma del sistema electoral, relacionadas con las reglas de financiación de los partidos políticos y con el régimen de sanciones, ello en todos los periodos presidenciales. Aunque algunas de tales propuestas lograron avanzar en su trámite legislativo, todas las anteriores a 2003 fueron rechazadas por menoscabar la independencia de los políticos de las organizaciones políticas.

La reforma del sistema electoral de 2003 corrige parcialmente los incentivos a la competencia inter e intrapartidaria (Pachón y Shugart, mimeo). El primer efecto de la reforma es que el número de partidos responde ahora menos al tamaño de la circunscripción. En las circunscripciones pequeñas, generalmente caracterizadas por una alta competencia intrapartidaria y una muy baja competencia interpartidaria (territorios “liberales”), el número efectivo de partidos se incrementó, reflejando la competencia interpartidaria en el nivel nacional. En las circunscripciones de mayor tamaño (más

de cinco curules), el número efectivo de partidos decreció, debido a la agregación preelectoral de movimientos que previamente luchaban independientemente en las urnas. El ejemplo más ilustrativo es el número de partidos en el Senado, la mayor circunscripción en el sistema político. De tener al menos 45 partidos con representación, se pasó a 10 partidos. Aunque este número es alto, las coaliciones postelectorales reducen a cuatro los grupos políticos mencionados, los cuales son identificables para los ciudadanos en torno al eje gobierno-oposición. El número efectivo de partidos en la Cámara de Representantes es una buena evidencia de esta nueva alineación. Mientras el número efectivo de partidos que participan en las elecciones llegó a 18,7 antes de la reforma, se ha movido después en un rango de 2 a 8,6³¹.

El efecto “agregador” de la reforma eliminó los incentivos para conformar listas de un solo candidato. Dado que las curules son repartidas entre las listas únicas partidarias, los miembros de los partidos se ven directamente beneficiados por la popularidad de sus copartidarios, lo cual por supuesto alienta la acción colectiva de los miembros de una misma formación partidista. El resultado de una mayor agregación es inmediato: el tener más candidatos con un mayor número de votos incrementa las posibilidades de ser elegido. Anteriormente, los incentivos no estaban diseñados para sacar el mayor número de votos por partido sino para obtener los votos suficientes que permitieran a los candidatos competir en la guerra de residuos, ya que las curules eran distribuidas a las listas. Con las nuevas reglas de juego, la fragmentación en pequeños partidos y movimientos se convirtió en competencia intrapartidaria. Aunque en el nuevo sistema los incentivos para competir entre copartidarios siguen presentes, en especial en el caso de la utilización del voto preferente, estos son menores que en el sistema anterior a la reforma.

Pachón y Shugart (mimeo) también muestran que el efecto de la reforma sobre la competencia intrapartidaria depende del tamaño de la circunscripción. A mayor tamaño, mayor el efecto agregador. En circunscripciones pequeñas, de hasta dos curules, la competencia personalista no varió significativamente, ya que el esfuerzo de agregación fue mínimo. Por el contrario, en circunscripciones que asignan más de dos curules, la competencia intrapartidaria se incrementó, lo que refleja el esfuerzo maximizador por parte de los partidos. Evidencia de esto es la escogencia entre listas abiertas y cerradas por parte de miembros del Congreso que optaron por la reelección. En las elecciones de 2006, cerca del 42% de las listas de las circunscripciones pequeñas correspondió a listas cerradas (generalmente, asociadas a partidos regionales). En cambio, en las circunscripciones que asignan más de dos escaños, todos los legisladores con experiencia previa en el Congreso se lanzaron en listas abiertas.

Esta decisión de agregación a nivel nacional en una sola lista disminuyó el número de candidatos en las elecciones y generó un contexto más propicio para la rendición de cuentas. Antes, con un sinnúmero de candidatos electorales y más de 60 partidos con representación, los votantes eran incapaces de ubicar las propuestas de quienes ejercían el poder, o su posición ideológica. Si bien la reputación del candidato es fundamental aun después de la reforma, debido al predominio del voto preferente en las listas únicas de partido, los votantes tienen atajos de información –como el partido político– para identificar mejor a los legisladores y su actuación en el Congreso. Se puede concluir entonces que la reforma tuvo un efecto significativo al moderar y homogeneizar el número de competidores en todo el territorio nacional.

31 Estos resultados son presentados por Pachón y Shugart (mimeo).

A la reforma electoral de 2003 le siguió, en el año 2005, la enmienda constitucional que permitió la reelección inmediata del Presidente. Siendo éste el actor más importante del sistema político, estas dos reformas llevaron a concentrar el debate electoral en la política nacional. Adicionalmente, la reforma de 2003 estableció normas de disciplina partidaria –la ley de bancadas– con el fin explícito de fortalecer las organizaciones partidarias en el Congreso y desincentivar la indisciplina legislativa una vez ocupada la curul. Aunque estas reformas aún no cuentan con evaluaciones sistemáticas, la breve experiencia de los periodos 2007-2008 y 2008-2009 sugiere efectos potencialmente importantes en la práctica legislativa (Cuadro 3.4). En primer término, hay que resaltar que el 20% de los proyectos legislativos fue presentado en bancada, lo cual es una buena –aunque todavía tímida– señal de los esfuerzos colectivos en el Congreso por parte de las bancadas. También, se percibe que la coalición de gobierno ha sido muy exitosa en la aprobación de sus proyectos más importantes y en reducir al mínimo los proyectos retirados por falta de apoyo. El Ejecutivo tiene también un buen récord de aprobación de sus propuestas legislativas.

Cuadro 3.4 Porcentaje de introducción de proyectos por bancada, 2007-2009

Introducción Legislativa		
	2007- 2008	2008-2009
Partido Liberal	5	7
Partido de la U	5	6
Partido Conservador	6	7
Cambio Radical	6	10
Polo Democrático Alternativo	7	10
Alas Equipo Colombia	17	21
Por el País que Soñamos (*)	60	70
Mira (*)	100	100
Colombia Democrática		38
Total proyectos de bancada	20	22,1
Número total de proyectos (Ejecutivo y Legislativo)	487	588
Éxito proyectos de origen legislativo		
Porcentaje de proyectos presentados	86,5	85
Porcentaje de proyectos aprobados	7	1
Porcentaje de proyectos en proceso	25	92
Éxito de proyectos del Ejecutivo		
Número total de proyectos (Ejecutivo)	66	82
Porcentaje aprobados	31	6
En trámite	62	88
Archivados	6	6

Nota: Los partidos más pequeños (señalados con asterisco) son los que presentan un mayor porcentaje de los proyectos en bancada.

Fuente: Informes de Congreso Visible.

Por último, es de señalar que, si en el período 2002-2006 el 67% de los senadores y el 40% de los representantes a la Cámara cambiaron su afiliación partidista, entre 2006 y 2008 sólo un miembro del Congreso cambió de partido. Aunque es posible que el gran número de cambios de afiliación en el cuatrienio 2002-2006 haya sido en parte producto de la realineación del sistema de partidos por las reformas de 2003 y 2005, los incentivos conducen, en el sistema actual, a una mayor estabilidad y disciplina partidista.

Sin embargo, es preciso advertir que los partidos políticos no se fortalecen únicamente a partir de la existencia de reglas electorales que incentiven la agregación. La existencia de balances y contrapesos efectivos es la variable que mejor explica la presencia de partidos programáticos e ideológicos, que tengan vocación de poder. Al respecto, la coyuntura preelectoral y el proyecto de referendo que ha hecho curso en el Congreso de la República desde 2008, y que busca la reforma de la Constitución para permitir una segunda reelección presidencial consecutiva, ha dificultado el transcurso normal de la fase preelectoral.

La inclusión de un parágrafo transitorio en el Acto Legislativo 01 de 2009 permitió el cambio de partido de los legisladores por dos meses a partir de la vigencia de la reforma. De esta manera los parlamentarios dispuestos a apoyar la segunda reelección del Presidente pudieron moverse a los partidos a favor de esta iniciativa. En efecto, 13 senadores y 23 representantes ingresaron a Convergencia Ciudadana, el Partido de la U y el Partido Conservador, los cuales hacen parte de la coalición de gobierno. Solamente cinco representantes hicieron el movimiento en la dirección contraria, al ingresar a los partidos de oposición (cuatro al Partido Liberal y uno a Cambio Radical). Además, la reforma fue aprovechada por los partidos más pequeños para fusionarse con otros más grandes en aras de incrementar sus probabilidades de reelección (dada la existencia de umbrales mínimos). Como se puede ver en el Cuadro 3.5, partidos como Alas Equipo Colombia, Apertura Liberal, Colombia Viva o el Movimiento Nacional, los cuales contaban con pocos miembros en el Congreso, dejaron de existir a partir de septiembre de 2009. Tanto la reforma como sus efectos inmediatos ponen de presente la enorme influencia del Presidente sobre el Legislativo.

Cuadro 3.5 Partidos receptores de legisladores tras la aplicación del Acto Legislativo 01 de 2009

Partidos receptores	Total Cámara	Total Senado
Cambio Radical	1	1
Convergencia Ciudadana	5	1
Partido Conservador	6	6
Partido Liberal	4	
Partido de la U	11	9

Fuente: Elaborado por los autores, con datos de Congreso Visible.

Conclusiones

Las nuevas instituciones políticas introducidas por la reforma constitucional de 1991 han tenido efectos importantes sobre el proceso de formulación de políticas públicas. La nueva Carta Política redujo los poderes presidenciales, elevó el rol del Congreso, redujo los costos de participación política e introdujo dos nuevos actores protagónicos: la Corte Constitucional y la Junta Directiva del Banco de la República. Además, algunos temas de política –como las transferencias fiscales a los niveles subnacionales de gobierno, el gasto social, los salarios y las pensiones, entre otros– fueron detalladamente definidos en la Constitución o en sentencias posteriores de la Corte, restringiendo de este modo el margen de maniobra del Ejecutivo. Más aún, el Ejecutivo se ha tenido que enfrentar a un Congreso más dividido y fragmentado, lo cual ha aumentado los costos de transacción política. Puesto en términos simples: el gobierno tiene menor capacidad de maniobra en materia económica. Por una parte, las normas de rango constitucional afectan múltiples componentes de la política fiscal, tanto por el lado de los gastos como por el de los impuestos. Y, cuando hay cierto espacio de maniobra, el Ejecutivo debe buscar la aprobación de sus preferencias por parte de un Congreso poco cohesionado, lo cual implica coordinar una gran cantidad de actores que operan en forma relativamente independiente. En este marco político, es natural que la política fiscal haya perdido adaptabilidad y flexibilidad, como se discute en los siguientes capítulos del presente libro.

La reforma constitucional de 1991 fue un importante esfuerzo por restaurar la representación y la legitimidad del régimen político. Sin embargo, la fragmentación excesiva de las fuerzas partidarias y los cortos horizontes de tiempo han tenido un impacto negativo sobre diversas políticas. Los costos de transacción son altos, debido a los incentivos personalistas y a la falta de organización. Los nuevos intentos de reforma aprobados muestran señales de ir en la dirección de políticas más programáticas que refuercen los rótulos de los partidos políticos en vez de las agendas personalistas.

Para terminar, es imperativo advertir que las conclusiones de este capítulo deben revisarse a la par con los cambios en las reglas de juego político en Colombia, que son frecuentes y significativos. Por ejemplo, en 2005 el Congreso aprobó una reforma constitucional que le permite al Presidente ser reelegido. En paralelo, el Congreso aprobó una reforma política para cohesionar los partidos políticos y su funcionamiento al interior del Legislativo, por medio de normas que imponen disciplina y sancionan su incumplimiento. La primera de estas reformas se ha consolidado, al punto de plantearse ahora la posibilidad de introducir la segunda reelección presidencial, mientras que la segunda ha sido revertida. ¿Qué implica esto para el manejo de la política fiscal? Responder a esta pregunta debe ser materia de investigaciones posteriores, que sopesen los efectos de la extensión del poder relativo y el horizonte de gobierno del Ejecutivo, con aquellos derivados del retroceso en el sistema de pesos y contrapesos en la conducción del Estado. Con mayores poderes de nombramiento por parte del Presidente se corre el riesgo de que resulte comprometidos la independencia y el criterio técnico de ciertos organismos del Estado, fundamentales para un manejo ordenado y prudente de la economía. Este aspecto del éxito colombiano no debe descuidarse.

CAPÍTULO 4



A line graph with a light gray background and a white grid. The x-axis represents years from 1970 to 2000, with labels every three years (1970, 1973, 1976, 1979, 1982, 1985, 1988, 1991, 1994, 1997, 2000). The y-axis is on the left, with a '0' at the bottom. There are three data series: a solid line with square markers, a dashed line with circle markers, and a dotted line with triangle markers. The solid line shows significant fluctuations, with a major peak around 1985 and another around 1997. The dashed and dotted lines show more moderate fluctuations. The graph is positioned in the upper left corner of the page, with its lines extending towards the center.

CÓMO LAS INSTITUCIONES POLÍTICAS INFLUYEN EN EL PROCESO PRESUPUESTAL

MAURICIO CÁRDENAS

CAROLINA MEJÍA

MAURICIO OLIVERA

Los resultados del proceso de programación y ejecución del presupuesto son consecuencia de procesos políticos complejos que involucran una gran cantidad de actores con intereses e incentivos heterogéneos. Las reglas del juego presupuestal están determinadas por las instituciones presupuestales formales e informales, que indican qué pueden o no pueden hacer los distintos actores y cuáles son sus fuentes de poder y negociación. En el grupo de instituciones formales se destacan la Constitución y el estatuto presupuestal, mientras que en el campo de las instituciones informales tienen preponderancia las prácticas regularmente aceptadas por todos los actores, que se encuentran en una zona gris entre la legalidad y la ilegalidad. Estas reglas determinan los incentivos y restricciones que cada actor tiene al participar en la toma de decisiones presupuestales, los cuales están muy influidos también por las instituciones y el juego político. Así, las negociaciones entre los actores, dado el marco de reglas e incentivos, determinan los resultados fiscales.

En términos históricos, el déficit fiscal en Colombia ha sido relativamente bajo (durante el siglo XX, rara vez sobrepasó el 4% del PIB) y el sector público ha tenido un tamaño modesto (entre 1960 y 1990, los gastos del sector público no financiero fueron alrededor del 20% del PIB). Sin embargo, como se describió en el Capítulo 2, desde comienzos de la década de 1990 los resultados de la política fiscal se deterioraron. El déficit del Gobierno central comenzó a fluctuar entre el 4% y el 6% del PIB, reflejando un incremento deliberado en el tamaño del sector público y una mayor tolerancia hacia el déficit fiscal. Aunque las causas de estos cambios son múltiples, el presente capítulo discute la influencia que han tenido en el proceso presupuestal las reformas políticas desde la Constitución de 1991.

En breve, la Constitución de 1991 introdujo más actores al juego presupuestal, redujo los poderes del Ejecutivo, incorporó derechos de gasto para amplios sectores económicos y sociales, y limitó la flexibilidad en algunos de sus componentes clave, tales como las pensiones, las transferencias territoriales para educación y salud y los salarios públicos. No todos estos mayores gastos inflexibles fueron establecidos expresamente en la Constitución; algunos han resultado del subsiguiente proceso de revisión constitucional, de leyes posteriores o, incluso de decisiones del propio Ejecutivo.

El análisis de este capítulo pone de presente que los problemas fiscales no se deben a las reglas presupuestales formales, las cuales están en línea con las mejores prácticas internacionales. El problema real es el alto grado de inflexibilidad presupuestal, que aumentó de manera decidida a partir de 1991. No sólo la Constitución introdujo rigideces en el gasto, sino que la naturaleza del juego político las ha favorecido también. Así, después de 1991 se ganó en materia de representatividad, pero hubo a la par un sacrificio en términos de sostenibilidad (mayores déficits), adaptabilidad (mayores rigideces y menor capacidad para adaptarse a cambios en la economía) y coordinación (mayor dificultad para poner de acuerdo a todos los actores clave).

Para respaldar estas conclusiones es conveniente examinar el proceso presupuestal y su relación con las instituciones políticas fundamentales del país en las últimas

décadas. El análisis de este capítulo se concentra en el presupuesto del Gobierno central, es decir, la parte del sector público consolidado que corresponde a la Presidencia, los ministerios y departamentos, y a entidades descentralizadas del nivel nacional¹. Se excluye del análisis a los gobiernos locales, la seguridad social y las empresas industriales y comerciales del Estado, aunque son componentes relevantes del sector público colombiano.

Una breve historia de las reglas formales del proceso presupuestal

Desde mediados del siglo XIX, el Ministerio de Hacienda ha jugado un papel importante en las diferentes etapas del proceso presupuestal. Por ejemplo, la Constitución de 1886 delegó la autoridad presupuestal a dicho ministerio y limitó el rol del Congreso a la aprobación anual del presupuesto. La legislación posterior le dio aún más poder a la cartera de Hacienda, en comparación con otros miembros del gabinete, e impuso estrictos límites para las aprobaciones presupuestales del Congreso (en 1912). Otras modificaciones le prohibieron al Congreso incrementar el presupuesto sin la aprobación de la rama ejecutiva (en 1923). Las instituciones presupuestales se fortalecieron con la creación de burocracias especializadas, tales como la Dirección de Presupuesto en el ministerio (en 1950) y el Departamento Nacional de Planeación-DNP (en 1959), que desde 1973 tiene la responsabilidad de preparar el presupuesto de inversión. El DNP también prepara el Plan Nacional de Desarrollo, el cual vino a formar parte integrante del proceso presupuestal con la Constitución de 1991.

El Estatuto Orgánico de Presupuesto (EOP) es quizás la más relevante de las reglas formales debido a que regula la programación presupuestal en el poder ejecutivo, la discusión y aprobación en el Congreso y la ejecución por parte de las diferentes entidades ejecutoras. El EOP se reformó estructuralmente en 1989. Hasta ese año, el Ministerio de Hacienda tenía que aprobar previamente los compromisos contractuales de las entidades ejecutoras a través de “acuerdos de gasto” por medio de los cuales el ministerio aprobaba mensualmente el monto que los diferentes ministros podían desembolsar. Estos mecanismos le dieron a la cartera de Hacienda el poder para poner en vigor las restricciones presupuestales, pero a un costo significativo en términos de eficiencia en la ejecución del gasto. Los ministerios ejecutores carecían de la capacidad para planear sus gastos y mostraban una pobre ejecución, debido, principalmente, a que el suministro de fondos disponibles era incierto para ellos.

Después de la reforma de 1989, el Ministerio de Hacienda define un monto de financiamiento máximo anual para cada entidad, proporcionando a los ministerios ejecutores mayor autonomía para planificar los gastos. Sin embargo, el Ministerio de Hacienda aún tiene cierto control sobre el flujo de efectivo mensual de acuerdo con la disponibilidad de recursos. El EOP de 1989 creó además dos nuevas instituciones presupuestales: el Banco de Proyectos y Programas de Inversión Nacional (BPIN), en el DNP, y el Consejo Superior de Política Fiscal (CONFIS). El BPIN registra todos los proyectos de inversión con sus respectivas evaluaciones técnicas (asumidas por los respectivos ministerios) y, a través del BPIN, el DNP tiene el importante papel de

1 Los datos anteriores a 1990 excluyen a las entidades descentralizadas.

certificar la viabilidad y conveniencia técnica y financiera de cada proyecto teniendo en cuenta también los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo. Por su parte, el CONFIS fue creado para generar análisis adicionales en las etapas de planeación e implementación del presupuesto, y para establecer una mejor coordinación entre el Ministerio de Hacienda y el DNP. Alarcón (2004) y Hommes (1996) consideran que la reforma del EOP de 1989 fue un paso clave hacia el mejoramiento de la calidad y la eficiencia del gasto público en Colombia.

Entre los actores relevantes existe también una comisión bicameral de seis miembros del Congreso, considerada como la autoridad competente para autorizar el uso de empréstitos por parte del Gobierno central². Esta comisión fortalece el papel del Legislativo en asuntos presupuestales, más allá de su papel en la promulgación de la ley anual de presupuesto. Sus miembros son, usualmente, parlamentarios con conocimiento y experiencia en asuntos presupuestales. La capacidad de bloquear operaciones de crédito (hoy en día, principalmente con bancos multilaterales) les da gran poder en los debates presupuestales.

La segunda ola de reformas al proceso presupuestal tuvo origen en la promulgación de la Ley de Responsabilidad Fiscal (LRF), en 2003. La LRF se inspiró en los ejemplos de otros países latinoamericanos y fue adoptada en el contexto de un acuerdo con el Fondo Monetario Internacional (FMI). Esta ley introdujo en el proceso presupuestal el Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP), documento que el poder ejecutivo debe presentar anualmente al Congreso (y, respectivamente, los departamentos y municipios a sus asambleas y concejos).

Este documento debe contener:

- 1) Un plan financiero para el siguiente año;
- 2) Un marco macroeconómico multianual;
- 3) Metas de superávit primario, cíclicamente ajustadas para el sector público no financiero durante los próximos diez años, así como objetivos de nivel de la deuda pública y un análisis de su sostenibilidad;
- 4) Un informe de los resultados fiscales y macroeconómicos del período anterior;
- 5) Una valoración de las principales actividades cuasi-fiscales del sector público, incluyendo el costo estimado de las leyes aprobadas en el período fiscal anterior y el costo de la exención y retención de impuestos, y
- 6) Una estimación de los pasivos contingentes del Gobierno.

El poder ejecutivo presentó al Congreso, en 2003, un proyecto de ley para incorporar las disposiciones de la LRF en el EOP, con el objetivo de tener una sola Ley Orgánica para la regulación de todo el proceso presupuestal. Sin embargo, el proyecto no fue aprobado en el Congreso. El Ejecutivo, emitió entonces un decreto (4730 de

2 El origen de esta comisión, llamada Comisión Interparlamentaria de Crédito Público (Ley 18 de 1970), se remonta a la Ley 123 de 1959. La Ley 5ª. de 1992 la organizó con seis miembros del Congreso elegidos por las comisiones terceras (tres de la Cámara de Representantes y tres del Senado).

2005) reformando algunos aspectos del EOP, tales como la adopción de un sistema de clasificación del presupuesto más transparente y consecuente, que reduce el espacio para la contabilidad creativa. El decreto establece en el proceso presupuestal una herramienta complementaria llamada Marco de Gasto de Mediano Plazo (MGMP), herramienta que distribuye el monto máximo de gasto definido por el MFMP entre diferentes sectores (social, infraestructura, etc.) para los siguientes cuatro años. A diferencia del MFMP, el MGMP prioriza, de forma detallada, los gastos sectoriales de acuerdo a sus necesidades, y utiliza un horizonte más corto. Aunque los dos documentos, el MFMP y el MGMP, proporcionan información útil y relevante sobre la perspectiva fiscal para el país, carecen de las provisiones legales para asegurar la exigibilidad.

En una perspectiva comparativa, las reglas formales del proceso presupuestal colombiano no se consideran problemáticas. Por ejemplo, Stein, Talvi y Grisanti (1999), así como Alesina y Perotti (1999), consideraban en su momento que estaban entre las mejores en América Latina. Un estudio más reciente de Filc y Scartascini (2007) es menos optimista, al sugerir que las instituciones presupuestales en Colombia se han rezagado en comparación con las de otros países latinoamericanos. Sin embargo, esto es discutible, especialmente después de la promulgación de la LRF y las nuevas disposiciones que afectan al EOP. Las dificultades concernientes al proceso presupuestal en Colombia tienen que ver con prácticas informales y, aún más importante, con las inflexibilidades que restringen la discrecionalidad para ajustar las finanzas públicas al entorno económico cambiante, como se discutirá más adelante, luego de presentar las diferentes etapas presupuestales y los actores clave en cada una de ellas.

Etapas del proceso presupuestal

De acuerdo con la Constitución de 1991, el proceso presupuestal empieza con el Plan Nacional de Desarrollo, documento que el DNP tiene que presentar en el Congreso seis meses después de la posesión del Presidente. El Plan contiene los objetivos de la administración para el período presidencial (cuatro años), así como un Plan Plurianual de Inversiones (PPI), que contiene la asignación presupuestal de los gastos de inversión para cumplir con los objetivos del plan, respetando las restricciones macroeconómicas de gasto compatibles con las metas de crecimiento económico y las proyecciones de inflación. El PPI también debe definir y describir los programas y subprogramas de inversión, sus objetivos, y los indicadores necesarios para su monitoreo y evaluación. Con el fin de asegurar la representatividad, el Plan Nacional de Desarrollo tiene que ser discutido en el Consejo Nacional de Planeación antes de su presentación al Congreso. Una vez presentado, el Legislativo tiene tres meses para discutirlo y promulgarlo como ley.

El siguiente paso es organizar el presupuesto anual, preparado de acuerdo con las prioridades del Plan de Desarrollo. Cada entidad debe expresar sus programas y proyectos compatibles con el límite financiero máximo del MGMP y las metas físicas del Plan de Desarrollo. Los anteproyectos se discuten con el Ministerio de Hacienda y el DNP en reuniones sectoriales. Sin embargo, la preparación final del borrador del proyecto de ley de presupuesto se centra en el Ministerio de Hacienda y el DNP. Finalmente, Hacienda consolida el presupuesto y lo presenta ante el Congreso.

Según el estatuto presupuestal, la preparación incluye tres documentos: el Plan Financiero (que debe incluir ingresos anuales proyectados, gastos, déficit y fuentes de

financiación), el Plan Operativo Anual de Inversiones (POAI), documento preparado por el DNP con el presupuesto de inversión y el anteproyecto presupuestal (basado en los dos anteriores). Una vez aprobado por el CONFIS, y luego por el Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES), el Ministerio de Hacienda presenta el anteproyecto presupuestal al Congreso durante la primera semana de abril para el siguiente año calendario (que también es el año fiscal).

Sin embargo, el anteproyecto es una mera formalidad. Las verdaderas discusiones comienzan durante los primeros 10 días del año legislativo (que empieza el 20 de julio), cuando el Ejecutivo debe presentar el proyecto de ley presupuestal definitivo. Este proyecto se debate en sesiones conjuntas de las comisiones económicas y de presupuesto (comisiones tercera y cuarta, respectivamente) tanto del Senado como de la Cámara de Representantes (existe un total de cuatro comisiones que componen las “comisiones económicas”), aunque los votos se toman de forma separada para cada comisión.

La primera ronda de deliberaciones debe finalizar el 15 de septiembre, cuando las cuatro comisiones tienen que decidir el monto total del presupuesto. La segunda serie de deliberaciones entre estas comisiones se limita a asuntos sobre la composición del presupuesto y debe finalizar antes del 25 de septiembre. El debate en sesiones plenarias se tiene que llevar a cabo entre el 1º y el 20 de octubre para el Senado y la Cámara de Representantes y está limitado a cambios en la composición del presupuesto. El Congreso no está facultado para incrementar el presupuesto total. Durante los debates legislativos, los cambios en el monto total deben ser aprobados por el Ejecutivo e incorporados a documentos denominados “cartas de modificación”. La mayoría simple es necesaria en cada votación y, si el Congreso no aprueba el presupuesto, el Gobierno lo puede promulgar por decreto. Si el Ejecutivo no presenta una propuesta, el presupuesto del año anterior se convierte en ley. Estas reglas fortalecen la posición del Ejecutivo en comparación con la del Legislativo durante el proceso presupuestal.

Una vez que el presupuesto es promulgado, el Ejecutivo puede, por decreto, reducir o aplazar las apropiaciones presupuestales bajo las siguientes condiciones: que los ingresos se encuentren por debajo de sus objetivos proyectados, que la coherencia macroeconómica exija tales acciones, o que la entidad ejecutora se esté relegando en términos de desembolsos reales. Estas reducciones y/o prórrogas se convierten en decreto presidencial y requieren la aprobación de todo el gabinete. También se puede requerir la redistribución presupuestal en entidades específicas. Cuando las partidas tienen la misma clasificación de cuenta (en el caso de gastos de funcionamiento y deuda) y de programa (en el caso de los gastos de inversión), estas transferencias se pueden hacer por decreto. Otras redistribuciones deben ser autorizadas por el Congreso en una ley. Las adiciones presupuestales también deben ser aprobadas por el Congreso en textos de ley distintos. Hay algunas particularidades, principalmente asociadas con un estado de excepción declarado, que permiten al Gobierno informar al Congreso sólo las adiciones presupuestales necesarias.

Durante la etapa de ejecución, el Congreso controla, monitorea y evalúa el presupuesto, mediante el ejercicio del control político y la supervisión. El Contralor General de la República (elegido por el Congreso) es el encargado del control fiscal. El estatuto presupuestal le encarga al Ministerio de Hacienda las responsabilidades de seguimiento financiero, y la ley orgánica de planeación (152 de 1994) las de monitoreo y evaluación de las metas físicas al DNP, quien tiene que presentar informes al Congreso cada seis meses.

Los actores del proceso presupuestal

Los actores decisivos en el proceso presupuestal, dentro del Ejecutivo, son el Presidente, el ministro de Hacienda y el director del DNP. Dentro del Congreso, no todos los miembros tienen la misma relevancia. Los presidentes de las comisiones económicas y presupuestales, y los ponentes del proyecto de ley de presupuesto, tienen mayor influencia que los demás. La Corte Constitucional juega un rol clave en dos casos: primero, en cuanto los fallos anteriores son considerados como disposiciones constitucionales que obligan tanto al Ejecutivo como al Congreso, y segundo, durante el proceso de revisión constitucional, momento en el que la Corte puede cambiar la ley de presupuesto.

Como se afirmó en el Capítulo 3, un número importante de prerrogativas constitucionales hace del Presidente el actor clave para la mayoría de políticas, incluyendo el presupuesto. El poder de agenda con respecto a asuntos presupuestales es uno de sus principales poderes proactivos. A pesar de que la reforma constitucional de 1991 redujo los poderes presidenciales frente al poder legislativo, en la práctica éstos permanecen como una herramienta efectiva para producir cambios presupuestales durante los estados de conmoción interior y de emergencia económica.

El Congreso bicameral colombiano puede ser clasificado más como reactivo que como proactivo con respecto a la mayoría de las políticas, incluyendo el presupuesto. El sistema electoral, extremadamente personalizado, debilitó el poder negociador colectivo del Congreso frente al Ejecutivo en los asuntos presupuestales. Las negociaciones tienden a ser manejadas de manera individual por el ministro de Hacienda y el director del DNP, con algunos parlamentarios clave; la mayoría de los congresistas ejercen apenas una influencia limitada sobre el presupuesto anual. Sin embargo, el Ejecutivo tiene menos control en la aprobación de proyectos de ley para adiciones presupuestales. Más adelante se muestran los costos que resultan de la aprobación de esta clase de proyectos.

Los congresistas colombianos sólo pueden pertenecer a una comisión, y deben permanecer en ella durante todo su período, que es de cuatro años. La pertenencia a un partido resulta indispensable para acceder a la comisión de primera preferencia (Pachón, 2003). Esto es importante porque muestra que, detrás del velo de la fragmentación y la atomización, las estructuras de los partidos juegan un rol organizando la actividad legislativa. Las sesiones plenarias dependen mucho de lo que las comisiones aprueban, en especial en asuntos económicos y de presupuesto. Por ello, la pertenencia a estas comisiones es altamente valorada, debido a la proximidad con los fondos gubernamentales, lo que ofrece a los congresistas una ventaja, así como un nivel más alto de profesionalización en comparación con otras comisiones. Para los miembros de estas comisiones la tasa de permanencia en el cargo entre períodos legislativos puede ser de hasta un 69%, mientras que para otras comisiones está entre un 30% y un 41%.

La composición de los 15 miembros de la comisión económica del Senado (Comisión Tercera) es particularmente interesante. Un grupo principal de cuatro senadores ha estado en la comisión en las cinco legislaturas desde la Constitución de 1991, mientras que nueve de ellos han estado en la comisión en, al menos, cuatro de dichos períodos³. Ocho miembros de la comisión de la legislatura 2006-2010 también sirvieron en el

3 Es interesante el hecho de que los miembros de la Comisión Interparlamentaria de Crédito Público usualmente hacen parte del grupo principal.

Congreso entre 1998 y 2002. El mensaje es claro: estos congresistas son profesionales más familiarizados con la mecánica del proceso presupuestal que los miembros del gabinete, quienes cambian en promedio cada dos años.

Los partidos políticos colombianos juegan un rol secundario en asuntos presupuestales, aunque son determinantes para ser miembro de las comisiones económicas, tener posiciones jerárquicas (ser presidentes y vicepresidentes del Senado, la Cámara de Representantes y sus respectivas comisiones) y a la hora de escoger los ponentes de los proyectos de ley clave. Estos últimos juegan un rol decisivo como agentes políticos entre el Ejecutivo y otros congresistas. De todas maneras, dicha situación está cambiando como consecuencia de la reforma del sistema electoral y de la llamada “Ley de Bancadas”, pero no hasta el punto de haber afectado aún el proceso presupuestal. Resulta sorprendente que todavía haya poco debate sobre el proyecto de ley presupuestal en el Congreso colombiano.

La importancia del ministro de Hacienda y el director del DNP refleja el peso de la tecnocracia en estos asuntos. Este último (que tiene rango ministerial) por lo general ha sido de extracción académica. Aunque no son, necesariamente, doctores en economía, los ministros de Hacienda, en su mayor parte, también han sido tecnócratas, al menos desde la mitad de la década del setenta. Rara vez los presidentes han usado esta posición para asegurar coaliciones en el Congreso.

Reglas no formales del proceso presupuestal

Como se mencionó anteriormente, las reglas formales que definen el proceso presupuestal en Colombia concuerdan con las mejores prácticas internacionales. A pesar de esto, los resultados fiscales no son favorables en términos de eficiencia, adaptabilidad y sostenibilidad. Las explicaciones se tienen que buscar por fuera del ámbito de las reglas formales del proceso presupuestal. Una posibilidad tiene que ver con el poder del Congreso, que puede ser más grande de lo que las reglas formales sugieren. Otra posibilidad tiene que ver con las disposiciones legales y constitucionales que aíslan a gran parte de las decisiones fiscales de la discusión presupuestal.

La evidencia anecdótica sugiere que las coaliciones en el Congreso colombiano han necesitado el uso de asignaciones presupuestales y cuotas burocráticas en la administración. La fragmentación dentro del Legislativo y la debilidad de los partidos políticos han traído como consecuencia el uso de estas prácticas para mantener unidas a las coaliciones y animar a los congresistas a votar de un lado o del otro. Los escándalos relacionados con el favoritismo político en el uso de fondos y puestos son el pan de cada día para la prensa nacional.

Aunque hallar evidencia convincente es difícil, las conversaciones con ministros y congresistas indican que las asignaciones presupuestales con destino a proyectos de inversión regional han sido una herramienta para asegurar el apoyo de la agenda legislativa del Gobierno. La consecuencia lógica no es sólo que los proyectos de inversión son más fragmentados y atomizados, sino también que se elude fácilmente el cumplimiento de los requerimientos técnicos mínimos. Además, la intención original de fortalecer la etapa de planeación, solicitando al Congreso que discutiera el Plan Nacional de Desarrollo y lo promulgara mediante ley, tuvo un efecto contrario. La ley se convirtió en una “lista de deseos”, sin un claro sentido de cohesión ni consistencia (Montenegro, 2007).

Sin embargo, la Constitución de 1991 introdujo cambios importantes en la asignación de recursos para los congresistas. Antes de dicho año, estas asignaciones funcionaban a través de un sistema formalizado con un fuerte apoyo legal (estaban reconocidas en la reforma constitucional de 1968). Los conocidos como “auxilios parlamentarios” se incluían en el presupuesto como partidas en forma de becas para individuos seleccionados por congresistas o como contribuciones a fundaciones y otras entidades sin ánimo de lucro, controladas por los parlamentarios o sus familiares. Esto era políticamente aceptado y relativamente visible, aunque no hay datos que muestren cuánto se asignaba a cada miembro del Congreso para uno u otro uso. Si bien los auxilios parlamentarios eran legales, no estaban reglamentados. La evidencia informal y anecdótica indica que los ministros de Hacienda tenían la mayor influencia en determinar el tamaño de esta partida y su asignación entre los congresistas (de acuerdo a la posición e influencia de los mismos en el Congreso). Naturalmente, los miembros más influyentes de las comisiones, sus presidentes y los ponentes del proyecto de ley de presupuesto recibían un mejor trato.

Aunque la magnitud general de los auxilios nunca fue un problema fiscal entre 1968 y 1991, algunos escándalos relacionados con el uso de fundaciones ficticias, que servían para enriquecer a los parlamentarios, causaban indignación en una época en que la opinión pública rechazaba enérgicamente a la clase política en general, y al Congreso en particular. La Asamblea Nacional Constituyente, que redactó la Constitución de 1991, capturó este mismo sentimiento, prohibiendo el uso de los auxilios parlamentarios. Los medios de comunicación de esa época, que informaron y destacaron de manera amplia este logro político, incrementaron entre la ciudadanía la simpatía hacia el constituyente en funciones.

Sin embargo, los auxilios parlamentarios no han desaparecido en el proceso presupuestal, sino que sobreviven de manera menos formal y transparente. En lugar de asignar partidas presupuestales para el beneficio directo de uno o más congresistas, los recursos se canalizan a través de proyectos de inversión regional. En sentido estricto, el uso de la influencia política para administrar estas partidas presupuestales es inconstitucional, pero las entidades de control las toleran siempre y cuando los parlamentarios no intenten influir en la selección de contratistas, lo que infringiría las normas de contratación pública⁴.

Usualmente, la asignación de estas partidas presupuestales funciona mediante la aprobación de proyectos de inversión específicos incluidos en el presupuesto de entidades a nivel nacional. Por lo general, estas entidades son “fondos” especializados que operan como instrumentos para canalizar los proyectos de inversión en un sector particular, tales como carreteras locales, energía, agua y servicios sanitarios (Cuadro 4.1). Es corriente que el uso de estas entidades como vehículos para destinar fondos atraiga la atención de la opinión pública y de las autoridades judiciales, y es común en las campañas presidenciales en Colombia acusar al Gobierno saliente del mal uso de estos fondos⁵. Por lo tanto, una de las primeras decisiones que un nuevo Gobierno

4 Tanto la Contraloría General de la República como la Procuraduría General de la Nación han investigado casos de mala asignación de fondos, pero no casos donde un parlamentario promueva una asignación presupuestal específica en el presupuesto.

5 Un buen ejemplo fueron los llamados “fondos de cofinanciación”, muy cuestionados durante la campaña presidencial de 1998 y abolidos a través de una de las primeras leyes de la nueva administración. El Fondo Nacional de Regalías fue fuertemente discutido durante la campaña de 2002; sin embargo, el candidato elegido no lo reformó después.

toma es acabar con alguno o varios de ellos. En cualquier caso, los recursos canalizados a través de estas entidades rara vez han excedido el 2% del presupuesto total de la nación, lo que sugiere que el costo para construir las coaliciones en el Congreso, de esta manera, es relativamente bajo. De otra parte, la selección de los funcionarios que administran los fondos es de enorme importancia para los congresistas, quienes tratan de ejercer influencia sobre ellos.

Cuadro 4.1 Ejemplos de fondos potencialmente utilizados para construir coaliciones (porcentaje del presupuesto total)

Año	Fondo de Cofinanciación para la Inversión Social (FIS)	Fondo de Cofinanciación para la Inversión Rural (DRI)	Fondo Nacional de Caminos Vecinales (FNCV)	FONADE	Fondo Nacional de Regalías (FNR)	Presupuesto total como % del PIB
1990		0,2	0,8	0,2		13,2
1991		0,4	0,8	0,3		14,3
1992		0,3	0,6	0,5		18,5
1993		0,5	0,6	0,3		15,0
1994	1,3	1,0	0,4	0,0		18,5
1995	1,4	0,8	0,2	0,0	0,8	21,6
1996	1,4	0,5	0,2	0,2	1,1	24,9
1997	0,8	0,3	0,1	0,1	1,1	24,9
1998	0,3	0,4	0,1	0,3	0,7	26,9
1999		0,1	0,1	0,5	2,4	30,8
2000		0,0	0,1	0,0	2,5	28,6
2001		0,2	0,3	0,1	5,6	33,3
2002		0,1	0,1	0,1	4,2	32,8
2003			0,0	0,0	1,8	31,4
2004				0,0	1,3	32,1
2005				0,0	0,9	32,9

Fuente: Cálculos de los autores, con base en información del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

La inclusión de partidas específicas en el presupuesto tiene lugar durante las discusiones en las Comisiones Económicas (las sesiones plenarias autorizan sin cuestionar lo que se aprueba en estas comisiones). Esto aumenta la influencia de los miembros de dichas comisiones, quienes a menudo actúan como intermediarios entre el Ejecutivo y otros legisladores que desean que sus proyectos sean incluidos. En algunos casos, el Ministerio de Hacienda se opone a que los proyectos específicamente designados sean incluidos para así evitar despertar el apetito de los congresistas. La ley de presupuesto debe ser sancionada por el Presidente y, una vez aprobada, el Ministerio de Hacienda tiene la posibilidad de adicionar detalles a partidas agregadas (a nivel de programa o subprograma) en un decreto que cierra la etapa de aprobación presupuestal. En algunos casos, el Ejecutivo se compromete con los congresistas a añadir proyectos de inversión en el decreto pero no en la ley. Este compromiso demuestra la naturaleza del juego, que requiere cierta experticia, y beneficia a los legisladores más antiguos.

Es importante destacar que la inclusión de partidas específicas no ocurre solamente en la etapa de discusión y aprobación de la ley anual de presupuesto. Las negociaciones son incluso más intensas y significativas durante la aprobación de una adición presupuestal, pues el monto total no está predeterminado y se puede modificar en cualquier momento durante el debate en el Congreso. Por ejemplo, durante la adición presupuestal que se aprobó en 2001, el Gobierno solicitó incrementar el presupuesto de inversión por un monto equivalente al 22,9% de lo que había sido aprobado en la ley anual de presupuesto, y el Legislativo aprobó un incremento aún mayor, del 24,3%. Buena parte de la diferencia vino de partidas adicionales que los congresistas solicitaron y que fueron asignadas a entidades encargadas de subsidios de vivienda, carreteras y desarrollo rural (Cuadro 4.2). Ejemplos como este abundan en la historia presupuestal, independientemente del Gobierno o los parlamentarios de turno.

Cuadro 4.2 Proyectos de ley suplementarios en el ejercicio presupuestal de 2001

Entidad	Adiciones como % del presupuesto de inversión de 2001*	
	Proyecto de Ley 158 de 2001	Ley 710 de 2001
Departamento Administrativo Nacional de Planeación	8,4	8,4
Ministerio de Minas y Energía	2,9	2,9
INURBE	0,2	0,5
Fondo Nacional de Caminos Vecinales (FNCV)	0,4	0,6
Fondo de Cofinanciación para la Inversión Rural (DRI)	0,6	0,8
Ministerio de Desarrollo	0,2	0,4
INVIAS	1,0	1,1
SENA	1,1	1,2
Escuela Superior de Administración Pública (ESAP)	0,0	0,1
Ministerio de Cultura	0,1	0,2
IPSE	0,2	0,2
COLDEPORTES	0,3	0,4
Ministerio de Agricultura	1,0	1,0
Policía Nacional	0,2	0,2
Ministerio de Salud	0,0	0,0
Otros	6,4	6,4
Total	22,9	24,3

Nota: *De la Ley de Presupuesto de 2001.

Fuente: Proyecto de Ley 158 de 2001 y Ley 710 de 2001.

Una segunda forma de asignar partidas presupuestales a los congresistas supone el uso de lo que se denomina partidas globales para infraestructura, salud y educación. Durante la negociación presupuestal, los congresistas interesados (con el apoyo del ministro respectivo) solicitan recursos para propósitos generales, tales como financiación de hospitales y colegios o la construcción de infraestructura vial y de comunicaciones en áreas rurales, sin ofrecer los detalles del proyecto específico. Estos recursos son asignados a partidas presupuestales muy amplias, donde no se especifica cuáles son los proyectos individuales a implementar. Después de que el presupuesto es ratificado, el ministro sectorial correspondiente tiene la autoridad (a veces se necesita la aprobación del DNP) para asignar los recursos suficientes, ampliando así su influencia en el proceso presupuestal más allá de lo establecido en las reglas formales. Principalmente por esta razón, los ministros son bien recibidos en el Congreso y no es raro que sean de extracción política.

Un aspecto que vale la pena destacar es que muchos de los proyectos que promueven los legisladores no se registran en el BPIN antes de la aprobación presupuestal en el Congreso. Esto significa que muchos de los proyectos no han pasado por el análisis estándar de costo-beneficio antes de ser añadidos al presupuesto. En la práctica, esto le ha permitido al Congreso incluir y aprobar proyectos que no han sido evaluados en términos de su viabilidad económica y financiera. Así, a través de los años, el registro en el BPIN y la aprobación por parte del DNP se han convertido en un simple trámite, lo que ha contribuido a debilitar la importancia de este paso en el proceso presupuestal. Éste es un componente esencial a tener en cuenta para reformas futuras.

Para finalizar esta discusión, resulta crucial poner estas cifras en contexto. Las diferentes medidas de favores políticos presentados en esta sección, incluso bajo el fuerte supuesto de que todos los proyectos y recursos destinados a través de estos fondos pertenecen a esa categoría, parecen relativamente pequeñas. La próxima sección ofrece un enfoque más sistemático de los cambios en los proyectos de ley presupuestales presentados al Congreso. Los resultados también confirman la percepción de que los costos involucrados en la aprobación de la ley de presupuesto y de las adiciones presupuestales por parte del Legislativo no son particularmente elevados.

Cambios en las etapas presupuestales a raíz de la Constitución de 1991

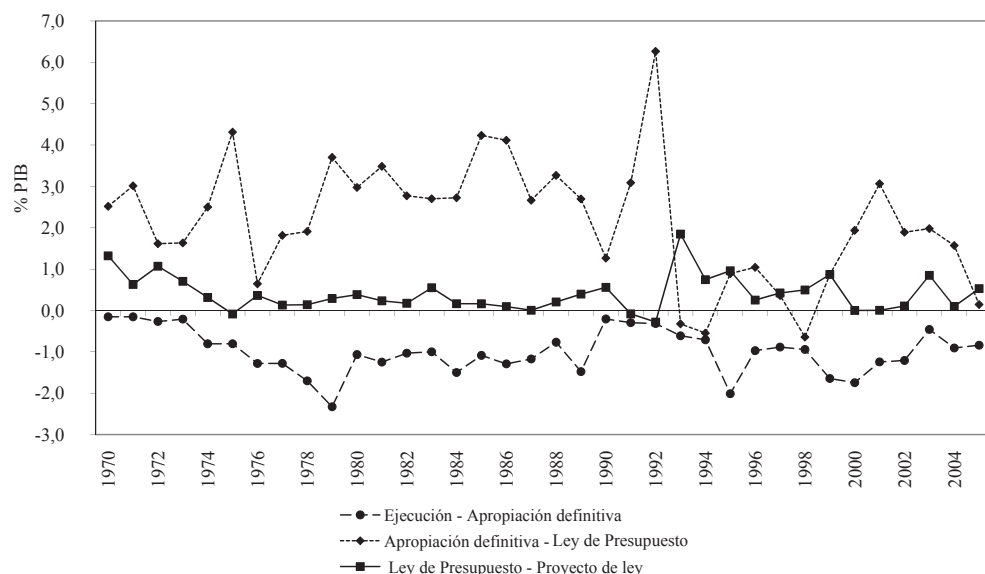
Como se discute de manera exhaustiva en este libro, la nueva Constitución, por una parte, hizo más poderoso al Congreso, pero, por otra, también lo condujo a una mayor fragmentación. Por lo tanto, es de suponer que hayan ocurrido cambios en las prácticas de negociación presupuestal en las que participa el Legislativo.

Con base en los resultados de otro trabajo de los autores (Cárdenas, Mejía y Olivera, 2009), pueden analizarse los cambios en el tamaño y composición del presupuesto durante cada una de las etapas: de la propuesta de proyecto de ley a la ley anual de presupuesto (etapa 1); de la ley de presupuesto a la apropiación definitiva (etapa 2), y de la apropiación definitiva a la ejecución (etapa 3). Los cambios durante la etapa 1 son el resultado de negociaciones entre el Ejecutivo y el Congreso para promulgar la ley. Los cambios en la etapa 2 resultan de modificaciones llevadas a cabo por el Ejecutivo, algunas de las cuales deben ser aprobadas por el Legislativo. El elemento clave en esta etapa es la decisión del Ejecutivo de enmendar el presupuesto introduciendo adiciones

presupuestales durante el año fiscal. Por último, las diferencias entre la apropiación definitiva y la ejecución (etapa 3) miden la capacidad operacional de las diferentes entidades públicas, incluyendo al Ministerio de Hacienda.

Con pocas excepciones, por lo general, el monto total que se aprueba para el presupuesto es mayor que el de la propuesta inicial. En promedio, entre 1970 y 2005, el monto total del presupuesto se incrementó en el 0,4 % del PIB (o el 2,2% del presupuesto total de la propuesta ejecutiva) durante su aprobación en el Congreso. Por tipo de gasto, el presupuesto de inversión experimenta los cambios más grandes⁶. El hecho de que la correlación entre los cambios en la inversión y el pago de la deuda sea negativa y significativa sugiere que el Congreso (con la aprobación del Gobierno) transfiere recursos desde las partidas de deuda hacia otros rubros en la etapa de aprobación.

Gráfico 4.1 Variación de recursos por etapa presupuestal, 1970-2005



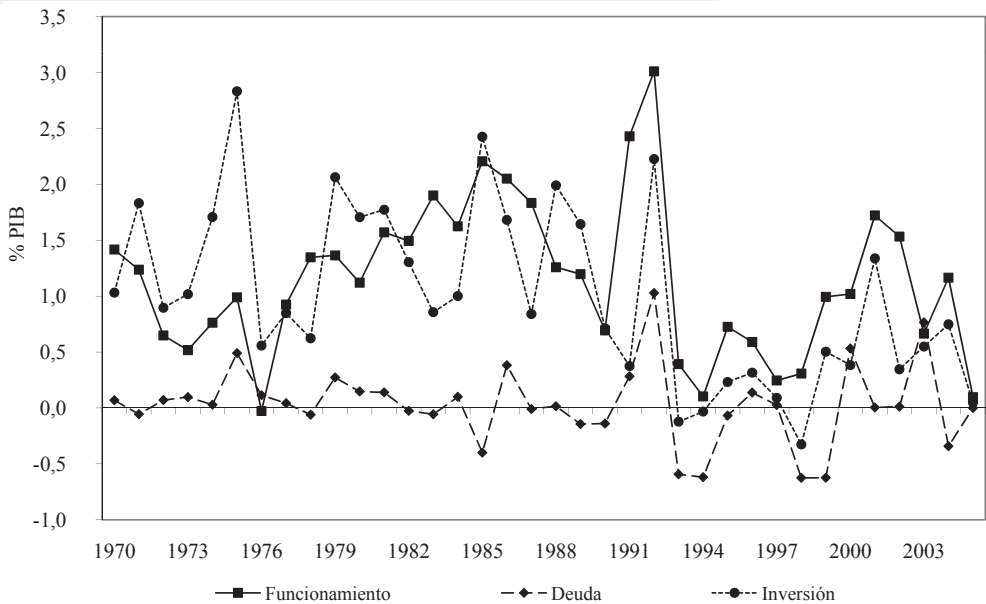
Fuente: Cálculos de los autores, con base en información del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

6 De acuerdo con datos de Castiblanco (2005), para el período de 1995-2003 hubo un incremento del 210% en el número de proyectos de inversión entre el proyecto de ley y la ley de presupuesto (etapa 1).

Sin embargo, los cambios más grandes ocurren entre la promulgación de la ley de presupuesto y la apropiación definitiva (etapa 2, ver Gráfico 4.1). Gran parte de estos cambios proviene de presupuestos suplementarios, que han sido una constante en el proceso presupuestal (a menudo ocurre más de una adición durante el mismo año fiscal). Sin embargo, esta etapa también incluye otras modificaciones como transferencias, recortes y aplazamientos (que pueden reducir el monto total). Durante el período 1970-2005, recursos equivalentes al 2,2% del PIB fueron adicionados en promedio en cada año fiscal. En esta etapa, el Congreso tiene la ventaja, principalmente porque el Ejecutivo no posee ninguna capacidad para promulgar estos cambios sin su consentimiento.

Por tipo de gasto, la deuda es la única categoría que, por lo general, ha experimentado cambios negativos (Gráfico 4.2). Esto sugiere una estrategia deliberada de sobrestimar este rubro en el presupuesto para proveer cierta capacidad de enfrentar las presiones subsecuentes de gastos adicionales. No es común que los gobiernos recorten los presupuestos operacionales y de inversión (una excepción bastante conocida fue la de 1998, cuando la crisis financiera internacional obligó al Gobierno a recortar gastos).

Gráfico 4.2 Cambios en el tipo de gasto entre la ley de presupuesto y la apropiación definitiva, 1970-2005



Fuente: Cálculos de los autores, con base en información del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Con respecto a la etapa 3, la diferencia entre el monto que finalmente se apropia y el que se ejecuta es una medida de la capacidad administrativa y de manejo de recursos presupuestales. Desde 1970 hasta 2005, es posible observar dos períodos de baja implementación del presupuesto: a finales de los años setenta y comienzos de los ochenta, y en la segunda mitad de los noventa. Los datos sugieren que mejoró la implementación del gasto de inversión después de los cambios introducidos por la Ley 38 de 1989, cambios orientados a proveer más flexibilidad a los organismos que ejecutan el gasto.

A partir de esta información, se puede verificar si hay cambios significativos después de 1991. Si, como se sostiene, el Congreso se ha vuelto un jugador más poderoso y activo, entonces, desde 1991, se verían cambios más importantes entre lo que propone el Ejecutivo y lo que aprueba el Congreso. Esta es una manera de probar la hipótesis de que el fin de los auxilios parlamentarios “generó un mayor ‘apetito presupuestal’ en los legisladores, que [...] ahora deben recurrir a mecanismos menos transparentes para asegurar que sus intereses se reflejen en el presupuesto”, como afirman Echeverry, Fergusson y Querubín (2004: 51).

Desde un punto de vista estadístico, el resultado interesante es que, aunque el presupuesto se ha incrementado en la etapa 2 como consecuencia de las enmiendas, el incremento ha sido menor (como porcentaje del PIB) desde 1991. La magnitud del cambio es impresionante: las adiciones representaban más del 3% del PIB antes de 1991 y pasaron al 1,6% después de ese año. Este efecto ha sido particularmente significativo en el caso del presupuesto de inversión. Una posible interpretación es que, al saber que el Congreso es más poderoso y fragmentado, el Ejecutivo se abstiene de presentar proyectos de ley para adiciones presupuestales. De hecho, desde 2005 el Ejecutivo ha evitado enteramente el uso de este tipo de proyectos de ley.

Otro patrón interesante, que surgió después de 1991, es la tendencia a destinar más recursos de los necesarios al servicio de la deuda, como ya se mencionó. Una posible interpretación es que, desde 1991, el Ejecutivo necesita un “colchón” más grande para acomodar las demandas de gasto sin incrementar el presupuesto total. El dinero destinado al servicio de la deuda tradicionalmente se ha usado con este fin.

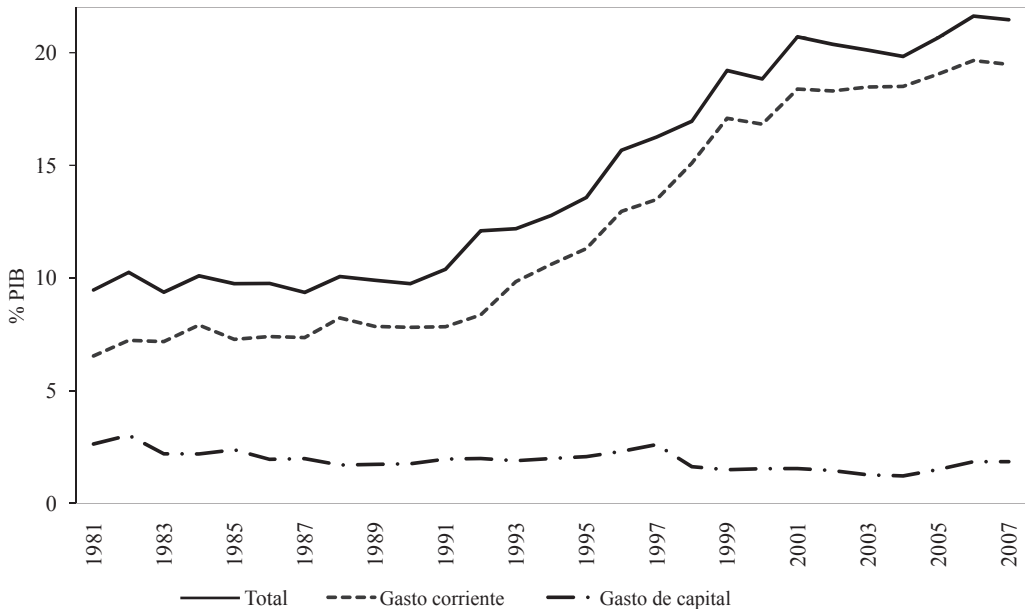
Los efectos del ciclo económico también merecen ser discutidos. El estado de la economía parece influir en la manera en que se comportan los legisladores. Cuando la economía crece por encima de su tendencia, aumentan los gastos de inversión (como porcentaje del PIB) en relación con la propuesta presentada por el Ejecutivo. Esto indica que la influencia del Congreso tiende a generar un comportamiento procíclico del gasto, pero sólo después de 1991.

En resumen, las adiciones presupuestales han sido menores después de 1991, en comparación con los años anteriores. No es posible argumentar que los problemas asociados con los resultados fiscales en Colombia, tales como la falta de eficiencia y de adaptabilidad, sean principalmente el resultado de la interacción entre el Congreso y el Ejecutivo durante las negociaciones del proyecto de ley de presupuesto. Las características principales de los resultados fiscales en Colombia reflejan causas más profundas, muchas de las cuales restringen la eficacia del proceso presupuestal como herramienta para discutir el monto y la composición de los gastos del Gobierno. Uno de esos factores tiene que ver con las inflexibilidades que se han introducido al presupuesto como producto del juego político.

Inflexibilidades

Conceptualmente, los fondos con destinación específica pueden servir como herramienta para resolver un problema de coordinación entre agentes diversos, o como mecanismo para proteger ciertas áreas del gasto público que requieren estabilidad, poniéndolas al margen de los ciclos electorales. Por ejemplo, la inversión en educación y salud requiere compromisos a largo plazo para asegurar los resultados deseados. Lo mismo aplica a algunos proyectos de infraestructura pública. Aunque este argumento es sensato, también es verdad que las inflexibilidades presupuestales pueden ser problemáticas cuando limitan el uso de la política fiscal para propósitos estabilizadores. Asimismo, las rigideces casi siempre son resultado de la influencia de grupos con intereses específicos, lo que va en contra de los objetivos de representatividad y efectividad del gasto público. Típicamente, las inflexibilidades surgen cuando los jugadores clave en el proceso presupuestal no confían el uno en el otro (y tienen temor de que una decisión no se cumpla), o cuando los actores no interactúan durante períodos repetidos (y tienen miedo de que una decisión de hoy sea cambiada mañana por quien esté a cargo).

Gráfico 4.3 Gastos del Gobierno Nacional Central, 1981-2007



Fuente: Departamento Nacional de Planeación.

El Fondo Monetario Internacional (2004) considera que Colombia es el país de la región con mayor porcentaje de gastos con destinación específica⁷. El MFMP publicado en 2009 por el Ministerio de Hacienda estima que más del 60% del presupuesto que corresponde a transferencias territoriales, pensiones y pago de deuda es completamente inflexible. Como se muestra en el Gráfico 4.3, los efectos de estas inflexibilidades han sido particularmente desfavorables para el presupuesto de inversión, que ha gozado de menos protección que los gastos de funcionamiento.

La Constitución de 1991 elevó las rigideces presupuestales en Colombia a niveles nunca antes vistos. De acuerdo con Penfold (1999), la fuerte representación de líderes regionales en la Asamblea Constituyente de 1991, la influencia de las reformas constitucionales en Europa y en otros países de Latinoamérica en los años setenta y ochenta, la presencia de nuevos grupos políticos (como el grupo de izquierda M-19) y el temor de que el Congreso rechazara las decisiones de la Asamblea, indujeron a los constituyentes a introducir un exceso de detalles y especificidades en la Constitución que, en lugar de ser solo la carta política nacional, se convirtió también en un reglamento operacional para ciertas áreas de política.

Por ejemplo, la Constitución de 1991 estableció un incremento en las transferencias fiscales a los municipios y departamentos, expresado como un porcentaje de los ingresos del Gobierno Central. Como se discute en el capítulo siguiente, dos enmiendas constitucionales (2001 y 2007) intentaron contener el incremento en las transferencias fiscales, pero sólo tuvieron éxito parcial sobre el crecimiento del gasto del Gobierno central. Asimismo, el proceso de revisión constitucional ha creado sus propias fuentes de rigidez constitucional. Existe una larga secuencia de sentencias de la Corte Constitucional sobre temas relacionados con los incrementos de los salarios de los funcionarios públicos y los beneficios en pensiones que son de obligatorio cumplimiento y tienen un impacto directo sobre el gasto público. El Congreso perdió la capacidad de decidir sobre estas dos áreas cruciales del gasto, en las que el presupuesto es simplemente el reflejo de los mandatos constitucionales.

Para complicar el asunto aún más, el Congreso ha aprobado leyes que aumentan las rigideces fiscales, sobre todo a través de impuestos con destinación específica. Aunque, en principio, están prohibidos por la Constitución, dicho tipo de impuestos es permitido para inversión social. Por lo tanto, impuestos atados a propósitos “sociales” específicos han proliferado desde 1991. Un ejemplo es el recurso a un recargo en el IVA (aplicado a teléfonos celulares) con destino a la construcción de infraestructura deportiva. La definición de gasto “social” está en las manos del Congreso y se ha venido ampliando desde 1991 para acomodar un número creciente de impuestos con destinación específica.

El propio Ejecutivo también ha contribuido al incremento de las rigideces, lo que sugiere que la respuesta natural de cada parte interesada es introducir inflexibilidades que anulan las preexistentes. El instrumento favorito en este caso es el uso de vigencias futuras, que es un mecanismo para comprometer el gasto en el mediano plazo, en especial para inversión. Esta apropiación puede ser decidida unilateralmente por el

7 El gasto con destinación específica es del 81% en Colombia, en comparación con el 80% en Brasil, el 60% en Argentina, el 45% en Costa Rica y el 1% en Perú.

Ejecutivo y, de manera más específica, por el CONFIS. En rigor, las vigencias futuras constituyen inflexibilidades en el presupuesto, ello debido a que aparecen como apropiaciones efectivas que están por encima de la voluntad del Congreso u otras normas, y a que tienen que respetarse una vez se discute el proyecto de ley anual de presupuesto. Como incluso evitan la discusión legislativa, las vigencias futuras se traducen en pérdida de la representatividad de los gastos del Gobierno.

Durante el período de 1995-1999, las vigencias futuras equivalieron al 18,3% del presupuesto de inversión, mientras que durante el período de 2000-2005 la cifra llegó al 63,9%. Es evidente que esto limita la adaptabilidad del presupuesto. Con base en el análisis de las vigencias futuras por sector, se ha encontrado que el incremento se ha dirigido al sector transporte, seguido por seguridad y defensa, agua potable y saneamiento básico, y comunicaciones.

Pero la pregunta más profunda es: ¿por qué se han multiplicado las inflexibilidades desde 1991? Hay, por lo menos, tres respuestas diferentes. Una explicación está conectada a los cambios en las instituciones políticas que han incrementado la competencia, rotación y fragmentación en el Congreso (Capítulo 3). Tales escenarios favorecen la adopción de reglas inflexibles. Los actores políticos desean que los acuerdos sean inmunes a las renegociaciones futuras que seguramente incluirían a otros actores políticos. En otras palabras, los horizontes de corto plazo y la falta de interacción repetida crean los incentivos para no querer permitir cambios. Una segunda explicación, siguiendo a Echeverry *et al.* (2004), ve el problema de las inflexibilidades a través del lente de la “tragedia de los comunes”, en el sentido de una apropiación excesiva de los recursos de un fondo común. Cada grupo que introduce inflexibilidades cosecha un beneficio, pero le traslada el costo fiscal (no sólo expresado en términos de sostenibilidad sino también de eficiencia) a la sociedad como un todo. Una tercera explicación resalta la naturaleza dinámica del problema: cada actor busca protegerse de los demás, introduciendo un número mayor de inflexibilidades. Cualquiera que sea la explicación, la tendencia que se observa desde 1991 es hacia una creciente rigidez.

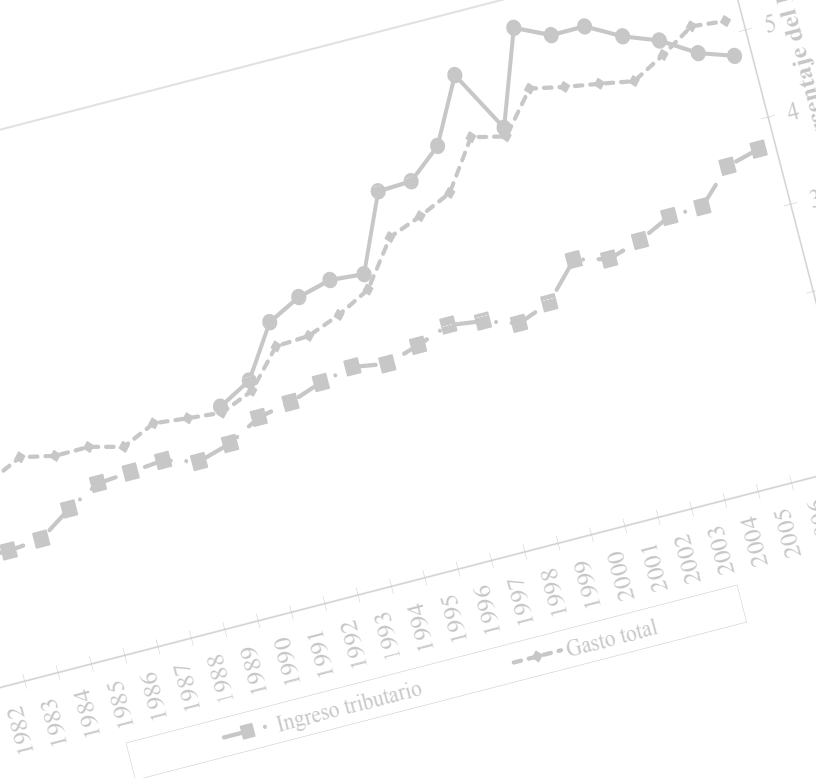
Conclusiones

La Constitución de 1991 ha tenido un impacto presupuestal considerable. Los cambios en las reglas del juego político, el número de actores y su peso relativo han influido en todas las etapas del proceso presupuestal. El principal cambio ha sido la mayor rigidez del presupuesto, al punto que la ley anual de presupuesto es ante todo un compendio de decisiones previas, muchas de ellas adoptadas sin un amplio debate político. La utilización de reglas fiscales altamente inflexibles refleja el gran número de actores involucrados y la dificultad de alcanzar resultados cooperativos. En la práctica, el presupuesto en Colombia es un conjunto de obligaciones de gasto previamente determinadas, algunas de origen constitucional o legal, otras impuestas por decisiones anteriores del Ejecutivo. Como resultado, la discusión del presupuesto en el Congreso sólo es relevante para los pocos gastos discrecionales que restan, y que cada vez son menos. El alto control del Ejecutivo sobre la aprobación de la ley anual del presupuesto reduce la capacidad del Legislativo de ejercer influencia. Por consiguiente, tanto las modificaciones introducidas como los recursos adicionados por el Congreso durante la etapa de aprobación son moderados (en promedio, el incremento es del 0,4% del PIB, o del 3,1% del presupuesto).

El Congreso tiene mayor poder de negociación en las discusiones que ocurren después de la promulgación de la ley anual de presupuesto. En esa etapa, es más probable que los proyectos de inversión sugeridos por legisladores sean incluidos a través de las adiciones presupuestales. Sin embargo, la cantidad de adiciones presupuestales promovidas por el Ejecutivo ha disminuido desde 1991. Esto sugiere que la nueva Constitución hizo más difícil y costosa la promulgación de tales leyes. El Congreso, en esta etapa, tiene más influencia para incrementar lo que el Gobierno propone.

La Carta Política de 1991 mejoró la representatividad de ciertos grupos en el proceso presupuestal y confirió seguridad a ciertos tipos de gasto, especialmente sociales. Sin embargo, al agudizar las rigideces presupuestales, reducir la capacidad de negociación del Ejecutivo y elevar los costos de transacción política, ha generado un deterioro de los resultados fiscales. Esta es una consecuencia imprevista de enorme trascendencia, que debería ser corregida en aras de mejorar los resultados fiscales y la adaptabilidad de la política fiscal frente a choques macroeconómicos. Ello resulta de especial importancia porque, como se analiza en el capítulo siguiente, la Constitución de 1991 y los cambios subsecuentes en el quehacer político también han limitado la capacidad de introducir reformas fiscales, particularmente en materia de impuestos.

CAPÍTULO 5



CÓMO LA CONSTITUCIÓN DE 1991 TRANSFORMÓ LA ECONOMÍA POLÍTICA DE LAS REFORMAS FISCALES

MAURICIO OLIVERA
MÓNICA PACHÓN
GUILLERMO PERRY

El consenso generalizado en el seno de la Asamblea Nacional Constituyente reunida en 1991 indicaba que Colombia tenía un Estado excesivamente débil y pequeño para enfrentar de manera efectiva la seguridad, la globalización y los desafíos sociales. Por consiguiente, uno de los objetivos de la reforma del orden constitucional de 1991 fue incrementar la presencia del Estado, otorgándole poder fiscal y político a los departamentos y municipios¹, ampliando el alcance de los servicios sociales básicos y fortaleciendo el poder judicial, entre otras medidas. Todo ello resultó en un incremento significativo del gasto público².

Así, a partir de 1991 los gastos del Gobierno central (GC, en adelante) se incrementaron sustancialmente y el balance fiscal se deterioró, como se describió en los capítulos anteriores. La razón principal fue que, aunque existía consenso en la necesidad de fortalecer el Estado, no lo había en cuanto a la estrategia para financiar el crecimiento del gasto.

Como consecuencia, desde que se promulgó la Constitución todos los gobiernos han intentado financiar o controlar el incremento del gasto por medio de una combinación de reformas fiscales que incluyen reformas tributarias, de pensiones, a la descentralización y del gasto. Las reformas tributarias han sido las más frecuentes. Con éstas, los gobiernos han intentado incrementar a corto plazo los ingresos, preocupándose solo excepcionalmente por la eficiencia. Sin embargo, las reformas tributarias realizadas después de 1991 sólo han tenido un efecto parcial en su objetivo de cerrar el desequilibrio fiscal. Mientras que el gasto se incrementó en 11 puntos porcentuales entre 1990 y 2007, los ingresos por impuestos sólo aumentaron siete puntos, a pesar de que se adoptó casi una reforma tributaria por año (fueron 14 en el período 1990-2007).

Por su parte, las reformas a la descentralización no han sido frecuentes, pero sí más efectivas para controlar el crecimiento del gasto del GC (ver Gráfico 5.1). No obstante, su efecto neto ha sido limitado, debido al incremento del gasto directo del GC en las

1 Durante el Gobierno conservador de Belisario Betancur (1982-1986), una reforma constitucional permitió la elección popular de alcaldes. Se creía que el centralismo excesivo, establecido en la Constitución, era parcialmente responsable de la crisis política que estaba sufriendo el país. No sólo la representación política era limitada: los gobiernos locales dependían de que el gobierno central les asignara recursos para la mayoría de los gastos públicos locales, lo que hacía difícil que se escucharan las necesidades de los votantes. La enmienda constitucional de 1986, que inició la descentralización política, se reforzó gracias a las decisiones que se tomaron en la Asamblea Constituyente de 1991, que estableció la descentralización administrativa y la elección popular para los gobernadores.

2 El incremento en el gasto también fue consecuencia del aumento en los gastos de defensa que debieron llevarse a cabo en razón del deterioro del orden público avivado por la asociación del dinero del narcotráfico con la guerrilla y el paramilitarismo. Adicionalmente, una reforma estructural en el gasto en pensiones le impuso más presión a las finanzas del Gobierno central durante un largo período de transición. Mientras que el Gobierno continuaba pagando las pensiones que se habían contraído hasta el momento, perdió muchas contribuciones de los afiliados que se cambiaron a fondos privados de pensiones.

regiones³. Otras reformas relacionadas con la descentralización que han limitado la deuda y el gasto de los gobiernos municipales y departamentales mejoraron las finanzas públicas territoriales, las cuales pasaron de un déficit promedio del 1% del PIB a mediados de la década del noventa, a un superávit de más del 1,5% del PIB diez años después.

Las reformas al proceso presupuestal han sido escasas, debido en parte a que quienes han diseñado las políticas han considerado que estas reformas no son suficientes para controlar el gasto en el corto plazo. Ha existido además el riesgo de que las reformas al proceso presupuestal puedan ser aprovechadas por los legisladores para incrementar su poder de decisión sobre el gasto⁴.

En conclusión, el aumento del gasto público debido a la reforma constitucional de 1991 no ha sido compensado por reformas tributarias que incrementen en forma equivalente el recaudo, o por aumentos de las prerrogativas presupuestales del Ejecutivo en el proceso presupuestal, y esto ha generado un desbalance fiscal difícil de compensar. El resultado ha sido la pérdida de la disciplina fiscal, como volvió a ser evidente con la desaceleración económica de 2008-2009⁵.

El presente capítulo explora los determinantes políticos de las reformas fiscales después de 1991: reformas tributarias, reformas a la descentralización, reformas al proceso presupuestal y, de manera más incidental, reformas pensionales. En particular, el capítulo analiza cómo la interacción entre los diferentes actores participantes en el diseño y la discusión de las reformas bajo circunstancias económicas y políticas diversas (crisis políticas, crisis económicas y *booms* económicos) afectaron el resultado de esta reformas.

El capítulo se basa en una comparación del diseño institucional anterior y posterior a la Constitución de 1991, y de las reformas fiscales antes y después de ese año, teniendo en cuenta los estudios ya existentes y un número considerable de entrevistas semiestructuradas a los principales actores que participaron en dichas reformas.

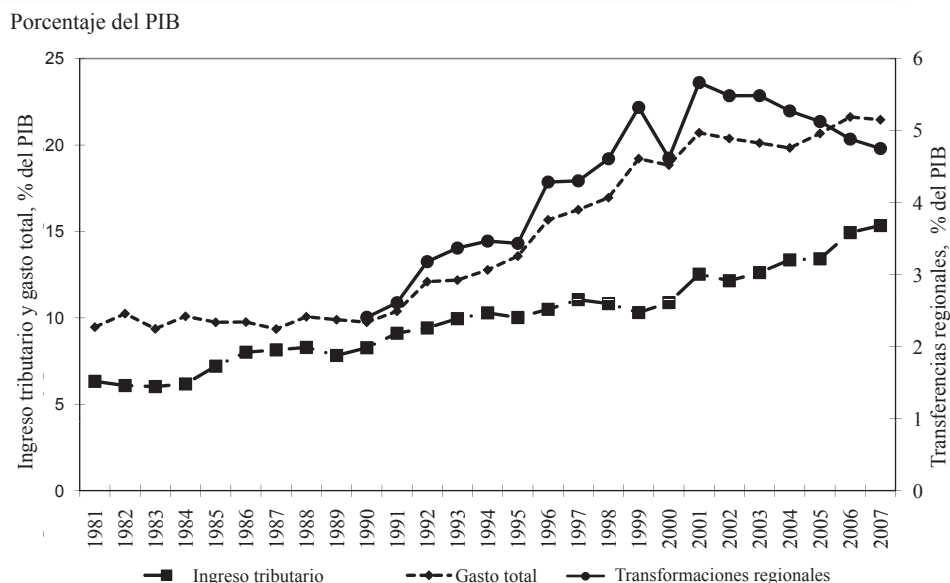
Los resultados que aquí se presentan indican que los niveles del éxito de los gobiernos y las diferencias en las distintas áreas se explican por la fragmentación política y las limitaciones del poder ejecutivo. Como indica el Capítulo 3, una de las consecuencias más importantes de la reforma de 1991 fue la fragmentación excesiva de la competencia política. La falta de acción colectiva entre quienes conforman los partidos políticos, así como la pérdida de capacidad del Presidente de la República para controlar las carreras políticas de los legisladores, han hecho que las negociaciones con horizontes de largo plazo sean excepcionales, y las de corto plazo la regla. De este modo, las reformas que han buscado resolver el problema del déficit fiscal han logrado sólo muy parcialmente su objetivo.

3 De hecho, como se explica más adelante, las reformas a la descentralización han tenido, además de objetivos puramente fiscales, algunos objetivos de recentralización. Adicionalmente, el hecho de que los objetivos fiscales se logran parcialmente no implica que la eficiencia del proceso de descentralización mejorara.

4 Actualmente, la ley orgánica de presupuesto declara que si el Congreso no aprueba el proyecto de ley anual de presupuesto, el Ejecutivo puede promulgarla por decreto (art. 59).

5 Los ingresos fiscales excepcionalmente altos durante el *boom* económico del período 2005-2008, debido especialmente al auge de los productos básicos, ocultaron este hecho durante un tiempo, y llevaron a que se reversaran algunas reformas tributarias.

Gráfico 5.1 Gobierno Central: Ingresos tributarios, gastos totales, y transferencias a los gobiernos municipales y departamentales, 1981-2007



Fuente: Ministerio de Hacienda y Departamento Nacional de Planeación.

Desde 1991, todos los gobiernos se han enfrentado al problema de cómo financiar o limitar el crecimiento del gasto público. Para entender la influencia de los factores políticos en la manera como los distintos gobiernos han tratado de resolver este desafío, es conveniente empezar por describir el papel que juegan los principales actores en el proceso legislativo requerido para la introducción de una reforma fiscal (su rol en el proceso más general de formulación de políticas fue presentado en el Capítulo 3). También resulta oportuno exponer las reglas formales del proceso legislativo que deben cumplirse para la promulgación de una reforma tributaria y de una reforma a la descentralización, así como las atinentes a la modificación del proceso presupuestal. Preparado el terreno de este modo, pueden entonces plantearse las hipótesis centrales que servirán para explorar en el resto del capítulo la economía política de los distintos tipos de reformas fiscales.

Los actores del proceso legislativo

La rama ejecutiva

El Presidente de la República es responsable de la dirección de la política económica y, en particular, de establecer la estrategia fiscal para poder ejecutar la agenda

política del Gobierno. Para este propósito, cuenta con dos asesores principales: el ministro de Hacienda y el director del Departamento Nacional de Planeación (DNP). Tradicionalmente, ambos cargos han sido ocupados por tecnócratas sin experiencia electoral o política, con formación académica avanzada, provenientes de los círculos de la academia, los centros de investigación y el banco central.

El ministro de Hacienda tiene como mandato constitucional proteger la disciplina fiscal y la estabilidad macroeconómica, mientras que el DNP tiene como responsabilidad planear y ejecutar políticas de desarrollo a largo plazo, usando como instrumentos el Plan Nacional de Desarrollo y el presupuesto de inversión⁶. Tanto el ministro de Hacienda como el director del DNP están encargados de asignar recursos públicos, y, junto con las entidades del gasto, de planear y programar las políticas y la ejecución del presupuesto.

Los criterios utilizados por el Presidente para escoger a los ministros varían según las circunstancias y necesidades. El primer mandatario puede oscilar entre un gabinete más técnico o uno más político, ello en función del tamaño de su coalición o del tipo de políticas en que esté interesado. El cambio en estas estrategias también puede ocurrir dependiendo del momento: así, puede ser que en momentos de holgura fiscal se prefiera la lealtad antes que el conocimiento, y en tiempos de crisis lo contrario⁷.

Ministros de otras carteras están parcialmente involucrados en el desarrollo de la política económica como ejecutores en sectores específicos. Puesto que sus incentivos se orientan a maximizar los recursos disponibles para su sector, es de esperar que presionen por obtener recursos adicionales del presupuesto, antes que por apoyar la restricción presupuestal establecida por el ministro de Hacienda.

En Colombia, como en casi todos los países latinoamericanos, el Gobierno tiene iniciativa legislativa privativa sobre proyectos de ley que traten cuestiones presupuestales y tributarias. Por lo tanto, cualquier proyecto de ley o enmienda de autoría de los legisladores que tenga implicaciones presupuestales requiere, antes de pasar al Congreso, ser aceptada explícitamente por el ministro de Hacienda.

Además de tener iniciativa legislativa privativa, el Presidente, desde la reforma constitucional de 1968, puede expedir decretos legislativos sobre asuntos económicos cuando se declara el estado de emergencia económica y social⁸. Aunque el uso del estado de emergencia se limitó después de 1991, haciendo más difícil para el Presidente recurrir al mismo indiscriminadamente (mediante el control por parte de la Corte Constitucional y el vencimiento de los decretos legislativos expedidos al amparo de

6 El Plan Nacional de Desarrollo es la carta de navegación de las políticas públicas que, desde la Constitución de 1991, cada nueva administración debe preparar y discutir con el Congreso durante el primer semestre en el poder. La Constitución buscó fortalecer la etapa de planeación de las políticas públicas, convirtiendo cada Plan Nacional de Desarrollo en ley. Esta carta de navegación contiene un plan plurianual de inversiones que se ejecuta a través del presupuesto anual. El DNP está encargado de estas dos herramientas presupuestales básicas, el Plan Nacional de Desarrollo y el presupuesto de inversión. Por su parte, el presupuesto del GC está regulado por el Estatuto Orgánico de Presupuesto (ver Capítulo 4).

7 En este capítulo no se observa sistemáticamente el perfil de los ministros, pero se sugiere que el “tipo” de gabinete puede tener efecto en el contenido y en el desarrollo de las políticas.

8 Varios analistas han ilustrado que, antes de 1968, la práctica de recurrir al estado de sitio también era muy común como medio para legislar asuntos económicos vía decreto.

la declaratoria de emergencia, una vez expirado el término de ésta), continúa siendo un instrumento poderoso para enfrentar situaciones de crisis.

Partidos políticos y legisladores en el Congreso

Después de que los proyectos de ley se discuten al interior del gabinete, pasan al Congreso para surtir el proceso legislativo. Tanto los legisladores a título personal como los partidos políticos tienen un papel clave a la hora de debatir y aprobar cualquier reforma. Desde los primeros años de la República hasta los años ochenta, el Partido Liberal y el Partido Conservador representaron la mayoría de los votos y ocuparon casi la totalidad de las curules y puestos públicos. Fue sólo a partir de la Constitución de 1991 que su participación en el Gobierno y su porcentaje de votos disminuyó, dando paso a un sistema multipartidista con altos niveles de fragmentación.

Desde el Frente Nacional hasta la década de los ochenta, la negociación con las directivas de los partidos era usual para garantizar que las políticas se aprobaran en el Congreso. A pesar de que las organizaciones partidistas estaban ya relativamente fraccionalizadas y descentralizadas (Latorre, 1974), el poder de nombramiento de que gozaba el Presidente mantenía los incentivos de los legisladores a permanecer en los partidos. Esto dejó de ser así con la descentralización y con la reforma constitucional de 1991.

La descentralización, iniciada en 1986 con la elección popular de alcaldes y consolidada con la elección de gobernadores en 1991, fue un factor determinante el impulso a de la fragmentación. Antes de 1991, el Presidente tenía un amplio poder de nombramiento que le permitía controlar la carrera política de muchos de sus copartidarios (Gutiérrez, 2001; Carroll y Pachón, 2007). Sin embargo, después de 1986 estos poderes de nombramiento se redujeron drásticamente pues, a pesar de que el Presidente todavía podía nombrar gobernadores, éstos ya no podían nombrar alcaldes. Por consiguiente, los políticos locales dejaban de depender de los políticos nacionales para fomentar sus carreras. Y a partir de 1991, el Presidente perdió también el poder de nombrar gobernadores, por lo que los políticos regionales se volvieron aún más independientes del nivel central de los partidos, y la acción colectiva coordinada entre copartidarios se tornó muy complicada⁹.

Además de profundizar de la descentralización, la Constitución de 1991 incluyó otros cambios que en conjunto generaron incentivos para una mayor fragmentación del sistema de partidos (Botero, 1998; Nielson y Shugart, 1999; Crisp y Desposato, 2004; Pizarro, 2002). En primer lugar, la Carta Política estableció un umbral muy bajo para la formación de partidos políticos: sólo 50.000 firmas para obtener su reconocimiento por el Consejo Nacional Electoral. Combinado con la circunscripción nacional del Senado de la República, esto disminuyó los incentivos de acción colectiva dentro de los partidos. Para rematar, los legisladores podían pertenecer a más de un partido.

9 Cárdenas, Junguito y Pachón (2008) muestran la creciente fragmentación con diferentes indicadores como el número de listas introducidas por curul, que ya era alta en el período previo a la Constitución de 1991. De 1,5 listas por curul antes de 1991 (1970-1990), el número de listas pasó, en 2002, a seis por curul en la Cámara de Representantes y tres en el Senado. Dado que las listas eran cerradas, el número de candidatos aumentó mucho más. El número de partidos también se incrementó en 2002, así como el número de partidos que consiguieron representación en el Congreso. De un promedio de tres en el período anterior, se pasó a 45 en 2002.

Por consiguiente, los congresistas que buscaban ser reelegidos formaban nuevos movimientos políticos para tener acceso a la financiación pública sin requerir de la ayuda del directorio oficialista.

Después de varios intentos de modificación del sistema electoral, el Acto Legislativo 01 de 2003 cambió dicho sistema, introduciendo un umbral de participación del 2% del censo nacional para el Senado, así como la restricción de una lista por partido en cada circunscripción. La reforma constitucional fue efectiva puesto que cambió los incentivos garantizando que la mejor estrategia sea unirse preelectoralmente con otros legisladores para aumentar las probabilidades de reelección (Pachón y Shugart, mimeo). Sin embargo, aún es pronto para saber su efecto sobre las reformas fiscales, ya que ha habido desde entonces pocas.

Corte Constitucional

Previo a la reforma constitucional de 1991, el control constitucional era ejercido por la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, la cual fue activa comparada con sus contrapartes en la región. Sin embargo, la creación de la Corte Constitucional cambió la talla del control de constitucionalidad en Colombia, al convertirse aquella en una de las instituciones con mayor poder y protagonismo en el proceso legislativo. Desde su creación en 1991, la Corte se ha destacado por ejercer activamente su rol de veedor de la Constitución. Prueba de ello es que, en numerosas ocasiones, ha rechazado la declaratoria del estado de conmoción interior y del estado de emergencia económica y social. Igualmente, la Corte ha decidido sobre la constitucionalidad de 2.987 proyectos de ley (hasta 2002), lo que representa el 30% de todas sus decisiones (Cepeda, 2004). El papel de la Corte Constitucional, y sus decisiones sobre asuntos altamente controversiales en materia de políticas económicas, se ha cuestionado sistemáticamente, ya que la interpretación de la Constitución se ha convertido en una limitación para la capacidad de introducir reformas estructurales (Kalmanovitz, 2001) y para reducir el gasto público¹⁰.

Sector privado

Las asociaciones empresariales y los conglomerados económicos son un vínculo importante para entender el comportamiento del Congreso y las preferencias presidenciales por ciertas políticas. El final del acuerdo bipartidista y la implantación de un nuevo modelo institucional y económico implicaron un desafío a las prácticas comunes de interacción entre el sector privado y el gobierno. Con su gran capacidad para adaptarse a los cambios económicos, y para financiar las campañas electorales, los grandes grupos económicos (los llamados “cacaos”) consiguieron una posición dominante en su relación con el Presidente (Rettberg, 2003, y Capítulo 6)¹¹.

10 Como ejemplos, la Corte ha declarado inconstitucionales varias reformas pensionales que buscaban limitar el déficit efectivo de pensiones que resultó de la reforma pensional de 1993, y ha establecido que los salarios públicos, o por lo menos aquellos cercanos al salario mínimo, deben aumentar cada año por lo menos lo mismo que el incremento de la tasa de inflación.

11 “En Colombia, existen más de 15 grupos económicos, pero cuatro dominan el panorama empresarial. Del total de los activos e ingresos de los grupos colombianos, estos cuatro controlan el 70 y más del 60%, respectivamente” (Rettberg, 2003).

Por consiguiente, las grandes asociaciones empresariales vieron reducida su antigua influencia en asuntos tributarios y legislativos a expensas de los grupos (conglomerados) empresariales y de asociaciones subsectoriales menos generales o, incluso, de grandes empresas específicas¹². Esto fue parte de una tendencia de desplazamiento del proceso de *lobby* del Ejecutivo (donde las grandes asociaciones empresariales tenían una mayor influencia) hacia el Congreso y los gobiernos municipales y departamentales; ello como consecuencia de la reducción en los poderes discrecionales del Ejecutivo en asuntos económicos debido a la apertura comercial, a la eliminación de múltiples fuentes de crédito subsidiado (en razón de la privatización gradual de la mayoría de los bancos públicos y de la prohibición constitucional al banco central de crear líneas de crédito, excepto para apoyo de liquidez a los bancos), así como a la descentralización y privatización de muchos servicios públicos.

A causa de estos cambios políticos y económicos, miembros del sector privado (que previamente hacían *lobby* a través de las asociaciones empresariales) decidieron diversificar su estrategia para tener una influencia más decisiva sobre miembros del Congreso. Aunque los grupos de interés continuaron presionando a los gobiernos como colectividad durante los diferentes episodios de cambio en la política económica, las empresas optaron por financiar separadamente campañas de legisladores individuales. De esta manera, las empresas encontraron la forma de intervenir con la ayuda de legisladores para incluir excepciones u otras políticas favorables a ellas. Para los legisladores individuales, estas relaciones con empresas resultaron atractivas. Como la financiación de sus campañas era función de su propio esfuerzo individual, la disposición del sector privado se convirtió en una fuente importante de financiación. Por consiguiente, la constante fragmentación de la competencia política tuvo como consecuencia una mayor injerencia del sector privado en el Congreso a través de los legisladores individuales.

Las reglas del proceso legislativo

Para convertirse en ley, un proyecto debe enfrentar dos debates en cada una de las cámaras: uno en la comisión correspondiente y otro en la plenaria (ver Cuadro 5.1). Los legisladores pueden incluir enmiendas al proyecto de ley durante el proceso legislativo. De igual modo, si el proyecto de ley es presentado por el Ejecutivo, el Presidente puede decidir retirarlo en cualquier momento del proceso, cuando considere que ha sido modificado hasta el punto de no reflejar ya su intención original. Un proyecto de autoría legislativa, por el contrario, sólo puede ser retirado si su proceso legislativo no ha comenzado aún.

En el caso de ser aprobadas diferentes versiones del proyecto de ley en las dos cámaras, se hace necesaria la formación de una comisión accidental para debatir y acordar la versión final. Luego, la versión final unificada es sometida a una votación final en cada una de las cámaras¹³. Si es aprobado, el proyecto de ley pasa a sanción

12 Como se pudo corroborar en una reunión con los directores actuales y anteriores de asociaciones empresariales.

13 Alemán y Pachón (2007) muestran que estas comisiones accidentales son frecuentes, y como no hay reglas para su nombramiento, sobrerrepresentan la coalición de gobierno.

presidencial, instancia en la cual el Presidente decide si vetarlo o no (existen varios tipos de veto: parcial, completo y modificatorio; ver Alemán y Schwartz, 2006). Si no es objeto de veto, el proyecto se convierte en ley luego de su publicación en la Gaceta del Congreso.

Cuadro 5.1 Proceso legislativo

Etapas de comité	Proyectos de ley tributarios		Ley orgánica de presupuesto		Enmienda constitucional*
	Regular	Sesión conjunta	Regular	Sesión conjunta	Regular
No. de debates	4		4		8
Mayoría requerida	50% + 1 del quórum decisivo		50% + 1 de los miembros		50% + 1 del quórum decisivo (primeros 4 debates), 50% + 1 de los miembros (últimos 4 debates)
Revisión <i>ex ante</i> de la Corte Constitucional	No	No	No	No	Sí

Nota: *Las reformas de descentralización requieren enmiendas constitucionales.

Fuente: Elaboración de los autores.

En función del área de política, hay diferencias respecto de este procedimiento legislativo básico. Adicionalmente, si se trata de un proyecto de ley del Ejecutivo existen atajos para acelerar los debates o el tiempo total de debate. Así, el Presidente puede solicitar el primer debate en sesión conjunta, para que las comisiones de la Cámara y el Senado discutan y voten el proyecto simultáneamente, o puede hacer una solicitud de urgencia para que el proyecto se debata en 30 días calendario, y puede insistir en la emergencia, al igual que hacer que el proyecto sea la prioridad de la agenda legislativa.

Las leyes orgánicas (como la de presupuesto), que siguen a las enmiendas constitucionales en cuanto a importancia y dificultad procedimental, sólo necesitan cuatro debates para su aprobación. La única diferencia significativa con el proceso regular es que deben ser votadas por la mayoría absoluta de las comisiones y de la plenaria. Por su parte, todos los proyectos de ley que cambian o introducen cambios en el régimen tributario siguen el procedimiento regular, pero primero deben ser introducidos en la Cámara y luego en el Senado.

Las transferencias territoriales requieren reformas constitucionales, y, de manera general, las enmiendas constitucionales tienen requerimientos procedimentales mucho más complejos (ver Cuadro 5.1). En lugar de los dos o cuatro debates ordinarios, las reformas constitucionales tienen que debatirse ocho veces, con dos rondas completas en las dos cámaras. También requieren mayorías diferentes: para ser aprobada, una enmienda constitucional debe ser votada por mayoría simple en la primera ronda, como un proyecto de ley normal, y por mayoría absoluta en la segunda ronda de debate. Las enmiendas son permitidas en las dos rondas de votación, lo que hace aún más difícil tener un texto unificado, e incrementa la probabilidad de que se cree una comisión accidental¹⁴. Por último, la Corte Constitucional debe revisar las enmiendas constitucionales en cuanto a su contenido y procedimiento¹⁵, y a la Corte le corresponde la decisión final sobre si el contenido de la enmienda cumple con los requisitos establecidos en la Constitución y la ley (se desarrolla este punto en mayor detalle en la sección sobre revisión constitucional).

Por lo tanto, entre las diferentes reformas bajo escrutinio, hay procedimientos diferenciados que dan la oportunidad a los partidos interesados de intervenir, hacer *lobby* y defender el tipo de política cuya promulgación les interesa.

Hipótesis sobre la economía política de las reformas fiscales

Diversos estudios han intentado identificar los factores que inciden en la probabilidad de que las reformas económicas sean aprobadas e implementadas (p. ej., Lora y Olivera, 2004; Arbache, 2004; Haggard y Webb, 1993 y 1994). Para los propósitos de este capítulo, basta con describir las diferentes hipótesis que se entienden como relevantes para explicar las reformas fiscales en el caso colombiano.

Fragmentación del Congreso

Se considera que la heterogeneidad del Congreso es un factor significativo que explica los altos costos de transacción políticos en el diseño y la implementación de las políticas y de las reformas. Así, algunos autores sugieren que la existencia de más partidos dificulta la negociación política y disminuye las posibles alternativas (Mainwaring, 1990; Tsebelis, 1999). Otras investigaciones señalan que, además del número de partidos, mayores incentivos en el sistema electoral para hacer que los candidatos centren la campaña y su ejercicio político en su reputación y no la del partido pueden generar mayores costos de transacción al dificultar la efectividad de mecanismos de disciplina partidaria (Carey y Shugart, 1995; Haggard y McCubbins, 2001). Como hipótesis de trabajo, se sugiere que la creciente fragmentación del Congreso en los años noventa dificultó para el Presidente la aprobación de reformas estructurales.

14 La Ley Orgánica del Congreso establece en su artículo 178 que, cuando se introducen enmiendas en la plenaria, si se considera que éstas cambian el proyecto de ley sustancialmente con relación a la versión aprobada en la comisión, el proyecto debe regresar a la comisión para una votación adicional.

15 La jurisprudencia de la Corte Constitucional ha evolucionado para incluir la revisión del contenido de las enmiendas constitucionales.

Una hipótesis relacionada tiene que ver con el efecto de la distribución de los costos políticos al interior del sistema político. Se sugiere que cuando las reformas implican costos directos para los congresistas (y sus votantes), la probabilidad de que estas sean aprobadas es menor que cuando los costos se encuentran repartidos entre los gobiernos regionales. En el caso de los cambios al régimen de descentralización, se plantea que, aunque las reformas en esta materia son formalmente más difíciles de adoptar (requieren una modificación constitucional), su trámite se facilita debido a que los costos se encuentran dispersos en todo el sistema político.

Esto contrasta con lo que sucedía antes de la introducción de la elección de alcaldes y gobernadores: los nombramientos eran la manera de construir apoyo político en el Congreso, y las autoridades regionales eran muy cercanas a los legisladores. Los congresistas participaban en el nombramiento de los gobernadores, y éstos, a su vez, nombraban a los alcaldes. Por lo tanto, incrementar las transferencias presupuestales automáticas y sin condiciones era una forma privilegiada de conseguir recursos y mostrar resultados palpables a los electorados regionales¹⁶.

Estas tendencias probablemente se reforzaron por el hecho de que, después de 1991, la aprobación de leyes fiscales involucró importantes negociaciones de tipo clientelista, de manera que los congresistas recibieran recursos para hacer proselitismo electoral en sus regiones a cambio de aprobar políticas nacionales. La reforma constitucional de 1968 le había dejado la iniciativa de gastos al Ejecutivo a cambio de un porcentaje fijo de recursos sobre el que los congresistas tenían control total (los llamados “auxilios parlamentarios”)¹⁷. Adicionalmente, como se explicó, el nombramiento de los gobernadores (hasta 1991) y alcaldes (hasta 1986) servía para consolidar las coaliciones de apoyo al gobierno. Después de 1991, la eliminación de dichos auxilios y la elección popular de alcaldes y gobernadores, sumado a la creciente fragmentación política y el debilitamiento de la disciplina partidista anteriormente mencionada, cambió la manera de alcanzar el equilibrio político en el Congreso. Formar coaliciones para aprobar la legislación del gobierno requiere ahora una amplia distribución de excepciones, protección de intereses particulares y gastos regionales directos del GC que deben negociarse con los congresistas, y ello, a menudo, de modo individual.

Por lo tanto, se sugiere como hipótesis que el contenido de las reformas y la frecuencia de soluciones políticas de corto plazo reflejan el hecho de que los congresistas, después de la reforma constitucional, responden más a los intereses particulares de sectores económicos que a los intereses de su propio partido político o de sus propias regiones (proceso que ya estaba en marcha desde los años ochenta, con el debilitamiento progresivo de las estructuras partidistas), haciendo más difícil la aprobación de reformas estructurales. También se sugiere que la multiplicación de arenas

16 Estos cambios en los incentivos políticos de los congresistas se reforzaron por la creciente percepción de que el camino hacia la descentralización hasta 1991 había sido muy rápido e ingenuo, lo que había dejado al GC sin instrumentos suficientes para coordinar las políticas, imponer disciplina fiscal y evitar el desperdicio de los recursos transferidos a los gobiernos departamentales y municipales nivel subnacional. Esto último se volvió bastante común, ya que la apropiación de un porcentaje de los recursos transferidos por parte de los paramilitares y las guerrillas (que se volvieron muy importantes después de 1991 como consecuencia de su financiación proveniente del narcotráfico, cosa que no podía haber previsto la Constitución) se sumaron a los casos frecuentes de fraude y corrupción.

17 Los auxilios parlamentarios eran asignaciones presupuestarias fijas para que los congresistas distribuyeran entre sus constituyentes con destino a cualquier fin, desde obras públicas hasta ayudas individuales.

políticas debido a la elección de alcaldes y gobernadores llevó a un “cambio de régimen”: de un equilibrio institucional para la construcción de coaliciones de apoyo, se transitó a uno de mercado, con un incremento sustancial en la necesidad de usar recursos presupuestales como incentivos, y un reforzamiento de las dificultades para introducir reformas estructurales.

Delegación del gabinete

Con pocas excepciones, las investigaciones que analizan las dificultades de aprobación de reformas enfocan su atención en la relación entre el Ejecutivo y el Legislativo, y poco desarrollan los conflictos que pueden existir al interior de la rama ejecutiva. Como resultado de la especificidad de las áreas políticas que se tratan en este capítulo, nos distanciamos de la perspectiva que considera que la rama ejecutiva tiene preferencias homogéneas, para ilustrar los conflictos de interés que no pueden observarse fácilmente cuando se considera a la rama ejecutiva de forma agregada. En la entrevista que se realizó al presidente César Gaviria, éste hizo una observación simple pero poderosa: una cosa es ser ministro de Hacienda, y otra Presidente¹⁸. Mientras que, como ministro, a él mismo le importaban en particular el equilibrio fiscal y las consideraciones sobre eficiencia (como jefe de la cartera de Hacienda, en 1986 promulgó una reforma tributaria de carácter verdaderamente estructural), como Presidente su prioridad fue la de incrementar los recursos para implementar las políticas, al paso que era responsabilidad del ministro de Hacienda de turno diseñar los instrumentos para lograrlo.

Por consiguiente, la política que se escoge es el resultado de la interacción y de los niveles de delegación presidencial al ministro de Hacienda. Por lo tanto, nuestra hipótesis es que, cuando el ministro de Hacienda tiene la máxima delegación y el apoyo del Presidente, las reformas tenderán a abordar asuntos más de largo plazo que cuando el Presidente limita al ministro. En este caso, el jefe del Ejecutivo evita pagar un alto costo político, y trata de hacerlo creando excepciones a la regla, o no apoyando por completo el proyecto de ley, y responsabiliza de las dificultades en el trámite legislativo al Congreso y a otros actores involucrados.

Crisis y viabilidad de reforma

Además del número de pasos que tienen que ser superados para que una política sea aprobada en su procedimiento formal, muchos autores observan el impacto de las variables contextuales en el resultado de las políticas económicas y las reformas. Una de las hipótesis más importantes está relacionada con la conexión entre crisis y reformas. En un influyente estudio, Alesina y Drazen (1991) demuestran que un cambio en el *statu quo* es más probable cuando la economía está en crisis; más aún: una crisis genera la necesidad de un cambio.

Varios autores han explorado esta hipótesis empíricamente. Weyland (2002) estudió las circunstancias en que las reformas del Consenso de Washington de los años noventa fueron aprobadas en Perú, Brasil, Argentina y Venezuela, y confirmó la hipótesis de Kahneman y Tversky (1979) de que, en tiempos de crisis, es más probable la adopción de reformas. Lora y Olivera (2004) encontraron evidencia econométrica

18 “Yo no podía ser ministro de Hacienda toda la vida [...] tenía que dejar a Hommes que se preocupara por conseguir la plata, y yo tenía que dedicarme a ser Presidente” (entrevista a César Gaviria, marzo de 2008).

de que en los países latinoamericanos la probabilidad de que se introduzcan reformas estructurales es mayor en momentos de recesión o de alta inflación.

Consistente con hallazgos anteriores en literatura comparativa, nuestra hipótesis es que la crisis económica contribuye a la promulgación de reformas fiscales¹⁹. La necesidad de reducir los desequilibrios fiscales es más intensa cuando está en curso, o es inminente, un episodio de crisis. Un déficit creciente que genera un endeudamiento insostenible necesitará en algún momento una reforma tributaria para incrementar los ingresos fiscales, cerrar la brecha fiscal y detener el endeudamiento. De no implementarse reformas, la economía no podría pagar la deuda y los mercados de capital quedarían cerrados por un tiempo. No obstante esta claridad, varias preguntas siguen sin respuesta: ¿quién (partidos, legisladores individuales, el Congreso, el Ejecutivo) es más probable que pague el costo político de la reforma?, y ¿qué tipo de tarifas tributarias se incrementarían? El estudio de la economía política de las reformas fiscales debe contestar estas preguntas.

Ahora bien, como se verá, las crisis económicas no siempre favorecen las reformas “estructurales”. Es más, cuando se comparan distintas reformas tributarias se evidencia que, de hecho, aquellas de naturaleza más acentuadamente estructural han tenido mayores dificultades para ser aprobadas que los cambios tributarios consistentes en soluciones inmediatistas parciales tendientes a incrementar en el corto plazo los ingresos elevando las tasas tributarias o introduciendo nuevos impuestos distorsionadores (como el impuesto a las transacciones financieras).

La evolución de las reformas fiscales bajo diferentes contextos económicos y políticos

Entre 1950 y 2007 fueron implementadas 57 reformas fiscales en cuatro áreas fundamentales del desempeño fiscal: impuestos, descentralización, proceso presupuestal y pensiones. Sólo en el período 1990-2008 se realizaron 30 reformas.

El Cuadro 5.2 muestra la frecuencia de las reformas y las divide por su tipo y procedimiento. En el período de 1974-2008, las reformas tributarias fueron las más frecuentes, con siete leyes y seis decretos entre 1974 y 1990, y tres decretos y diez leyes para el subperíodo 1991-2008. El promedio de reformas tributarias por año aumentó después de 1990. El número de reformas al régimen de descentralización fiscal fue de 13 entre 1974 y 2008, y de nueve desde 1991. En este último período, dichas reformas, en general, fueron de rango constitucional, seguidas por una ley que regulaba dicho cambio constitucional. Por su parte, las reformas al proceso presupuestal, por ejemplo al gasto público, fueron sólo siete para el período 1974-2008, seis de las cuales fueron introducidas entre 1991 y 2008. Sin embargo, sólo dos de estas generaron cambios significativos (la Ley de Responsabilidad Fiscal de 2003 y el Decreto 4730 de 2005). Por último hubo tres reformas pensionales, todo ello después de 1991 (que se analizan solo incidentalmente en este capítulo).

19 De hecho, el modelo de Alesina y Drazen (1991) está basado en las reformas fiscales.

Cuadro 5.2 Reformas fiscales, 1974-2008

	Reformas tributarias	Reformas de descentralización	Reformas de gasto	Reformas pensionales
1974-1990				
Decretos	6	0	0	0
Leyes	7	4	1	0
Reformas constitucionales	0	0	0	0
1991-2008				
Decretos	3	0	3	0
Leyes	10	6	3	3
Reformas constitucionales	0	3	0	0

Fuente: Elaboración de los autores.

Esta sección se enfoca en las reformas fiscales adoptadas durante cinco períodos presidenciales: Gaviria (1990-1994), Samper (1994-1998), Pastrana (1998-2002), y Uribe (2002-2006, y 2006 hasta mediados de 2009). Resalta el contexto económico y político en que cada Presidente se tuvo que desempeñar, y discute las tendencias generales que se pueden observar desde la promulgación de la Constitución de 1991.

Cada período presidencial atravesó diferentes condiciones políticas y económicas. La Administración Gaviria se puede considerar como un período de transición durante el cual se promulgó la nueva Constitución, así como varias reformas económicas estructurales afines al Consenso de Washington. Este Gobierno enfrentó el primer gran incremento en el gasto público debido, principalmente, a la reforma constitucional de 1991 (el gasto del GC pasó del 9,9% del PIB en 1991 al 12,8% en 1994). Así mismo, experimentó una disminución en los ingresos tributarios como resultado de la reducción de los aranceles a las importaciones en el marco de la apertura económica. La aprobación de las reformas económicas estructurales estuvo determinada por el hecho de que el Gobierno contaba con una coalición de apoyo mayoritaria en el Congreso al paso que, en palabras del ex presidente Gaviria, la oposición estaba “distráida” en el proceso de reforma constitucional²⁰. Además de las reformas llamadas del “Consenso de Washington” (p. ej., apertura del comercio, privatizaciones, flexibilización del mercado laboral, apertura de la cuenta de capital), el Gobierno de Gaviria introdujo cuatro reformas tributarias no estructurales que, entre otras cosas, incrementaron temporalmente el IVA y la tasa del impuesto de renta para financiar con estos recaudos adicionales el incremento en el gasto (ver Cuadro 5.3).

20 Entrevista con el ex presidente Gaviria.

Cuadro 5.3 Tipos de reforma fiscal por periodo presidencial

	Impuestos		Descentralización	Proceso presupuestal
Gaviria	IVA Renta Otras reformas relevantes Notas	De 10 a 14% De 30 a 37.5% Privatizaciones y reformas pensionales Aumentos temporales de las tasas de renta e IVA, hasta finalizar la administración	Regulación del régimen de transferencias (Ley 60 de 1993)	Ninguna
Samper	IVA Renta Otras reformas relevantes Notas	De 14 a 16% Ninguna Ninguna privatizaciones Intento fallido de expedir una reforma tributaria estructural. Acuerdo político entre los dos principales partidos políticos para la creación de la Comisión de Racionalización del Gasto público	Expedición de la “Ley de Semáforos” que controla el endeudamiento territorial	Ninguna
Pastrana	IVA Renta Otras reformas relevantes	Ninguna relevante Ninguna relevante Creación del impuestos a las transacciones financieras (2 por mil) de manera trasitoria y Bonos de Paz	Reforma constitucional que controla el incremento de las transferencias regionales (Acto legislativo 01 de 2001). Ley 617 que controla el gasto corriente del gobierno central y de los gobiernos descentralizados. Ley 549 de 1999 Ley 550 de 1999	Ninguna
Uribe I y II	IVA Renta Otras reformas relevantes	Reforma estructural fallida Ninguna relevante Impuesto al patrimonio Aumento de 2 por mil a 3 por mil, y posteriormente a 4 por mil del impuesto a las transacciones financieras Reforma pensional para reducir el incremento del déficit pensional (anulada por la Corte Constitucional) Incentivos tributarios y reforma al régimen de zonas francas	Reforma constitucional que controla el incremento de las transferencias regionales (Acto Legislativo 04 de 2007)	Ley de Responsabilidad Fiscal Reforma fallida al Estatuto Orgánico de Presupuesto

Fuente: Elaboración de los autores.

Por su parte, la Administración Samper, que también comenzó con una coalición mayoritaria, sufrió una profunda crisis política en 1996, con motivo de las acusaciones de que la campaña presidencial había sido financiada con dineros del narcotráfico. Esta administración también enfrentó el incremento en el déficit del GC, así como los primeros signos de deterioro de la descentralización fiscal (p. ej., incremento del endeudamiento departamental). La administración buscó promulgar una reforma estructural en 1995 que pretendía eliminar las exenciones al IVA y al impuesto de renta y fortalecer la efectividad de los impuestos y del sistema de recaudo. No obstante, esta reforma terminó incrementando los ingresos tributarios, en gran medida, a través de un nuevo incremento en las tasas del IVA. Adicionalmente, la Administración Samper promulgó la llamada “Ley de Semáforos” para controlar el endeudamiento departamental con base en la situación fiscal de los gobiernos subnacionales (Cuadro 5.3).

La siguiente administración fue la de Pastrana, la primera, desde la adopción de la Carta de 1991, que no contaba con una mayoría en el Congreso. Una profunda crisis económica y fiscal llevó a esta administración a promulgar varias reformas para incrementar los ingresos del GC y controlar los gastos regionales. Hacia el final del período presidencial, se aprobó una reforma constitucional que reducía temporalmente el ritmo de crecimiento de las transferencias presupuestales a las regiones.

En sus inicios, la primera Administración Uribe se desarrolló en un contexto de recesión, para luego experimentar una fuerte recuperación del crecimiento económico. Durante los primeros años de gobierno se promulgaron tres reformas tributarias que buscaban incrementar los ingresos y financiar la política llamada de “Seguridad Democrática”. Después de la consolidación del *boom* económico, el ministro de Hacienda presentó una reforma tributaria estructural orientada a disminuir la tributación corporativa y a establecer límites a las excepciones tributarias. Sin embargo, el resultado final fue la proliferación de nuevas excepciones. En 2007, una vez venció el término de la reforma a las transferencias regionales de Pastrana, la segunda Administración Uribe tuvo que introducir una nueva reforma constitucional para enfrentar las consecuencias de un incremento significativo de estas transferencias territoriales.

En conclusión, bajo circunstancias diferentes, cada administración combinó un conjunto de reformas tributarias y a la descentralización presupuestal. Sin embargo, como lo muestra el Cuadro 5.3, estas reformas no estuvieron acompañadas de reformas al gasto público, exceptuando el caso de la Ley de Responsabilidad Fiscal, que, como se verá luego, no tuvo efectos importantes.

La economía política de las reformas tributarias

Todas las reformas tributarias posteriores al año 1991 fueron “arreglos rápidos” o “soluciones parciales” que establecieron sobretasas temporales o incrementos a los principales impuestos existentes (IVA, renta), crearon impuestos distorsionantes (impuesto a las transacciones financieras) o restablecieron algunos antiguos (impuesto al patrimonio). No hubo reformas “estructurales” que cambiaran el régimen tributario o algunos de los principales impuestos existentes, en las que la preocupación por

la eficiencia y la equidad predominara sobre el interés en el incremento de los ingresos.

Una primera razón que explica por qué las reformas fiscales fueron soluciones parciales de carácter no estructural es que era tan urgente generar más ingresos, en razón al acelerado ritmo del aumento en los gastos, que se requerían soluciones rápidas, en vez de reformas tributarias estructurales integrales en las que la eficiencia y la equidad fueran los objetivos predominantes²¹. Estas últimas son técnica y políticamente más complejas, suelen requerir mayores tiempos para su promulgación e implementación, y tienen una tasa más baja de recaudo por unidad de esfuerzo²². Sin embargo, incluso aceptando estos argumentos, el hecho es que los proyectos de ley tributaria posteriores a 1991 que sí intentaron introducir cambios estructurales (1995 y 2006) fracasaron y terminaron siendo reformas parciales en agudo contraste con lo que ocurrió antes de 1991 (p. ej., en 1974 y 1986).

Por lo tanto, resulta útil analizar en detalle el proceso de formulación de la política económica que llevó a estos fracasos, y hacer un contraste con el proceso que permitió la aprobación de las reformas tributarias estructurales antes de la reforma constitucional de 1991.

Fragmentación partidista y apoyo del Congreso a las reformas tributarias

Ex ministros y ex congresistas entrevistados apoyan en gran medida la opinión de que las reformas estructurales –y en particular la eliminación de exenciones específicas– se hicieron más difíciles después de 1991, principalmente como consecuencia de un debilitamiento de la disciplina de partido. Mientras que hasta principios de los años ochenta la mayoría de los congresistas pertenecientes a los partidos tradicionales eran elegidos a través de listas cerradas elaboradas por los directorios nacionales o regionales de los partidos (o las cabezas de algunas grandes facciones), después de 1991 un número cada vez mayor de congresistas fue elegido de listas unipersonales o de candidatos únicos y, como consecuencia de ello, no respondían a las directivas de partido. Además, tales movimientos basados en un candidato obtenían gran parte de la financiación para sus campañas de grupos y firmas individuales y, por lo tanto, estaban dispuestos a apoyar fervientemente los intereses tributarios de éstos (manteniendo u obteniendo

21 Entrevistas con el ex ministro Juan Camilo Restrepo y el ex presidente César Gaviria.

22 El ex ministro Juan Camilo Restrepo indicó que en el sistema legal y constitucional de Colombia no hay diferenciación entre “reformas tributarias” (estructurales), dirigidas a cambiar la estructura tributaria, y “leyes financieras”, orientadas a proveer los recursos adicionales requeridos para financiar el presupuesto público anual. Por el contrario, otros países hacen esta distinción, la cual generalmente tiene implicaciones en razón de su proceso de discusión y aprobación en el Congreso. Por lo tanto, en algunos países las “leyes financieras” avanzan con las leyes de presupuesto a través de las mismas comisiones o hacen parte integral de las leyes de presupuesto. La Constitución de 1991 se quedó corta en hacer esta distinción cuando permitió presentar un presupuesto “desbalanceado” con la condición de que simultáneamente se presente una ley de impuestos para generar recursos adicionales y de que los gastos “extras” del primero puedan ser únicamente ejecutados previa aprobación del segundo. No obstante, dicha ley de impuestos no tiene diferencias materiales o procedimentales con la reforma tributaria como tal. En otras palabras, de acuerdo con este punto de vista la mayoría de las leyes de impuestos posteriores a 1991 no intentan ser “reformas tributarias” sino “leyes financieras”, con un alcance más modesto.

nuevas exenciones específicas). Los entrevistados coinciden en la apreciación de que cuando la disciplina del partido era más fuerte, la discusión sobre las reformas tributarias estaba marcada más por las “orientaciones ideológicas” (p. ej., el Partido Liberal otorgaba un apoyo mayor a impuestos directos más altos, que se supone son más progresistas, que al incremento del IVA, que se considera como regresivo) que por los artículos específicos que podrían afectar los estrechos intereses privados.

Antes de 1991, los votos de partidos disciplinados eran la clave para la aprobación de las reformas tributarias. De esta manera, en 1975, cuando el Gobierno introdujo un proyecto de ley tributaria para prevenir cambios de fondo en la estructura de la reforma tributaria implementada al amparo de los poderes de emergencia en 1974, su aprobación en el Congreso estaba garantizada mediante el apoyo explícito de los directores de la coalición que apoyaba a López Michelsen (el director del Partido Liberal y futuro Presidente, Turbay Ayala, y Álvaro Gómez, jefe de la fracción del Partido Conservador que era miembro de la coalición de gobierno)²³. En 1984, en un Gobierno con una minoría en el Congreso, el ministro Junguito negoció la aprobación de una reforma tributaria con los directores del partido mayoritario (el Partido Liberal) y aceptó cambios importantes al proyecto de ley que fueron sugeridos por ellos²⁴.

Aunque las elecciones de 1990 vieron el inicio de la participación de nuevas fuerzas políticas, la Administración Gaviria (1990-1994) no enfrentó muchos problemas en el Congreso, ya que era un gobierno de transición. Después de las elecciones presidenciales en que tres candidatos fueron asesinados por los carteles de las drogas, y de la convocatoria de la Asamblea Nacional Constituyente, la expectativa de cambio abrió una ventana de oportunidad que dejó al Gobierno prácticamente sin oposición. Esto quedó demostrado con la clausura que hizo la Asamblea Constituyente del recién elegido Congreso, y que fue apoyada por el clamor público a favor del cambio político. Mientras la atención del público se concentraba en la Asamblea Constituyente, el ministro de Hacienda y el Presidente centralizaron su estrategia en reformas económicas estructurales y buscaron formas viables para financiar el incremento en los gastos del GC.

Las reformas fiscales iniciales, que incluyeron el aumento de IVA del 10% al 12%, fueron aprobadas fácilmente en el Congreso con el voto disciplinado de la mayoría del Partido Liberal²⁵. La reforma tributaria de 1992 tuvo más dificultades para ser aprobada por el Legislativo e involucró negociaciones significativas sobre fondos públicos asignados a proyectos locales para fines electorales (antes de la Constitución de 1991 un porcentaje fijo del presupuesto se destinaba a los “auxilios parlamentarios”, sobre los que no era necesario negociar)²⁶. El Gobierno aceptó también que la tasa del impuesto sobre ingresos y parte del aumento del impuesto del IVA fueran temporales, hasta 1995, obligando así al siguiente Gobierno a regresar al Congreso con el fin de mantener los recaudos tributarios.

23 Según le consta a Guillermo Perry, coautor de este capítulo, quien fue el autor principal de la reforma tributaria de 1974, mientras dirigía la Dirección Nacional de Impuestos.

24 Entrevista con el ex ministro Roberto Junguito.

25 Gaviria nombró a Ernesto Samper, jefe de la fracción mayoritaria del Partido Liberal, como ministro de Desarrollo a cargo de la apertura económica, desvaneciendo así la potencial oposición dentro de su propio partido.

26 Entrevista con el ex ministro Rudolf Hommes.

La Administración Samper era de origen liberal, aunque el gabinete incluía algunas figuras del Partido Conservador. Siguiendo las prácticas previas a 1991, el Gobierno buscó apoyo para su proyecto de reforma tributaria de 1995 en las direcciones de los dos principales partidos. Este proyecto no contemplaba ningún incremento de tasas, pero buscaba un aumento considerable de ingresos mediante una combinación de recorte drástico de exenciones, ampliación de las bases de impuestos, fortalecimiento del régimen de ingresos presuntivos mínimos e incremento de la eficacia en la recaudación de impuestos (por medio, p. ej., de una retención del IVA para los grandes contribuyentes).

Mientras que la dirección del Partido Conservador apoyó en gran medida el proyecto de ley, la dirección del Partido Liberal reconoció con franqueza que no podría garantizar la disciplina de sus miembros en el Congreso en la votación sobre la eliminación de exenciones específicas. Por lo tanto, sugirió aumentar las tasas tanto del IVA como del impuesto de renta, a pesar de la promesa hecha en la campaña presidencial de no hacerlo. Con la proximidad de una potencial crisis política, el Gobierno no tenía otra alternativa diferente a aceptar que los miembros del Partido Liberal no apoyaran la propuesta de eliminación de exenciones. De nuevo, para obtener la aprobación del proyecto de ley se utilizaron fondos públicos asignados a proyectos locales para obtener el apoyo de una minoría de los congresistas opositores y consolidar el apoyo de la mayoría del Partido Liberal²⁷. Debido a la crisis política y la falta de capital político, las reformas fiscales (y cualquier otro tipo de iniciativa legislativa económica) durante el resto de la Administración Samper fueron limitadas. En 1997 y 1998, el Gobierno sólo pudo aumentar marginalmente algunas bases y tasas de impuestos (Ley 383 y Decreto 81 de 1997) y reservar una fracción menor de las transferencias para financiar riesgos en el régimen de pensiones a nivel territorial.

Delegación al gabinete

La propuesta de reforma tributaria de 2006 –Administración Uribe– sometida por el ministro Alberto Carrasquilla, que fue presentada como neutral en términos de ingresos, fracasó en el Congreso. Mientras todas las otras reformas desde 1990 intentaban explícitamente aumentar los ingresos, en esta se proponía un cambio de la estructura tributaria, con tasas impositivas planas, reducción de tasas, eliminación de la mayoría de las exenciones y deducción inmediata de los gastos totales de inversión. Era factible proponer una reforma sin efecto sobre los ingresos porque la situación fiscal era altamente favorable gracias a los elevados precios de los productos básicos²⁸, un acelerado crecimiento²⁹ y mejoras administrativas³⁰. En consecuencia, el déficit fiscal y las tasas de endeudamiento estaban disminuyendo a pesar de los continuos incrementos en los gastos.

27 Según Guillermo Perry, entonces ministro de Hacienda.

28 Los ingresos del petróleo (regalías, impuestos al consumo de la gasolina, impuestos sobre la renta y utilidades de Ecopetrol) son una parte considerable de los ingresos fiscales (aproximadamente el 2,3% del PIB para 2006). Los ingresos por impuestos de renta para la minería (especialmente carbón y níquel) también han aumentado de manera significativa su importancia.

29 Las rentas públicas provenientes de impuestos normalmente tienen una elasticidad de ingresos superior a uno, y Colombia no es la excepción.

30 El llamado “Plan Muisca”.

El fracaso del proyecto de ley de 2006 parece haberse debido, en gran medida, a la falta de compromiso y apoyo del Presidente. Al ser entrevistado, el ex presidente Gaviria insistió en que ninguna reforma fiscal en Colombia –antes o después de 1991– podía tener éxito sin una significativa participación y apoyo presidenciales para “alinear” los votos de la coalición gobernante.

Aunque esta condición no parece ser esencial para la aprobación de soluciones rápidas en períodos de agudas crisis fiscales (como fue el caso de las reformas de impuestos de Pastrana), ha sido, sin duda, el caso para las reformas estructurales exitosas (como las de 1974 y 1986). De hecho, el presidente Uribe comenzó a hacer ofrecimientos públicos (principalmente en reuniones gremiales) de mantener varias exenciones e introducir otras nuevas, que modificarían significativamente la propuesta de reforma de Carrasquilla. Con posterioridad, el Presidente defendió públicamente y de manera cada vez más vehemente su convicción de que los “incentivos fiscales” para sectores específicos son convenientes y que contribuyen a explicar el *boom* de inversión que se dio después de 2003. De hecho, Uribe no había apoyado las propuestas iniciales del ministro Junguito en el año 2003 para acabar con la mayoría de las exenciones fiscales³¹.

Si bien la falta de apoyo presidencial fue probablemente una razón suficiente para el fracaso, hay que decir que ni el Congreso ni el sector privado estaban entusiasmados con la propuesta de reforma³². En particular, varios gremios acudieron al Presidente para manifestar su oposición a la reforma, supuestamente por la falta de flexibilidad del Ministerio de Hacienda para aceptar, por ejemplo, que la eliminación de algunas de las exenciones se realizara de manera gradual.

Crisis y viabilidad de las reformas tributarias

La Administración Pastrana hubo de enfrentar una desaceleración económica en 1998, una profunda recesión en 1999 y una grave crisis fiscal y monetaria, como consecuencia de los efectos de las crisis asiática y rusa. Colombia perdió su grado de inversión y el acceso a los mercados financieros internacionales se suspendió³³. Además, una grave crisis hipotecaria y la amenaza de una crisis financiera sistémica demandaron gastos fiscales adicionales para rescatar a los depositantes y los bancos. El Gobierno tuvo que solicitar un programa al Fondo Monetario Internacional por primera vez desde 1965³⁴.

31 Entrevista con el ex ministro Roberto Junguito.

32 Según entrevistas con congresistas y asociaciones empresariales. Los congresistas entrevistados mencionan que dados los fuertes incentivos políticos que se obtenían al asumir una posición contraria a la eliminación de las exenciones analizadas arriba, el éxito habría requerido un mayor compromiso del Presidente, lo cual obviamente faltó.

33 El grado de inversión se había logrado durante las administraciones de Gaviria (de la mayoría de las agencias calificadoras) y Samper (Moody's).

34 De hecho, en 1984 el ministro Roberto Junguito había negociado un programa “sombra” con el FMI, a cambio del apoyo de este último ante los bancos privados y multilaterales. Sin embargo, no se firmó ningún acuerdo formal y no se obtuvo el apoyo financiero del FMI, pues el presidente Betancur no deseaba incurrir en los costos políticos de la firma de un acuerdo con éste.

Desde el punto de vista político, Pastrana fue el primer Presidente minoritario en los años noventa, apoyado por una coalición multipartidista conformada por grupos políticos muy heterogéneos. La magnitud de la crisis, sin embargo, ayudó a promulgar varias reformas tributarias.

En primer lugar, en 1998 se creó un impuesto temporal a las transacciones financieras, del dos por mil, en ejercicio de los poderes de emergencia, para financiar las operaciones de rescate al sector financiero. Como se discute más adelante, el producto de nuevos impuestos no se comparte con los gobiernos subnacionales. El Gobierno expidió también una reforma tributaria en 1998 (Ley 488) que preveía un aumento de la base del IVA, la eliminación de algunas exenciones y una suscripción obligatoria de bonos públicos (Bonos de Paz) equivalente al 0,6% del patrimonio neto de los contribuyentes. Una segunda reforma tributaria, promulgada en el año 2000 (Ley 633), extendió la vigencia del impuesto a las transacciones financieras, aumentó la tasa al tres por mil y amplió algunas bases del IVA. A pesar de estas reformas tributarias y algunas reducciones importantes al aumento discrecional del gasto público³⁵, el déficit del GC y la deuda pública se dispararon: el déficit aumentó del 4,7% del PIB en 1998 al 7,6% en 1999, y la deuda pública lo hizo del 22% del PIB en 1998 al 52% en 2002. El ex ministro Juan Camilo Restrepo Salazar reconoció que la magnitud de la crisis fiscal y financiera fue decisiva para lograr la aprobación de estas reformas, a pesar de no contar con una mayoría en el Congreso. Lo mismo había ocurrido en 1983, cuando el presidente Betancur no contaba con una mayoría y el país tuvo que enfrentar una fuerte crisis fiscal y una inminente crisis cambiaria³⁶.

En contraste con el presidente Pastrana, Uribe ganó las elecciones por un amplio margen y fue el primer Presidente después de 1991 en obtener una mayoría absoluta en la primera vuelta de las elecciones presidenciales. Su primer mandato se inició cuando el país se encontraba aún en un período de recesión y de crisis fiscal y no tenía acceso a los mercados financieros internacionales. Las crisis fiscales y de seguridad, tras el fracaso de Pastrana en su proceso de paz con los movimientos guerrilleros, le permitieron al nuevo Gobierno obtener el apoyo legislativo para las reformas tributarias a pesar de no contar inicialmente con una mayoría en el Congreso³⁷, así como el recurso a los poderes excepcionales ante la inminente crisis.

La nueva política de seguridad, denominada de “Seguridad Democrática”, requería un aumento importante en los gastos de defensa, además del ya significativo crecimiento registrado entre 1991 y 2002. Para financiar esos gastos, en 2002 se declaró el estado de conmoción, lo que permitió la reintroducción temporal del impuesto al patrimonio (que había sido eliminado en la reforma tributaria de 1986) a través de un decreto presidencial (1838 de 2002). Los líderes del sector privado aceptaron el impuesto al patrimonio con el fin de mejorar la situación de seguridad.

35 La mayoría de los gastos no pueden reducirse porque son transferencias obligatorias, financiadas mediante impuestos con fines específicos, o salarios de funcionarios públicos, jueces y miembros de las fuerzas armadas, así como servicio de la deuda.

36 Entrevista con el ex ministro Roberto Junguito, por entonces ministro de Hacienda.

37 El Presidente no gozaba de una mayoría en el Congreso, a pesar de haber ganado por un amplio margen, pues la suya fue una campaña esencialmente unipersonal.

Posteriormente, fueron promulgadas dos reformas tributarias (Ley 788 de 2002 y Ley 863 de 2003). El impuesto al patrimonio fue ampliado y se convirtió en permanente. El impuesto sobre las transacciones financieras también se convirtió en permanente y su tasa aumentó del tres al cuatro por mil. Igualmente, la tasa del impuesto de renta se incrementó. La base del IVA se amplió en forma considerable (muchos bienes antes exentos serían gravados con una tasa baja), pero la Corte Constitucional anuló esa disposición. Al mismo tiempo, se crearon algunos incentivos nuevos al impuesto sobre la renta. El ex ministro Junguito, al ser entrevistado, destacó que las negociaciones con el FMI en los períodos de crisis (1983 y 1999-2002) facilitaron el apoyo a estas reformas tanto dentro del gabinete como en el Congreso.

A pesar de algunos reveses en el intento por reformar las pensiones y limitar los gastos públicos (ver la sección sobre las reformas de gastos), las reformas sobrevivientes de Uribe, la reanudación del crecimiento económico (como consecuencia de un mejor entorno externo, de la percepción de un cambio significativo en la seguridad y de la prudente gestión macroeconómica inicial), el aumento de los precios de las materias primas y la limitación de las transferencias regionales gracias a la reforma constitucional de 2001, que se analiza más adelante, le permitieron al país, en los años siguientes, recuperar el acceso a los mercados financieros internacionales y, a pesar del aumento en los gastos, reducir, si bien en forma modesta, el déficit fiscal del GC y la deuda pública, como porcentaje del PIB. Además, una mejor situación fiscal en los niveles subnacionales de gobierno (debido a las reformas a la descentralización analizadas en detalle más adelante y a la reanudación del crecimiento económico) y en las empresas públicas condujo a una disminución importante del déficit del sector público no financiero.

Economía política de los impuestos distorsionantes

Las presiones por obtener mayores ingresos y los cambios en la economía política previamente mencionados también contribuyen a explicar la aparición de nuevos impuestos distorsionantes (o el resurgimiento de viejos impuestos de este tipo) a partir de 1991. Pero otros factores ayudan a explicar esta tendencia.

En primer lugar, la Constitución de 1991 estableció que los gobiernos territoriales recibirían transferencias de recursos como una proporción creciente de los ingresos corrientes del GC, exceptuando los ingresos provenientes de nuevos impuestos. Las reformas que aumentaban los ingresos derivados de los impuestos existentes (IVA e impuesto de renta) no resultaban muy efectivas para reducir el déficit del GC, pues casi la mitad de su producto se transfería a los gobiernos subnacionales, quienes lo podían utilizar para aumentar sus gastos. En segundo lugar, los nuevos impuestos podían ser vinculados a los beneficiarios de los nuevos requerimientos de gasto y así facilitar su aceptación política. La importancia de estas dos consideraciones se puede apreciar en el proceso de economía política de la adopción del impuesto a las transacciones financieras durante la Administración Pastrana y del restablecimiento del impuesto al patrimonio durante el primer Gobierno de Uribe.

Como se mencionó con anterioridad, Pastrana tuvo que enfrentar una crisis fiscal y financiera. Con miras a evitar una crisis financiera sistémica y para poder enfrentar las consecuencias sociales de las crisis, el Gobierno requirió de fondos adicionales de emergencia para ayudar a los depositantes y rescatar algunos bancos, tanto

públicos como privados. El impuesto a las transacciones financieras (que ya estaba establecido en Argentina y Brasil) fue un medio oportuno para obtener rápidamente los fondos necesarios para estos fines y evitar compartir el resultado con los gobiernos subnacionales. Además, como estos gastos no eran recurrentes, el impuesto debía tener una duración limitada. El Congreso y la opinión pública tendrían menos objeciones para financiar ese apoyo con fondos recaudados temporalmente del sector financiero, que con el “dinero de los contribuyentes”. Las objeciones de los bancos a esos impuestos distorsionantes fueron limitadas debido a la necesidad de evitar una crisis sistémica y al carácter presuntamente transitorio de los mismos. Todas estas consideraciones estuvieron tras la selección de dicho instrumento y en su defensa frente al Congreso (aunque el impuesto se implementó por medio de poderes de emergencia), la opinión pública y el FMI (que estaba en contra de este gravamen), cuando el Gobierno posteriormente tuvo que pedir recursos de financiación³⁸.

Más tarde, la duración del impuesto fue prolongada y luego se convirtió en permanente, a una tasa más alta, durante la primera Administración Uribe. El ministro Junguito justificó esta decisión con las apremiantes necesidades de ingresos, así como con la oposición por él enfrentada en el Congreso cuando propuso aumentar la base del IVA y en el Gobierno cuando propuso incrementar la base del impuesto a la renta³⁹. Es interesante observar que el Congreso aceptó fácilmente el aumento de los impuestos al sector financiero con el matiz populista de “imponer impuestos a los oligopolios de los bancos y a los banqueros ricos”, a pesar de que la real incidencia de los impuestos recae en todos los clientes de los bancos (deudores y depositantes) y en la economía en general (a través de la pérdida de eficiencia y de volumen en la intermediación financiera).

De igual modo, al comienzo de la primera Administración Uribe se decidió restablecer el impuesto al patrimonio, supuestamente para financiar temporalmente el incremento de los gastos de defensa necesario para contrarrestar la creciente influencia de las guerrillas y el deterioro significativo de orden público⁴⁰. Una vez más, este impuesto (que inicialmente consistía en una suscripción forzada de bonos del Gobierno con bajos intereses) permitiría producir rápidamente recursos significativos sin la necesidad de compartirlos con los gobiernos subnacionales y establecer, a su vez, un vínculo conceptual con los beneficiarios, dado que la seguridad es más importante para aquellos que tienen mayor riqueza. Tales argumentos fueron esgrimidos frente al sector privado (que había apoyado con entusiasmo la campaña de Uribe enfocada en la necesidad de mejorar la seguridad), el Congreso, la opinión pública nacional e internacional y, en particular, el Congreso de Estados Unidos. De hecho, hubo una considerable oposición a permitir el uso de los recursos del Plan Colombia (e incluso de mantenerlos) para fines de seguridad (habían sido aprobados inicialmente para ser utilizados exclusivamente contra el tráfico de drogas), como el Gobierno lo deseaba, asentada en el argumento de que “los colombianos ricos deberían pagar por su propia seguridad”. La adopción de un impuesto al patrimonio, con el apoyo explícito de

38 Entrevista con el ex ministro Juan Camilo Restrepo.

39 Entrevista con el ex ministro Roberto Junguito.

40 En rigor, en ninguno de los dos casos se trataba de impuestos de destinación específica, por cuanto la Constitución de 1991 prohibió destinaciones específicas para gastos distintos a los de carácter social.

asociaciones y líderes empresariales colombianos, contribuyó a debilitar tal oposición⁴¹. Es importante tener en cuenta que la eliminación del impuesto al patrimonio en 1986 había sido celebrada por los grandes grupos del sector privado como un gran logro⁴². Una vez más, y tal como ocurrió con el impuesto a las transacciones financieras, la duración de este impuesto “temporal” fue posteriormente prolongada, pues las necesidades de seguridad no se redujeron⁴³.

La economía política de las reformas a la descentralización fiscal

Desde 1993, cuando la Ley 60 reguló los artículos 356 y 357 de la Constitución de 1991 que determinaban el porcentaje de los ingresos corrientes que debía ser transferido a los gobiernos subnacionales (*situado fiscal* a los departamentos y *participación municipal* a los municipios), se han promulgado cinco reformas fiscales al proceso de descentralización.

Tres de ellas, implementadas entre 1997 y 2000, intentaron controlar la deuda excesiva y los gastos de los gobiernos departamentales, mientras que las otras dos, implementadas en 2001 y 2007 y que requirieron reformas constitucionales, tuvieron como objetivo principal controlar el aumento de las transferencias territoriales. De todas ellas, sólo la reforma constitucional de 2001 fue estructural, pues introdujo criterios de eficiencia para la asignación de los recursos a través del criterio de capitación⁴⁴.

Desde 1993 el incremento de transferencias generó un aumento significativo en los ingresos departamentales y municipales, los cuales fueron utilizados en las regiones para el apalancamiento de la deuda. De hecho, entre 1993 y 1994 la deuda municipal se incrementó en un 95% nominalmente y la deuda departamental en un 114% (ver Cárdenas y Aguilar, 2006). Al Gobierno central le preocupaba que este rápido crecimiento de la deuda del nivel territorial pudiera hacer insostenibles las finanzas públicas. La Administración Samper presentó un proyecto de ley en 1995, que fue aprobado en 1997 (Ley 358 de 1997, conocida popularmente como “Ley de Semáforos”), con el fin de regular el endeudamiento subnacional. Esta reforma introdujo límites a través de indicadores de solvencia (el servicio de la deuda no podía ser superior al 40% del ahorro público) y de sostenibilidad (la deuda pública no podía ser superior al 80% de los ingresos corrientes), al igual que un sistema de luces –verdes, amarillas o rojas– basado en los niveles actuales de endeudamiento, que determinan –respectivamente– si los departamentos y municipios pueden aumentar su endeudamiento automáticamente, si requieren un permiso especial del GC, o si no pueden incurrir en nueva deuda hasta que se comprometan con un programa de ajuste fiscal.

41 Entrevista con el ex ministro Roberto Junguito.

42 Fue entonces exclusivamente un impuesto líquido sobre el patrimonio “personal”, mientras que el nuevo aplica para individuos y empresas con patrimonio líquido superior a un mínimo significativamente más alto.

43 En octubre de 2009, cuando se terminó de escribir este libro, había una nueva extensión presentada a consideración del Congreso.

44 Es decir, en proporción al número de alumnos efectivamente atendidos o al número de camas utilizadas en los hospitales, y no en función de los costos históricos de las escuelas o de los hospitales.

Tres años más tarde, en 2000, bajo la Administración Pastrana, una reforma complementaria introdujo límites a los aumentos en los gastos corrientes (Ley 617 de 2000) expresados en un porcentaje de los ingresos corrientes no asignados. La reforma estaba encaminada a controlar el excesivo incremento en el gasto corriente (como porcentaje de los ingresos corrientes no asignados) y a aumentar la capacidad de financiar pasivos laborales y una fracción de los gastos de capital. En el mismo sentido, una reforma implementada a través de la Ley 549 de 1999 creó el Fondo Regional de Pensiones (FONPET) que forzó a los gobiernos departamentales a ahorrar un porcentaje de las transferencias para cubrir sus pasivos pensionales.

En suma, estas tres reformas tenían como objetivo garantizar la sostenibilidad fiscal de los gobiernos departamentales, una a través de límites a la deuda y dos a través de límites a los gastos⁴⁵. Sin embargo, se identificaron otros problemas persistentes en el proceso de descentralización. Por un lado, la dependencia de las transferencias respecto de los ingresos corrientes del GC, que son afectadas por el ciclo económico, introducía volatilidad en los ingresos subnacionales y afectaba su disciplina fiscal y su eficiencia en el gasto. Adicionalmente, la aceleración de las transferencias territoriales introducida por la Constitución estaba contribuyendo al aumento del déficit del GC y de la deuda pública. Por último, el incremento de las transferencias presupuestales no se tradujo totalmente en una mejora de los resultados. Por ejemplo, mientras que las transferencias para los gastos de educación aumentaron un 30% entre 1995 y 2000, las tasas de alumnos matriculados aumentaron sólo el 18% (ver Cárdenas y Aguilar, 2006).

Dos reformas constitucionales intentaron hacer frente a estos problemas. El Acto Legislativo 01 de 2001 modificó la fórmula para calcular las transferencias, desvinculándolas de los ingresos corrientes totales, garantizando con ello una tasa moderada de crecimiento real (tasa de inflación más algunos puntos reales) y distribuyéndolas bajo un criterio de eficiencia (por niños matriculados en educación, o por cama usada en salud). La reforma constitucional fue reglamentada por la Ley 715 de 2001 e implementada al final de la Administración Pastrana. Sin embargo, este cambio en la fórmula de las transferencias fue transitorio, hasta 2008, lo que generó la necesidad de otra reforma constitucional, que fue promulgada en 2007 (Acto Legislativo 04) y reglamentada mediante la Ley 1176 de 2007. Esta reforma permitió continuar con la tasa de crecimiento de las transferencias dispuesta por la anterior reforma constitucional de 2001 (con algunas modificaciones), introdujo aumentos adicionales de recursos para educación y políticas de primera infancia y además obligó a destinar parte de las transferencias para gastos en agua potable y saneamiento básico. Esta reforma se implementó en el segundo período del presidente Uribe, con la urgencia de evitar el retorno a la fórmula anterior a la reforma de 2001, lo que habría resultado en un aumento significativo de las transferencias y, por consiguiente, del gasto del GC. De acuerdo con cálculos del Gobierno, de no haberse promulgado la reforma, las transferencias se habrían incrementado en el año 2009 en diez puntos porcentuales de los ingresos, en comparación con las cifras de 2008. Además, en comparación con la reforma constitucional anterior, ésta es más duradera, ya que las transferencias

45 Estas dos reformas son también complementadas con la Ley 550 de 1999 que regula la bancarrota.

continuarán bajo la misma fórmula (inflación más una tasa de crecimiento constante del 3%) después del año 2016.

Fragmentación y apoyo del Congreso a las reformas a la descentralización

La economía política de las reformas a la descentralización presenta hechos interesantes. En primer lugar, algunas de ellas son reformas constitucionales, que para ser promulgadas requieren un proceso más largo (ocho debates frente a cuatro de la ley regular) y una mayoría más grande. Sin embargo, según todos los actores entrevistados, estas reformas han sido más fáciles de implementar en comparación con las reformas tributarias. Además, han sido efectivas para restablecer, al menos en parte, la disciplina fiscal.

La primera hipótesis orientada a explicar estos hechos se relaciona con un cambio importante en los incentivos de los congresistas. La descentralización política ha permitido que los alcaldes y gobernadores se independicen de los congresistas, esto en virtud de su elección popular, y en especial si se compara con períodos anteriores a 1984, cuando los gobernadores (que a su vez designaban a los alcaldes) eran nombrados por el Presidente en consulta con los líderes del Congreso. Las transferencias fiscales los hicieron financieramente independientes, en comparación con los períodos anteriores a la Constitución de 1991 cuando las transferencias a las regiones dependían de decisiones discrecionales o de la presión ejercida por los congresistas en cada reforma tributaria para incluir una porción mayor de los ingresos del IVA para ser transferidos a los municipios. Además, los congresistas están ahora más alineados con circunscripciones específicas y grupos de interés, debido en parte a las múltiples listas de los partidos y a la financiación privada de las campañas.

Estos hechos aumentaron los incentivos de los congresistas para apoyar reformas a la descentralización que controlen las transferencias, el endeudamiento o los gastos de alcaldes y gobernadores que, en el mejor de los casos, no están completamente alineados con ellos (y en el peor, son sus opositores políticos), en lugar de apoyar reformas tributarias estructurales que afectarían negativamente los intereses de los grupos que representan en el Congreso. Tales incentivos fueron reforzados por asignaciones generosas del presupuesto a proyectos regionales destinadas a facilitar el proselitismo electoral. Este uso de partidas presupuestales redujo a su vez los incentivos para introducir reformas al proceso presupuestal (ver siguiente sección). En suma, la hipótesis afirma que la descentralización política y fiscal que multiplicó las arenas políticas e hizo que los alcaldes y gobernadores fueran económica y políticamente independientes del Congreso, generó un equilibrio “de mercado” político (en contraste con el equilibrio institucional anterior) donde las reformas a la descentralización son más fáciles de implementar que reformas estructurales a los impuestos o a los gastos, a pesar de que sus requerimientos procedimentales son más complejos. Estos hechos estilizados contrastan con lo que ocurría antes de la elección popular de gobernadores y alcaldes. Su designación era usada por el GC como moneda para consolidar el apoyo de coaliciones en el Congreso, otorgando de esta manera incentivos a los legisladores para presionar por un incremento de transferencias libres para ser usadas por sus subordinados.

Ex ministros y congresistas entrevistados apoyan en gran medida esta hipótesis comparada con (i) el período anterior a 1991, y (ii) otras reformas fiscales (tributarias o al proceso presupuestal). Para Rudolph Hommes, ministro de Hacienda de Gaviria, la descentralización y, más específicamente, la elección de alcaldes y gobernadores deterioraron la disciplina de los partidos y multiplicaron las arenas políticas, generando apoyo por parte de los congresistas para el control regional de los gastos y la reducción de las transferencias a las regiones a cambio de otros beneficios políticos. Para Alberto Carrasquilla, segundo ministro de Hacienda de Uribe en su primera administración, y para Juan Carlos Echeverry, director del DNP bajo la administración Pastrana, la oposición a esas reformas se dio en su mayoría por parte de los sindicatos del sector público, más que de los alcaldes y gobernadores, y mucho menos de los congresistas. En el caso de la reforma constitucional de 2001, la mayor oposición provino de FECODE, el sindicato de los maestros, y ANTHOC, la unión de los sindicatos de los trabajadores de la salud, y se dirigió contra los indicadores de eficiencia (el criterio de capitación), más que contra la reforma a la fórmula de transferencias y su subsiguiente desaceleración. Con la reforma de 2007, en donde el criterio de eficiencia no fue modificado, la mayor oposición provino de la Federación de Municipios en representación de los alcaldes.

Crisis y viabilidad de las reformas a la descentralización

La hipótesis de la crisis también es apoyada en gran medida por los entrevistados, especialmente por los congresistas⁴⁶, al sostener que el Gobierno y el Congreso se hicieron cada vez más conscientes de que el ritmo de crecimiento de las transferencias ordenado por la Constitución de 1991 era un factor importante detrás del creciente problema fiscal del GC y que, además, había excesos significativos, desperdicios y captura de recursos en los gastos subnacionales (muchos alcaldes y algunos gobernadores habían sido procesados por fraude y en muchos casos se desviaron recursos hacia grupos paramilitares y guerrilleros). Por lo tanto, estas reformas se facilitaron por el contexto general de creciente estrés fiscal y alteraciones en el orden público.

Juan Camilo Restrepo, ministro de Hacienda de Pastrana que implementó la Ley 617 de 2000, considera que el Congreso aprobó esta ley más fácilmente debido a la crisis económica de 1999, y a la crisis fiscal en muchas entidades departamentales. Por su parte, Juan Manuel Santos, ministro de Hacienda de la misma administración, aprovechó las crisis fiscales de las entidades departamentales para obtener apoyo para la reforma constitucional de 2001, como se describe de manera más detallada a continuación. Por último, para Alberto Carrasquilla, ministro de Hacienda de Uribe, la reforma constitucional de 2007 fue promulgada durante un período de auge económico, pero con un alto riesgo de retornar al nivel de transferencias territoriales previo a la reforma constitucional transitoria de 2001, lo que implicaba un alto riesgo de crisis fiscal para el GC.

En suma, la crisis económica y fiscal de 1999-2002 fue un significativo determinante significativo para reformar el proceso de descentralización y, en particular, para modificar el ritmo en el incremento de las transferencias regionales. Tanto en 1997 como en 2007, el temor a una crisis fiscal generada por excesos departamentales, o a

46 Por ejemplo, los senadores Valdivieso y López respaldaron este punto de vista.

un salto significativo en las transferencias territoriales, se constituyó en un impulso para la reforma.

Economía política de la reforma constitucional de 2001

No obstante, el proceso de economía política para implementar la descentralización de las reformas no estuvo exento de dificultades. Un ejemplo fue la reforma constitucional de 2001, promulgada durante la Administración Pastrana, apoyada por una coalición bastante heterogénea. El primer obstáculo se presentó al interior del poder ejecutivo, donde varios ministros que tenían el poder para votar en contra se oponían a la reforma (p. ej., el ministro de Salud). El segundo obstáculo fue la búsqueda de apoyo del Congreso, lo cual tomó tiempo pues el Gobierno había perdido para ese momento sus mayorías, por lo que requirió del apoyo del Partido Liberal. El ministro de Hacienda, Juan Manuel Santos, líder político cercano del Partido Liberal, fue nombrado por Pastrana para obtener el apoyo mayoritario de una coalición en el Congreso. Esta coalición tenía como objetivo recuperar la gobernabilidad después de una gran crisis institucional y del choque con el Congreso, el cual había retirado su apoyo al Gobierno después de que éste amenazara con promover un referéndum para acabar con la corrupción eligiendo un nuevo Legislativo, y mientras cursaba una moción de censura en contra del ministro del Interior, el cual había sido acusado de “comprar congresistas”. Comprendiendo la magnitud cada vez mayor del problema fiscal y la creciente posibilidad de sufrir una crisis fiscal, el ministro de Hacienda y el director del DNP buscaron convencer al jefe del Partido Liberal, Horacio Serpa (quien en ese momento tenía la mejor opción de ganar la Presidencia), de que la reforma era necesaria y que estaba en su interés ayudar a convencer a los congresistas liberales –que eran mayoría– para que la aprobaran. De no ser implementada, la probabilidad de que la próxima administración (posiblemente liberal) sufriera una crisis fiscal era alta. Serpa aceptó, aunque más tarde, y en razón a que la oposición de prominentes gobernadores y alcaldes creció en intensidad, solicitó al ministro de Hacienda que obtuviera el apoyo de éstos para la reforma (el candidato liberal no quería gastar su capital político para implementar la reforma, aunque estaba convencido de que si la reforma no se promulgaba su administración, en el caso de ser elegido, tendría que enfrentar una crisis fiscal).

Al ser entrevistado, Santos indicó que la clave para obtener el apoyo de gobernadores y alcaldes importantes consistió en que en ese año muchos gobiernos departamentales enfrentaban crisis fiscales por el efecto de la profunda crisis económica en los ingresos nacionales, lo cual había reducido el nivel de las transferencias por debajo de los montos presupuestados, sobre los cuales las autoridades regionales ya habían hecho compromisos de gasto. Por lo tanto, la volatilidad de los riesgos asociados con la fórmula existente había dejado de ser una mera posibilidad teórica y se había convertido en una dura realidad. En ese entorno fue posible convencer a los mandatarios locales para que apoyaran una reforma que permitiría evitar estas crisis, garantizando un mínimo real de crecimiento en las transferencias. Para obtener su total aval, Santos, además, ofreció apoyar la reestructuración de las deudas bancarias de los gobiernos departamentales que se habían convertido en un compromiso difícil de cumplir. Un gran grupo de gobiernos del nivel departamental fue alentado a declararse en bancarrota bajo la recientemente aprobada Ley 550, y el Gobierno ofreció a los bancos garantizar las deudas subnacionales si ellos aceptaban la reestructuración propuesta.

Todo este proceso tomó un año. De esta forma, se logró una gran negociación en donde los tres principales actores ganaban: los bancos accedieron a reducir la deuda, pues como la reestructuración de la misma iba a ser garantizada por el Gobierno se limitaban sus pérdidas potenciales; los alcaldes y gobernadores recuperaron la posibilidad de efectuar gastos en el corto plazo, gracias tanto a las transferencias mínimas garantizadas como a la reducción de sus obligaciones financieras; y el Gobierno obtuvo apoyo para la reforma con la cual podría evitar un colapso fiscal. Más adelante, Santos admitió que realmente nadie esperaba la magnitud de las ganancias obtenidas por el GC ya que en ese momento era altamente improbable que la economía se recuperara tan pronto y entrara en un auge de crecimiento después de 2003.

Por último, como se describió antes, los sindicatos de profesores y trabajadores de la salud se opusieron a los criterios de capitación. Mientras las transferencias para la educación antes dependían del número de maestros, la reforma las hacía depender del número de estudiantes, promoviendo la reasignación de profesores, a lo cual se opusieron firmemente los sindicatos. La reforma fue promulgada con una diferencia de un solo voto a favor en el Congreso, con el uso liberal de distribución de partidas presupuestales para ganar votos⁴⁷.

En suma, el análisis de los hechos estilizados sugiere que, aunque a la modificación de la descentralización corresponde un proceso legislativo más difícil que a la adopción de reformas tributarias, la aprobación en el Congreso de reformas a la descentralización fue más fácil a causa de los nuevos incentivos introducidos en el proceso de economía política después de 1991. Además, también se encontró evidencia de la crisis como catalizador de las reformas. A pesar de que el Gobierno de Pastrana era minoritario, el acuerdo de las diferentes fuerzas políticas acerca de la inminencia de una crisis fiscal hizo que se superasen varios obstáculos que de otra manera habrían sido insalvables.

La economía política de las reformas al proceso presupuestal

Durante las últimas dos décadas se han promulgado tres reformas significativas al proceso presupuestal⁴⁸. Este es un número pequeño comparado con las reformas tributarias o a la descentralización. La primera, anterior a la Constitución de 1991, una reforma a la ley orgánica de presupuesto, se promulgó en 1989. La segunda, la Ley de Responsabilidad Fiscal, se adoptó en 2003. Finalmente, el Ministerio de Hacienda expidió, en 2005, el Decreto 4730 que introdujo una serie de reformas al proceso presupuestal. Entre estas tres reformas, la única que puede clasificarse como estructural es la anterior a 1991. Con esta reforma se buscó coordinar la disciplina fiscal con la asignación de los recursos de acuerdo a las prioridades del Plan de Desarrollo,

47 Entrevistas con el ex ministro Juan Manuel Santos y el ex director del DNP, Juan Carlos Echeverry.

48 En el inventario de reformas promulgadas aparecen otras tres reformas: en 1994, 1995 y 1996. El único hecho importante de éstas es el requisito obligatorio de introducir los proyectos de inversión en el Banco de Proyectos de Inversión Nacional (BPIN) para que puedan ser incluidos en el presupuesto.

y con la ejecución eficiente del gasto público⁴⁹. Se implementó bajo el marco de la presupuestación anual, mientras que la Ley de Responsabilidad Fiscal y el Decreto 4730 de 2005 se establecieron con instrumentos presupuestales plurianuales (es decir, marcos fiscal y de gasto de mediano plazo).

La reforma de 1989 tuvo efectos importantes sobre las instituciones presupuestales. Permitió a las entidades del gasto programar sus presupuestos con base anual, y descentralizó la responsabilidad de planear y programar el gasto en los departamentos de planeación de estas entidades. El Banco de Proyectos de Inversión Nacional (BPIN) fue el instrumento que el DNP estructuró para controlar los gastos de inversión bajo criterios de eficiencia, aunque en la práctica no cumplió con sus objetivos. La mayor necesidad de llevar a cabo acuerdos en los que se asignaran fondos públicos a proyectos locales con fines electorales después de 1991 llevó al Gobierno y el Congreso a negociar la inclusión de proyectos de inversión en el presupuesto para registrarlos después en el BPIN, aprovechando un vacío legislativo: el código presupuestal de 1989 requería un registro de los proyectos antes de la ejecución y no antes de su inclusión en el presupuesto. Al mismo tiempo, la descentralización era un trabajo en proceso. En la década del ochenta, la necesidad de descentralizar las responsabilidades públicas, en especial las que estaban relacionadas con los servicios públicos, fue inminente. Uno de los objetivos de esta nueva ley orgánica de presupuesto fue descentralizar las responsabilidades de gasto en dirección a las entidades del gasto, pero también coordinar los proyectos de inversión de los gobiernos subnacionales que serían financiados por los dos niveles de gobierno. Esta coordinación también necesitaba criterios de eficiencia para alcanzar los objetivos de desarrollo. Finalmente, la reforma creó una nueva institución presupuestal, el Consejo Superior de Política Fiscal (CONFIS), para coordinar la política fiscal⁵⁰.

La nueva ley orgánica de presupuesto se promulgó con un mensaje de urgencia de la Presidencia. Posteriormente, tanto el Presidente como el ministro de Hacienda hicieron cambios al proyecto de ley original, pero éstos no fueron importantes para el espíritu de la ley⁵¹. Catorce años después, en 2003, se implementó otra reforma en el gasto público. Esta reforma es conocida como la “Ley de Responsabilidad Fiscal”. La reforma hizo parte de un paquete de reformas promovidas por el Fondo Monetario Internacional bajo un acuerdo *stand-by* que se firmó en 1999. El proyecto se presentó en el Congreso durante el último semestre de la Administración Pastrana, en 2002⁵², y los debates continuaron bajo Uribe. La reforma se promulgó en 2003, y su principal objetivo

49 Antes de la reforma, el proceso presupuestal era la herramienta principal para la disciplina fiscal. Los trámites de las partidas presupuestales para ejecutar los recursos públicos se hacían mensualmente, afectando la eficacia. Las entidades no estaban seguras de cuánto podían gastar en recursos en el próximo mes, por lo que no podían programar sus gastos de manera eficiente.

50 El CONFIS estaba compuesto por el ministro de Hacienda, el director del DNP, dos ministros de carteras de gasto y el secretario económico del Presidente. El CONFIS tenía la función de monitorear y evaluar la política fiscal, y de aprobar el Programa Anual de Caja, entre otros.

51 Dos cambios importantes que hizo el Congreso fueron: eliminar los gastos sin destinación específica, y permitir al GC usar las utilidades de las empresas públicas para financiar el gasto público (ver las razones de la exposición de motivos del proyecto de ley y las disertaciones que hicieron los ponentes para los dos debates de ambas cámaras).

52 Proyecto de ley 230 de 2002 de la Cámara de Representantes y 159 de 2002 del Senado.

era garantizar la disciplina fiscal y la sostenibilidad a mediano plazo. Este objetivo se conseguiría volviendo más predecible la disciplina fiscal en un marco de mediano plazo (a 10 años) y con metas de balance primario (es decir, sin incluir servicio de la deuda) para el sector público no financiero. De esta forma, la reforma evitaría problemas de inconsistencia intertemporal, y se reduciría la discrecionalidad en la política fiscal. Además, al dejar la información disponible al público, la Ley de Responsabilidad Fiscal haría más transparente la política fiscal. El proyecto de ley original incluyó también una serie de reglas de procedimiento para limitar el endeudamiento departamental, siguiendo la reforma de la “Ley de Semáforos” promulgada en 1997⁵³. Otra novedad importante fue el cálculo del costo fiscal de leyes nuevas, y el cálculo de los pasivos contingentes. Finalmente, dado que el proceso presupuestal es anual, y la forma de introducir programas multianuales es a través de la aprobación de *vigencias futuras*, la reforma introdujo límites a esta figura para evitar su uso con fines políticos. Sin embargo, como se explica más adelante, el efecto de esta reforma no fue muy significativo. En 2005, se propuso una nueva reforma al proceso presupuestal, siguiendo los lineamientos de la Ley de Responsabilidad Fiscal en cuanto al marco de mediano plazo. Este proyecto de ley tenía tres objetivos principales. El primero era organizar todas las reglas presupuestales en la ley orgánica de presupuesto (incluyendo los artículos de la Ley de Responsabilidad Fiscal). El segundo, y más importante, equilibrar la disciplina fiscal y la eficiencia en el uso de recursos públicos (ver Fedesarrollo, 2004). Por ejemplo, el proyecto de ley quería establecer límites a la definición del gasto social y fortalecer la restricción presupuestal. Para la eficiencia en el gasto, la reforma propuso la introducción del Marco de Gasto de Mediano Plazo (MGMP), herramienta presupuestal que distribuye sectorialmente para los siguientes cuatro años la meta agregada de gasto calculada en el Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP) con el fin de permitir que las entidades programen y establezcan prioridades en sus gastos de manera plurianual para un uso más eficiente de los recursos públicos. El tercer objetivo era simplificar procedimientos del proceso presupuestal. Sin embargo, esta reforma no pasó su trámite en el Congreso, luego de lo cual el Ejecutivo expidió el Decreto 4730 incluyendo los objetivos de la reforma que no necesitaban aprobación del Legislativo (es decir, reformas procedimentales al proceso presupuestal).

Revisión constitucional de reformas al gasto público

De otra parte, en un esfuerzo por controlar el aumento del gasto, la Administración Uribe intentó reducir el creciente déficit en materia de pensiones a través de una reforma pensional (Ley 797 de 2003), cuyos efectos fueron en gran parte invalidados por la Corte Constitucional. Esta ley intentó reducir el régimen de transición de la reforma pensional promulgada en la Ley 100 de 1993, aumentando la edad de jubilación y el número de semanas para obtener una pensión. La Corte declaró que estos artículos eran inconstitucionales debido a los derechos adquiridos. Este fallo implicó un costo del 16% del PIB en los pasivos pensionales.

53 Una discusión interesante sobre este proyecto de ley se relaciona con el concepto de “inversión social”. Dado que el gasto social se considera como inversión y no como gasto corriente, este no se incluye en el cálculo de ahorros de los gobiernos subnacionales, y tampoco se considera como un gasto recurrente.

Asimismo, en esa administración se intentó promulgar una reforma en el gasto público mediante una reducción en los pagos pensionales y la congelación de los salarios del sector público. De hecho, desde 2000 el poder ejecutivo buscó incrementar los salarios públicos por debajo de la inflación debido a problemas fiscales provenientes de la crisis económica de 1999. Sin embargo, los fallos de la Corte declararon que estos intentos eran inconstitucionales y que, para estos propósitos, se requería una reforma de la Carta Política. En consecuencia, el Gobierno incluyó estas medidas dentro de la reforma constitucional que se sometió a referendo en 2003. A pesar de un importante voto positivo que respondía a la alta popularidad del Presidente, el referendo no logró el número mínimo de votos requerido.

Apoyo del Congreso a las reformas presupuestales

Entre las dos reformas al proceso presupuestal promulgadas después de 1991, la Ley de Responsabilidad Fiscal superó los cuatro debates tanto en la Cámara de Representantes como en el Senado, sin ningún cambio sustancial⁵⁴. De acuerdo con uno de los ponentes de la ley, el senador Juan Carlos Restrepo, esta reforma fue una de las más fáciles de tramitar por varias razones. Por una parte, tenía un carácter técnico mucho más acentuado que otras leyes. Por otro lado, aunque la reforma afectó las finanzas públicas territoriales (y algunos gobernadores y alcaldes se oponían a ella), este aspecto se discutió sólo al final del debate en el Congreso (ver Cárdenas y Aguilar, 2006). Sin embargo, los autores de la ley, Roberto Junguito y Juan Ricardo Ortega, ministro y viceministro de Hacienda, respectivamente, consideran que el otro aspecto que facilitó la implementación de la reforma fue su efecto insignificante en el proceso presupuestal. De hecho, como lo notaron los legisladores en el momento de la aprobación, la ley no contenía mecanismos de aplicación eficaces (como sí sucedió en Brasil, donde la LRF se complementó con una “ley de crímenes fiscales” que hizo responsables a las autoridades por desviaciones injustificadas de planes aprobados de mediano plazo) o metas cuantitativas (como la LRF en Perú que se volvió excesivamente procíclica, y que fue efectiva por un tiempo, aunque se tuvo que abandonar en épocas de recesión)⁵⁵.

La reforma al proceso presupuestal en 2005 le abrió la posibilidad al Congreso de discutir la figura de la “dictadura fiscal”, bajo la cual, si el Congreso no aprueba el proyecto de ley de presupuesto propuesto, el presupuesto será el proyecto de ley que el Ejecutivo propone y puede ser promulgado por decreto. Las discusiones del proyecto de ley con la Comisión Presupuestal generaron este riesgo, y el Gobierno decidió retirar el proyecto de la agenda legislativa. Además, el proyecto se presentó cuando la reforma constitucional para la reelección, a la cual el Presidente le estaba dando toda la prioridad, se estaba discutiendo. Finalmente, la ley no pasó y el ministro de Hacienda expidió en 2005 el Decreto 4730 con los puntos incluidos en el proyecto de reforma que no necesitaban aprobación por parte del Congreso.

54 Es importante observar que el Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP), la herramienta presupuestal más importante en la reforma, fue introducido para el segundo debate en el Senado.

55 Ver Perry (2007).

Crisis y viabilidad de las reformas al proceso presupuestal

Mientras que la reforma a la Ley Orgánica de Presupuesto de 1989 tuvo un tránsito exitoso en el Congreso, el Decreto 4730 fue el resultado de un intento fallido de reformar esta ley en 2005. Eran momentos económicos muy distintos. En 1989, Colombia y en general Latinoamérica se encontraban en un ambiente de reforma después de la crisis de la década del ochenta. Por su parte, en 2005 la fallida reforma se presentó al Congreso cuando la economía estaba creciendo al 4% anual, y bajo la administración de uno de los presidentes más populares en la historia reciente. Esto indica que después de 1991 es más difícil implementar reformas durante los *booms* económicos. De las dos reformas al proceso presupuestal promulgadas después de 1991, sólo la Ley de Responsabilidad Fiscal fue adoptada en un contexto de crisis económica. En efecto, en 2003 Colombia estaba sufriendo los últimos efectos de la crisis financiera y fiscal de 1999. Esta reforma fue consecuencia de un acuerdo *stand-by* con el Fondo Monetario Internacional. Por último, la reforma pensional de 2003 también se promulgó en un contexto de crisis.

En conclusión, las reformas al proceso presupuestal después de 1991, comparadas con la reforma estructural de 1989, o han fracasado o han sido relativamente ligeras. Este hecho puede explicarse por la necesidad, después de 1991, de contar con una mayor cantidad de recursos para ser negociados con el Congreso con el fin de consolidar mayorías legislativas (mientras que los “auxilios parlamentarios” y el nombramiento de alcaldes y gobernadores antes de 1991 proporcionaron el equilibrio institucional para consolidar estas coaliciones de apoyo). Después de 1991, ni el Gobierno ni el Congreso estuvieron particularmente interesados en modernizar las reglas del proceso presupuestal en un sentido que limitara el alcance de estas negociaciones.

Conclusiones

La Constitución de 1991 ha tenido un impacto sustancial en la capacidad de llevar adelante reformas fiscales. En el área impositiva, ninguna de las leyes tributarias aprobadas después de 1991 ha sido estructural. Por el contrario, todas han sido promulgadas con el único objetivo de aumentar los ingresos mediante incrementos en algunas tasas, y de introducir impuestos fuertemente distorsionantes, como el impuesto a las transacciones financieras o el impuesto sobre el patrimonio. La principal explicación política es la debilidad y fragmentación de los partidos políticos, y la consecuente inclinación de los congresistas a favor de intereses económicos específicos. El contexto político posterior a la Constitución de 1991 ha hecho más difícil y costoso introducir cualquier reforma tributaria, pero aún más las de naturaleza estructural. Las crisis han facilitado las reformas, pero éstas no han pasado de ser incrementales.

En contraste, las reformas relacionadas con la descentralización (deuda subnacional, control a los gastos y a las transferencias territoriales) han sido más fáciles de adoptar y, desde un punto de vista fiscal, han sido bastante exitosas, puesto que han contribuido a moderar apreciablemente las transferencias como proporción del PIB, a frenar el crecimiento del gasto del GC (desde 2001) y a generar superávits en las finanzas públicas regionales. Paradójicamente, esto ha ocurrido a pesar de que las reformas a las transferencias requieren cambios constitucionales y, por lo tanto, un proceso político más exigente en el Congreso. La explicación se encuentra en un cambio muy significativo en los incentivos de los legisladores como resultado de la elección

de gobernadores y alcaldes (anteriormente el Ejecutivo designaba a los gobernadores en consulta con los líderes regionales del Congreso, y los gobernadores a su turno nombraban a los alcaldes). En las nuevas circunstancias, los legisladores están más dispuestos a aceptar límites a las transferencias territoriales o a gastos ejecutados por entidades que no dependen de ellos a cambio de poder influir en la asignación de gastos directos del GC en las regiones y de poder proteger los estrechos intereses económicos que ahora representan (p. ej., oponiéndose a la eliminación de exenciones tributarias).

En el área del gasto público, sólo ha habido una reforma significativa desde la Constitución de 1991: la Ley de Responsabilidad Fiscal de 2003. Dada la nueva estructura política y las inflexibilidades existentes, las reformas en esta área han enfrentado la mayor oposición. El Ejecutivo ha preferido entonces no encarar estas reformas, ya que mientras existan las inflexibilidades, las reformas al proceso presupuestal no logran mucho en términos del control del gasto, pero en cambio sí pueden hacer más difíciles las negociaciones de recursos para consolidar mayorías legislativas y comportan el riesgo de que el Congreso debilite algunas de las herramientas con las que cuenta el GC para controlar el gasto.

Otras medidas tradicionales de ajuste del gasto normalmente usadas por los gobiernos alrededor del mundo, tales como las reducciones en los beneficios pensionales y los salarios reales públicos, se han vuelto casi imposibles debido a la jurisprudencia proferida por la Corte Constitucional desde 1991. Como consecuencia, el presidente Uribe, en la cima de su popularidad, intentó limitar los pagos pensionales y salariales por la vía de un referendo constitucional en 2003, cuando la economía aún no se había recuperado de la crisis de 1999, pero no obtuvo el umbral de votación establecido en la Carta Política.

Los procesos políticos analizados en este capítulo también han puesto de manifiesto el impacto que puede tener la simultaneidad en el proceso de reformas, en particular en el área tributaria. Las reformas tributarias de 1990 y 1992 fueron aceptadas más fácilmente por los gremios y el sector privado en general (incluso a pesar de que se incrementó de modo sustancial la tasa del impuesto a la renta para las compañías) debido a que se dieron de manera simultánea con las reformas comerciales, laborales y de la cuenta de capital. En particular, los empresarios estaban más preocupados por la apertura comercial que por un incremento en los impuestos. Además, la flexibilización de la legislación laboral y la liberalización de la cuenta de capital trajeron algunos beneficios compensatorios⁵⁶. Pero quizás lo más significativo es que la reforma constitucional dominó el debate de la opinión política y pública, lo que permitió que las reformas económicas surtieran su trámite en el Congreso sin mucha atención por parte de la opinión pública, facilitando su aprobación.

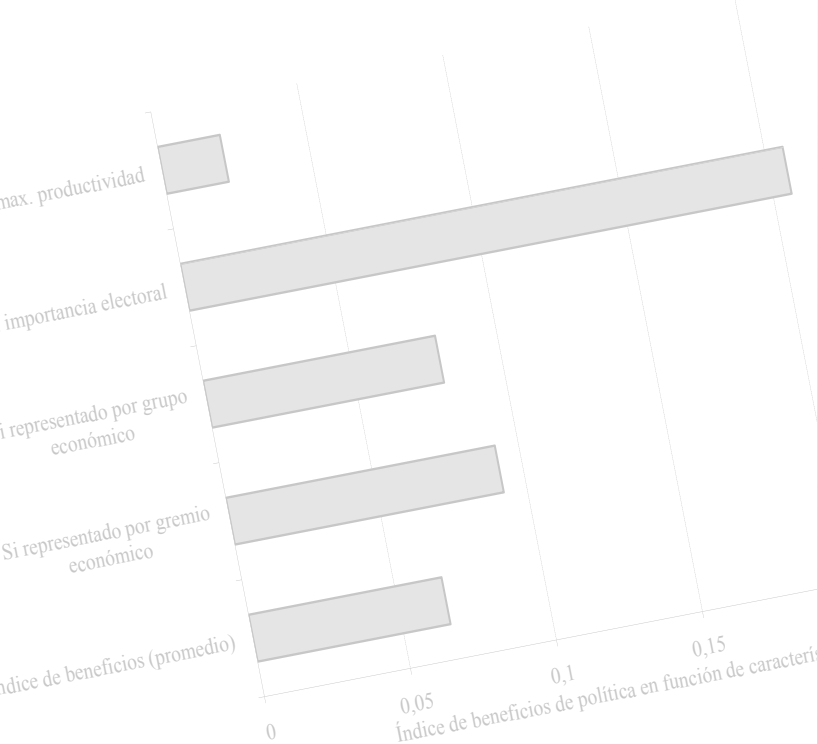
Hacia el futuro cabe notar que las reformas a las transferencias de 2001 y 2007 pueden aumentar el interés del GC por las reformas tributarias de tipo estructural, dado que los ingresos tributarios adicionales no tienen que ser compartidos con los gobiernos subnacionales de forma automática. Como mínimo, reducen de manera

56 De acuerdo con Rudolf Hommes, ministro de Hacienda durante ese período, la ley laboral fue mucho más apreciada por el sector industrial que la liberalización de la cuenta de capitales, a la cual, de hecho, la ANDI se opuso.

significativa los incentivos que existían desde 1991 a favor de la creación de impuestos distorsionantes (para no compartirlos con los gobiernos territoriales). De manera similar, es posible que la reforma política de 2003 genere cambios significativos en los incentivos a los congresistas y contribuya al fortalecimiento de los partidos, con lo cual pueden mejorar las opciones de las reformas estructurales.

La Constitución de 1991 cambió la organización del sistema político, incrementó el número de actores con injerencia en las discusiones fiscales y modificó sus incentivos. Como consecuencia, hizo más difícil modificar las instituciones presupuestales e introducir reformas tributarias estructurales. Agudizó también las restricciones fiscales, mediante el aumento de gastos inflexibles y las limitaciones impuestas por los fallos de la Corte Constitucional. Mientras que mucho se ha avanzado en numerosas áreas gracias a la Constitución de 1991, estos cambios no han sido favorables para la sostenibilidad de largo plazo de las finanzas públicas, como tampoco para la estructura de los impuestos ni la modernización del proceso presupuestal.

CAPÍTULO 6



CÓMO LOS GRUPOS DE INTERÉS INFLUYEN SOBRE LAS POLÍTICAS DE PRODUCTIVIDAD

MARCELA ESLAVA
MARCELA MELÉNDEZ

El modelo que ha guiado la política económica colombiana durante las últimas dos décadas parte de que el funcionamiento libre y eficiente de los mercados es esencial para el desarrollo económico. Esta visión de desarrollo quedó plasmada tanto en la Constitución de 1991 como en las reformas posteriores, que buscaron orientar el marco regulatorio en la dirección de liberalizar los mercados (en Eslava *et al.* 2004 se resumen algunas de estas reformas). En un contexto en el que se percibía que el modelo de sustitución de importaciones había agotado su potencial de generar crecimiento, uno de los principales objetivos de las reformas económicas fue generar condiciones favorables al aumento de la productividad, como motor básico del crecimiento económico.

Desde el punto de vista de maximizar el crecimiento, buena parte de la literatura técnica respalda el tipo de reformas económicas adoptadas en Colombia. Muchas de éstas buscaron remover o reemplazar políticas lesivas para la productividad y, por lo tanto, para el crecimiento, tales como: 1) regulaciones que desincentivan la inversión en nuevas tecnologías, como por ejemplo aquellas que debilitan los derechos de propiedad y la competencia¹, y 2) regulaciones que inhiben el proceso de reasignación de la actividad económica hacia empresas con alta productividad². Las políticas económicas “dirigidas”, es decir, aquellas que benefician grupos específicos, son ejemplo de regulaciones que obstruyen la reasignación eficiente. Por su misma naturaleza, con frecuencia están enfocadas a evitar el proceso de contracción y desaparición de los productores menos eficientes, afectando la posibilidad de reasignar los recursos que esas empresas usan hacia actividades más productivas (Melitz, 2003; Hsieh y Klenow, 2009; Restuccia y Rogerson, 2008; Eslava *et al.*, 2009a).

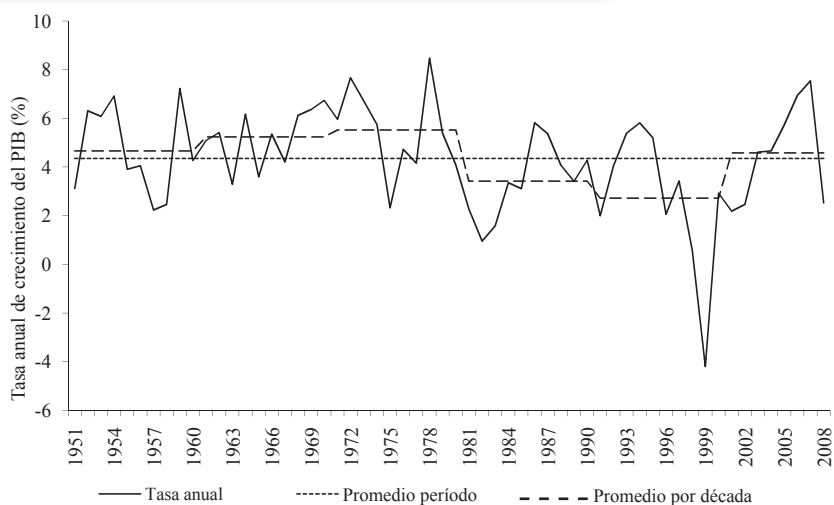
No obstante la reorientación de las políticas para mejorar el funcionamiento de los mercados, el desempeño de la productividad después de la ola de reformas no ha sido tan dinámico como se esperaba. El crecimiento del Producto Interno Bruto (PIB) no ha sido más alto en las últimas dos décadas que en las anteriores. La tasa de crecimiento anual alcanzó un promedio del 3,6% durante el período 1991-2008, inferior al promedio del 4,6% del período 1971-1989 (Gráfico 6.1). Igualmente, la productividad en la industria manufacturera aumentó a un ritmo modesto después de 1990, y bastante similar al de los años anteriores (Gráfico 6.2).

Si Colombia adoptó cambios drásticos en la dirección correcta, entonces, ¿por qué no se han traducido en un desempeño agregado más dinámico? ¿Por qué las ganancias en la productividad no han estado a la altura de lo esperado?³.

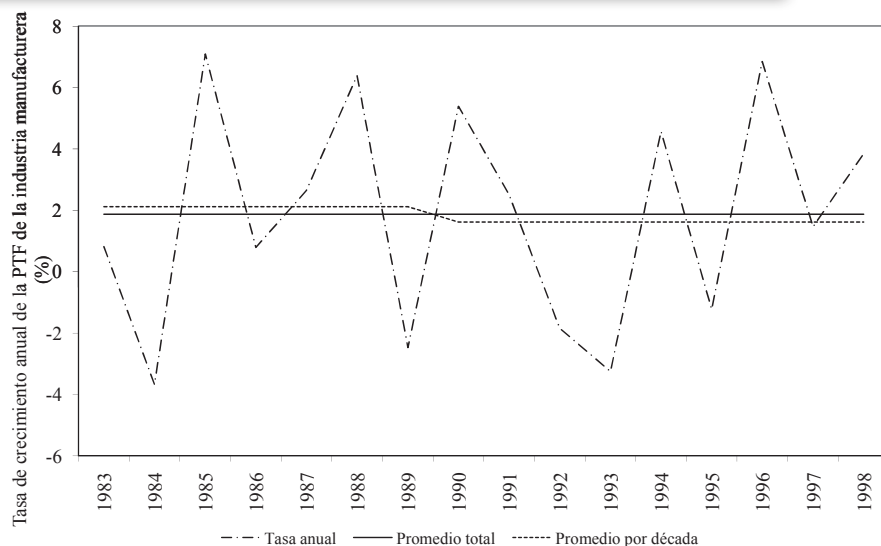
1 Ver, por ejemplo, Pavcnik (2002) y Fernandes (2007).

2 Ver Baily, Hulten y Campbell (1992) y Bartelsman y Doms (2000).

3 Los estudios formales de los efectos reformistas sobre la productividad encuentran ganancias en áreas específicas y efectos nulos en otras. Eslava *et al.* (2009a) encuentran que la liberalización comercial contribuyó a la salida del mercado de empresas con baja productividad, aumentando la productividad agregada. De otro lado, Eslava *et al.* (2009b) encuentran que no hubo ganancias surgidas de una mejor asignación de factores entre los establecimientos supervivientes.

Gráfico 6.1 Tasa de crecimiento anual del PIB, 1951-2008

Fuente: DANE. Tomado de la página web del Banco de la República.

Gráfico 6.2 Tasa de crecimiento anual de la productividad total de los factores de la industria manufacturera (PTF), 1983-1998

Fuente: Eslava *et al.* (2006). Tabla 6.

Varios autores han sugerido, como explicación, que las políticas efectivamente implementadas no han sido del todo coherentes con la visión general de una economía de mercado⁴. Consistente con esa hipótesis general, la tesis de este capítulo es que, junto con las reformas favorables para el crecimiento, se adoptaron diversas políticas dirigidas que distorsionaron la asignación de recursos. Estas microrregulaciones contrarrestaron los efectos positivos de la liberalización porque debilitaron mecanismos de mercado favorables a la productividad, como la salida del mercado o la reducción de tamaño de las empresas menos eficientes. Resulta interesante que muchas de estas políticas dirigidas se adoptaron para compensar de manera anticipada a los perdedores de las reformas, neutralizando así parcialmente el efecto buscado por las mismas (Edwards y Steiner, 2008).

¿Cuáles son los factores políticos que explican la coexistencia de regulaciones generales que apuntan a incrementar la productividad con políticas dirigidas que producen el efecto contrario? La naturaleza misma de las políticas dirigidas sugiere que comprender el balance de fuerzas políticas entre grupos de empresas es clave para entender la aparición de estas políticas.

Este capítulo estudia la influencia de intereses específicos en el proceso de diseño de políticas (en adelante, PDP), y la posibilidad de que esa influencia explique la adopción de políticas dirigidas con efectos nocivos para la productividad agregada⁵. Con este fin, se analiza cómo los intereses específicos han influenciado, a través del tiempo, el diseño de políticas en Colombia, con un énfasis en la política económica, en general, y en la política de competitividad y productividad, en particular. Se muestra que hay una serie de canales que garantizan la participación de actores privados en el diseño de las políticas. Los canales relevantes varían dependiendo de si las políticas en discusión son transversales a todos los sectores o dirigidas. Los canales más transparentes y formales, aunque menos eficaces, corresponden a la discusión de políticas transversales, mientras que la adopción de políticas dirigidas sigue un camino más expedito y depende del balance del poder político a través de grupos, más que del potencial de estas políticas como instrumentos del crecimiento. El efecto final es potencialmente nocivo para el crecimiento.

En cuanto a la estructura del capítulo, las primeras dos secciones describen, respectivamente, a los actores que participan del PDP y sus escenarios y modos de interacción. Seguidamente, se hace una cuantificación de los beneficios de política que reciben los distintos sectores y regiones en función de sus características políticas y, finalmente, se recogen las principales conclusiones.

Los actores del proceso de diseño de políticas (PDP)

Puesto que en el Capítulo 3 de este libro se analiza qué actores participan en el diseño de políticas en general, esta sección se enfoca directamente en los actores privados y

4 Por ejemplo, Edwards (2001) y Alesina (2005).

5 Evidentemente, el conflicto armado ha desafiado las decisiones de inversión tanto en áreas rurales como urbanas (ver Harker y Meléndez, 2008) y, probablemente, explica parte del débil desempeño de la productividad agregada. La hipótesis central de este capítulo complementa esta explicación y no pretende competir con ella.

algunos organismos del Estado que juegan un papel en las políticas específicas que influyen en el crecimiento de la productividad. Sin embargo, es crucial tener en cuenta algunos aspectos generales del PDP. En primer lugar, el Presidente es quien establece la agenda de proyectos a implementar en la mayoría de áreas. En segundo lugar, existe un alto grado de fragmentación intra e interpartidista, que a su vez implica una alta fragmentación en el Congreso. Esa fragmentación se vio incrementada por las reformas de comienzos de los noventa, en particular por la nueva Constitución (aunque más recientemente ha habido reformas en la dirección contraria). Por último, la capacidad del Gobierno para construir coaliciones políticas en torno a sus proyectos ha cambiado en las últimas dos décadas. La menor disciplina en los partidos y la mayor fragmentación de los actores políticos han implicado crecientes dificultades para ello. Además, al Presidente se le quitó el poder de designar alcaldes y gobernadores, nombramientos que solían escogerse en función de facilitar la construcción de coaliciones en el Congreso. Al mismo tiempo, la eliminación de los auxilios parlamentarios y la mayor necesidad de recaudar fondos privados para campañas políticas incrementaron los incentivos para que los congresistas exigieran al Gobierno beneficios específicos para sus distritos electorales, a cambio de su apoyo a los proyectos de ley del Ejecutivo⁶. Todas estas transformaciones han producido mayores dificultades en el tránsito de la legislación, con la consecuente necesidad de recurrir a mecanismos alternativos para generar coaliciones. En este contexto, adquieren especial relevancia las políticas dirigidas.

Actores estatales en el diseño de políticas relacionadas con la productividad

CONPES y DNP

La ruta que siguen las políticas económicas y los gastos públicos durante cada período presidencial de cuatro años está determinada en el Plan Nacional de Desarrollo. El Plan, escrito por el Gobierno, es sometido a la consulta de diferentes grupos de la sociedad por mandato constitucional y luego ha de ser aprobado por el Congreso durante el primer semestre de cada período presidencial. Los posteriores planes de acción de todas las entidades públicas se desarrollan bajo las disposiciones de la ley del Plan Nacional de Desarrollo. Durante el período presidencial correspondiente no es posible realizar gastos que no estén mencionados en el Plan.

El Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES) y el Departamento Nacional de Planeación (DNP) fueron concebidos como los vehículos para la implementación de los planes nacionales de desarrollo (Ley 19 de 1958).

El CONPES es un consejo que opera bajo la dirección del Presidente, y tiene la función de estudiar y proponer la política económica del Gobierno, así como de coordinar su implementación. De acuerdo con el Decreto 627 de 1974 y hasta el año 2005, se componía del Presidente y cuatro consejeros de tiempo completo, dos de ellos nombrados por el Presidente y dos elegidos por el Senado y la Cámara de Representantes (uno por cada cámara) de listas presentadas por el Gobierno. Los consejeros del CONPES tenían períodos de cuatro años, escalonados de manera que cada dos años dos consejeros fueran cambiados. Ministros, banqueros, el presidente de la Federación Nacional de

6 El capítulo 5 de este libro desarrolla esta idea en el análisis de política fiscal y transferencias territoriales.

Cafeteros y cualquier empleado público invitado por el Presidente podían participar en el debate sobre políticas dentro del CONPES. Sin embargo, entrevistas realizadas a participantes de las reuniones del CONPES sugieren que los consejeros de tiempo completo eran sustituidos, en la práctica, por ministros desde por lo menos 1990. En 2005, un decreto presidencial modificó formalmente la estructura del CONPES: los cuatro consejeros de tiempo completo fueron reemplazados por todos los ministros, el Gerente del Banco de la República, el presidente de la Federación Nacional de Cafeteros y los consejeros presidenciales para las negritudes y las mujeres. El subdirector del DNP es secretario del CONPES desde su creación.

El CONPES organiza el debate de políticas con base en documentos preparados bajo la coordinación del DNP; éstos contienen una motivación, usualmente en la forma del diagnóstico de un problema, y un conjunto de políticas propuestas. Las propuestas comprenden tanto estrategias como acciones concretas, y pueden requerir la promulgación de decretos o la presentación de proyectos de ley al Congreso. Por supuesto, los proyectos de ley pueden no ser aprobados por el Legislativo en su forma original. Los cursos de acción de las políticas que son aprobadas por el Presidente, junto con sus motivaciones, son presentados al público mediante estos documentos del CONPES. El paso por el CONPES pretende dar coherencia a las iniciativas y políticas gubernamentales, al forzar al Ejecutivo a seguir una ruta que exige planeación y direccionamiento conjunto de sus políticas más importantes. Su influencia, sin embargo, depende en la práctica de la relevancia que el Presidente le atribuya, y del músculo político del director del DNP.

El DNP es la autoridad gubernamental que coordina y apoya todas las actividades relacionadas con la formulación de políticas nacionales. Está encargado de compilar y analizar los estudios económicos relevantes para el diseño de políticas; de guiar la preparación de los borradores del Plan Nacional de Desarrollo; de mantener al CONPES informado acerca del desempeño económico del país; de ayudar a otras autoridades nacionales y regionales en la organización de oficinas encargadas de la planeación de inversiones; de determinar los estudios requeridos para un diseño adecuado de políticas y realizar estos estudios cuando no pueden ser realizados por otras oficinas públicas ni subcontratados a agentes externos (mixtos o privados); de consultar la opinión de los gremios empresariales y la academia acerca de los problemas económicos nacionales y los Planes Nacionales de Desarrollo, y de presentar proyectos de políticas para que sean debatidos en el CONPES. El director del DNP es nombrado por el Presidente y tiene jerarquía de ministro.

El DNP ha sido, históricamente, dominio de la tecnocracia, que ha tenido gran influencia en las políticas a través de este medio (como también de otros). Sin embargo, su peso, en relación con el de otros ministerios, ya no es el que era en décadas pasadas. Al igual que el del CONPES, el papel de esta institución, en la práctica, está condicionado por el estilo de gobierno del Presidente de turno, y en los últimos años la influencia de la tecnocracia, en general, se ha desdibujado.

El Sistema Nacional de Competitividad a lo largo del tiempo

En el contexto de la creciente liberalización de comienzos de los noventas, y consciente de la necesidad de promover el ajuste de la estructura productiva del país para competir en mercados internacionales, el Gobierno incluyó en el Plan Nacional de Desarrollo

1994-1998 un capítulo llamado “Competitividad para la internacionalización”. Este capítulo le abrió paso a un cambio en el proceso de diseño de las políticas explícitamente diseñadas para impulsar la productividad y la competitividad, al introducir nuevos actores y nuevos escenarios a este debate. El cambio más notable fue la creación, en 1994, de un Consejo Nacional de Competitividad (Decreto 2010), para asesorar al Presidente en todos los asuntos relacionados con el “mejoramiento de la calidad, productividad y competitividad para el país y sus regiones”. En su primera versión, el Consejo incluyó siete representantes del sector empresarial, tres representantes de la academia y tres de la fuerza laboral, todos nombrados por el Presidente. Este Consejo debía operar bajo la coordinación de un “consejero presidencial para la economía y la competitividad”, y “trabajar con las autoridades relevantes en cada materia particular, promoviendo la creación de Consejos Regionales de Competitividad cuando fuera necesario”. Bajo el mandato de este Consejo, el Gobierno entró en la negociación de “acuerdos de competitividad” con sectores seleccionados, donde ambas partes asumieron compromisos para mejorar la competitividad.

Con miras a eliminar duplicidades, en 1998 las funciones del Consejo Nacional de Competitividad fueron asignadas a la Comisión Mixta de Comercio, una instancia de composición y propósito similares a los del Consejo, adscrita al Ministerio de Comercio desde 1976. La Comisión Mixta de Comercio se expandió incluyendo dos representantes de la academia y dos de la fuerza laboral, nombrados por el Presidente, para igualar la estructura original del desaparecido Consejo (Decreto 2222).

Los subsecuentes planes nacionales de desarrollo continuaron recalcando la mejora de la productividad y competitividad como motor para el crecimiento económico. Siguiendo el mandato del Plan Nacional de Desarrollo 1998-2002, de fortalecer y revisar la política nacional para la productividad y competitividad, en 1999 el CONPES aprobó la propuesta del Ministerio de Comercio de articular esfuerzos públicos y privados a través de acciones en tres frentes: transversal, sectorial y regional. El frente de políticas transversales trajo consigo otros escenarios para el debate sobre políticas: las redes temáticas especializadas dentro de la Red Colombia Compite, que reunió a autoridades gubernamentales, empresarios, trabajadores, academia, legisladores y representantes del poder judicial. El frente sectorial continuó siendo cubierto bajo la figura de acuerdos de competitividad descrita arriba. La discusión de políticas regionales fue asignada a Comités Asesores Regionales de Comercio Exterior (CARCEs), instancia creada con un espíritu similar al de los Consejos Regionales de Competitividad, a los que remplazarían.

Esta política nacional de productividad y competitividad resultó en un mayor conocimiento sobre cuellos de botella y tuvo un cierto éxito, acercando a los actores regionales a los procesos de diseño de políticas. Sin embargo, no consiguió influenciar las políticas transversales, porque los ministerios de alcance sectorial no se ciñeron a sus recomendaciones y el de Comercio no contó con la jerarquía para influenciar las políticas implementadas por otros ministerios. La coordinación entre los múltiples actores y escenarios involucrados en el PDP también resultó problemática.

En 2004, el CONPES creó la Agenda Interna para la Productividad y Competitividad con el objetivo de definir planes, programas y proyectos a corto y mediano plazo en el contexto de la negociación del Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos (CONPES, 2004). Esta Agenda Interna, coordinada por el DNP, diseñaría políticas a partir de diálogos abiertos con actores públicos y privados, en las tres dimensiones –transversal, sectorial y regional–; hay en ello una obvia duplicación de los objetivos y actividades de la política de competitividad y productividad del Ministerio de Comercio.

La Agenda Interna contribuyó al diseño del Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010, y probó ser un medio eficaz para que el sector privado transmitiera sus demandas de políticas específicas. Bajo el nuevo marco institucional de diseño de políticas de productividad y competitividad (descrito a continuación), la Agenda Interna ya no es un escenario relevante.

En 2006, y con el propósito de otorgar coherencia a los escenarios de diseño de políticas de productividad y competitividad, el CONPES aprobó la organización de un Sistema Nacional de Competitividad. Este sistema debía ser el conjunto de “guías, regulaciones, recursos, programas e instituciones privadas y públicas que prevén y promueven el diseño y adopción de una política de productividad y competitividad” (Decreto 2828).

El Sistema cuenta con el apoyo de la Comisión Nacional de Competitividad (CNC), un cuerpo consultivo del Gobierno diseñado para articular la participación de actores públicos y privados en la formulación de recomendaciones de política al CONPES. La CNC actúa bajo la dirección del Presidente y se compone de los ministros y de representantes de los gobiernos regionales, el sector privado, la fuerza laboral y la academia. El Consejero Presidencial para las Regiones y la Competitividad coordina la Comisión, y existe una Secretaría Técnica compartida por el DNP, el Ministerio de Comercio y el Consejo Privado de Competitividad. Capítulos regionales de la CNC, que están en proceso de organización, coexistirán con los CARCEs.

La descripción anterior ilustra la variedad de instancias que abren paso a la participación de actores privados en el diseño de las políticas enfocadas a incrementar la productividad. También debería mostrar cuán inestables y difíciles de entender han sido las diferentes instancias de participación. Los cambios frecuentes y la falta de un liderazgo claro y con capacidad de implementación para la política de productividad han implicado fallas de coordinación y numerosas instancias de duplicación. Como consecuencia, la eficacia del sistema de competitividad ha sido limitada.

Actores privados⁷

Empresas individuales

La participación del sector privado en el PDP ocurre en diversos niveles de agregación. Las firmas individuales son la mínima unidad que se involucra en el proceso. La influencia de una firma específica sobre las políticas depende, obviamente, de sus

7 Esta descripción se basa tanto en documentos del Gobierno como en otras fuentes. Los primeros incluyen los planes nacionales de desarrollo y los documentos de políticas del CONPES. También se hace uso de la literatura existente, de una serie de entrevistas conducidas por las autoras entre octubre de 2008 y enero de 2009, y de una encuesta reciente a ejecutivos de firmas privadas sobre políticas de participación. Fueron entrevistados ex directores y ex subdirectores del DNP, consejeros económicos del Gobierno, líderes de despachos de relaciones gubernamentales en firmas grandes, ejecutivos de alto rango de multinacionales, y miembros del Consejo Privado de Competitividad. La encuesta que se utilizó fue parte de un módulo de políticas de desarrollo productivo agregado a la ronda de la Encuesta de Opinión Empresarial (EOE) de Fedesarrollo, de octubre de 2008. La encuesta fue diseñada por Marcela Meléndez y Guillermo Perry, como parte de una investigación sobre las políticas que buscan mitigar las restricciones a la inversión productiva, y las formas y canales que los empresarios usan para influenciar las políticas. Las autoras agradecen a Guillermo Perry el acceso a los resultados sobre participación en políticas. La EOE encuesta una muestra representativa de gerentes comerciales y dueños del sector manufacturero; 202 firmas respondieron la encuesta completa y 105 firmas respondieron las preguntas sobre participación en políticas. Una descripción detallada del diseño de la entrevista y una presentación completa de los resultados pueden encontrarse en Meléndez y Perry (2008).

características. Las firmas grandes, aquellas que pertenecen a sectores de importancia estratégica (por ejemplo, petróleo o servicios públicos), aquellas que pertenecen a los principales grupos económicos y las grandes multinacionales, tienen una mayor posibilidad de intervenir en el diseño de políticas.

De acuerdo con las respuestas a la Encuesta de Opinión Empresarial (EOE) de Fedesarrollo, de octubre de 2008, el 30% de las empresas participan en el diseño de políticas que las afectan. De esta fracción, el 55% se ha involucrado directamente a través de un alto ejecutivo de la firma, mientras que un 64% ha participado indirectamente a través de un gremio empresarial, y un 6% utiliza los servicios de empresas de *lobby* (nótese que las respuestas posibles no son excluyentes entre sí). Vale la pena mencionar que las firmas grandes frecuentemente cuentan con oficinas encargadas de las relaciones con el Gobierno.

Grupos económicos

Son grupos de compañías que comparten propietarios; es frecuente el caso en que una familia es dueña de una gran parte de las empresas de un grupo económico. Una característica interesante de estos grupos es que suelen poseer compañías en múltiples sectores (aunque usualmente tienen una compañía bandera dedicada a una actividad específica), con la implicación potencial de reunir intereses políticos dispersos⁸. En Colombia, cuatro grupos económicos han sido particularmente importantes por su participación en la actividad económica: Santodomingo, Ardila-Lülle, Sarmiento-Angulo y el Sindicato Antioqueño. Las ventas del Sindicato Antioqueño representaron el 5.5% del PIB del país en 2007, mientras que los cuatro grupos juntos sumaron más del 12% del PIB en 1998 (Rettberg, 2001)⁹.

Los grupos económicos han sido particularmente importantes en el diseño de políticas en las últimas dos décadas. El mero hecho de que estos grupos representen una porción tan grande de producción y empleo hace de ellos una contraparte natural del Gobierno en el sector privado. Sin embargo, su influencia sobre políticas también tiene otras raíces. Por un lado, los grupos económicos son una de las fuentes más importantes de contribuciones privadas a las campañas políticas (De la Calle, 2003)¹⁰. Resulta interesante el hecho de que frecuentemente contribuyen con cifras similares (y altas) a diferentes campañas durante las mismas elecciones (De la Calle, 2003). También son dueños de medios de comunicación, incluyendo los dos canales de televisión y de radio más grandes (Rettberg, 2005). El control de los medios permite a los grupos económicos influenciar la opinión pública y del Gobierno (Dye, 2001), y también constituye una ventaja importante para negociar con políticos, que buscan permanentemente maximizar su visibilidad. Finalmente, como en algunos sectores varias de las compañías más grandes hacen parte de grupos económicos, estos grupos también ejercen una gran influencia sobre los gremios empresariales que representan a estos sectores (Rettberg, 2005).

8 Ver la nota anterior para una descripción de la EOE.

9 En la actualidad, Colombia tiene una estructura económica bastante diversificada. Este punto se ilustra más adelante.

10 La cifra para 2007 sobre el Sindicato Antioqueño se tomó de *El Espectador*, 25 de mayo de 2008.

Gremios empresariales

Como se mencionó con anterioridad, la mayoría de las empresas que participan en el PDP lo hace a través de gremios empresariales. De hecho, quienes no son miembros no pueden ser excluidos de los beneficios que los gremios obtienen para su sector; en este sentido, todas las firmas de sectores representados por gremios empresariales participan en el PDP. Sin embargo, también está claro que las grandes firmas y aquellas que pertenecen a los grandes grupos económicos tienen una influencia mayor sobre las opiniones y actividades de los gremios empresariales. Esto ocurre porque la fuente principal de financiación de los gremios son las contribuciones de sus afiliados, que se dan en proporción con el empleo y producción de la firma (Losada, 2000). De este modo, las grandes firmas y grupos económicos ejercen gran poder efectivo sobre muchos gremios empresariales; en algunos casos, estas firmas efectivamente nombran al director del gremio, o incluso pagan los salarios de directivos de alto rango del mismo (Rettberg, 2005)¹¹. Es interesante que, aunque los grupos económicos tienen influencia directa sobre el PDP, también participan con frecuencia en el mismo a través de los gremios empresariales. Para los grupos, una ventaja de esta estrategia es que otros actores y el público en general ven a los gremios empresariales como representantes de intereses que son más incluyentes que aquellos de los grupos económicos; las opiniones promovidas por los gremios suelen, por consiguiente, enfrentar menos oposición¹².

Los gremios empresariales tienen como objetivo fundamental representar los intereses de sus afiliados en el debate político. En una encuesta realizada a los directivos de gremios empresariales, Losada (2000) preguntó sobre los objetivos perseguidos por estas asociaciones. “Obtener regulaciones favorables” fue el objetivo mencionado con más frecuencia (77% de los encuestados). El mismo autor condujo también una encuesta entre los miembros de los gremios, quienes indicaron que tener un representante del sector (presumiblemente para que interactúe con quienes están a cargo de diseñar, aprobar y/o implementar políticas) es la razón principal por la que se unen al gremio.

Hay diferentes tipos de gremios empresariales. En primer lugar, los gremios especializados son aquellos que representan a un sector específico. Estos gremios, a su vez, se pueden reunir en “gremios cúpula”: por ejemplo, la Sociedad de Agricultores de Colombia (SAC) reúne a más de 20 gremios de sectores agrícolas específicos. En 2000, había cinco gremios cúpula: un gremio “super-cúpula” (el Consejo Gremial Nacional)¹³ y gremios cúpula para la agricultura, el turismo, las cooperativas y el transporte. Un gremio particularmente interesante que es transversal a varios sectores es Analdex,

11 De acuerdo con las estadísticas oficiales, los contribuyentes privados representaron el 28% de los fondos de campañas políticas en 2002 (Torres, 2008). La fracción de estas contribuciones que proviene de grupos económicos no ha sido calculada con precisión, pero la evidencia anecdótica sugiere que es grande. Por ejemplo, en la campaña de Samper en 1994, el grupo Santodomingo fue el mayor donante (sin tener en cuenta las debatidas contribuciones de carteles de la droga). Ardila y Sarmiento también aportaron recursos importantes (Rettberg, 2005).

12 Rettberg (2005) cita un ejemplo ilustrativo: el sobrino de la cabeza del grupo Ardila ha mantenido casi permanentemente la presidencia de Asocaña, mientras que el grupo es dueño de dos de las más grandes refinerías de caña de azúcar.

13 Es interesante que los votantes colombianos, por lo general, no perciben que las regulaciones específicas para un sector favorecen intereses específicos por encima del interés general. En muchas instancias, estas políticas se presentan exitosamente como mecanismos para proteger el empleo, especialmente cuando se refieren a sectores con alta participación en el mismo.

que representa los intereses de los exportadores. Vale la pena mencionar, sin embargo, que más del 70% de los gremios especializados no son miembros de gremios cúpula (Losada, 2000).

Aunque los gremios empresariales más grandes y con mayor envergadura obviamente ejercen mayor influencia, también es cierto que el espectro de temas de política que abordan es limitado. La razón es un problema tradicional de acción colectiva: las asociaciones grandes reúnen intereses más diversos, algunas veces opuestos entre sí. Los asuntos que abordan las grandes asociaciones tienden entonces a ser transversales por naturaleza. Esto implica que los gremios especializados continúan cumpliendo un papel importante, incluso para sectores que también están representados por gremios cúpula u otras asociaciones incluyentes.

Los directivos de varios gremios empresariales son en extremo influyentes: los medios los consultan con frecuencia, y sus opiniones tienen resonancia entre el público en general. Tal es el caso, entre otros, de los presidentes de la ANDI y Analdex (las asociaciones de industriales y exportadores), y de los presidentes de las asociaciones de floricultores, ganaderos, comerciantes y agricultores. Evidentemente, tanto la visibilidad que los medios les dan como la vehemencia de sus opiniones dependen de circunstancias específicas. Un ejemplo de esto es la importancia que tuvieron Analdex y los floricultores (en su mayoría exportadores) durante los episodios de apreciación del peso de 2006 y 2007.

Dos asociaciones particularmente poderosas, la ANDI y la Federación Nacional de Cafeteros (Fedecafé), merecen una mención especial. La ANDI, Asociación Nacional de Industriales, hoy día representa ampliamente al sector privado, al agremiar junto a la industria manufacturera a diversos sectores de servicios, incluidos los financieros y el comercio minorista. Se dice que fue fundada en parte como respuesta a una petición del presidente Alfonso López Pumarejo (1942-1945) de tener un vocero de la industria (Urrutia, 1983). La ANDI ha participado ampliamente en el diseño de políticas, representando incluso a los actores privados ante organizaciones internacionales como la OIT, y jugando un papel importante en las negociaciones oficiales de acuerdos comerciales entre Colombia y otros países.

Fedecafé, por su parte, se creó bajo el auspicio del Gobierno y se financió por medio de un impuesto dedicado a las exportaciones, que es su fuente principal de financiación incluso hoy (Schneider, 2004). Fedecafé fue por décadas el gremio empresarial más importante y uno de los más poderosos en el PDP. Parte de su poder provino de representar la que, durante años, fue la actividad productiva más importante del país. Fedecafé administraba un fondo de estabilización para el precio del café y su presidente participaba en varias juntas y comités del Gobierno, usualmente como representante del sector privado en su totalidad. Tanto la ANDI como Fedecafé siguen siendo poderosos, pero la influencia que pueden ejercer hoy en día sobre el PDP ha cambiado. Fedecafé, en particular, ya no es vocero del sector privado como un todo; ahora representa los intereses específicos del café, que todavía es un sector importante pero está lejos de ser el motor principal de la economía¹⁴. La disminuida presencia de Fedecafé refleja

14 La única excepción importante es el papel del presidente de Fedecafé como representante del sector privado en el CONPES. Este papel es una herencia del pasado: fue asignado a Fedecafé en 1974. Un decreto de 2005 que modificó la estructura del CONPES hizo de todos los "invitados especiales", uno de los cuales era el presidente de Fedecafé, miembros permanentes del CONPES.

la menor importancia del café en la economía: mientras que en 1965 las exportaciones de café representaban casi el 80% del total de exportaciones colombianas, a mediados de los años ochenta su participación se acercaba al 50% y hoy en día representan cerca del 5% (Arango, 1997; Banco de la República).

Tradicionalmente, los gremios empresariales han sido clave en el PDP en el país. Schneider (2004) presenta a Colombia como el caso de participación empresarial mejor organizada en el contexto de Latinoamérica. Colombia ha tenido gremios relativamente fuertes, en comparación, por ejemplo, con Argentina y Brasil, donde la representación empresarial organizada no ha florecido. Asimismo, en comparación con otros países con gremios empresariales fuertes, como Chile y México, las asociaciones principales en Colombia son mucho más grandes en términos de personal (más de 3.000 empleados en Fedecafé y 150 en la ANDI, en comparación con menos de 100 en las asociaciones grandes de otros países), y representan intereses más concentrados por ser de carácter sectorial¹⁵.

El Estado jugó un papel clave en la fundación de los principales gremios en la primera mitad del siglo XX. Sucesivos gobiernos ayudaron a organizar los intereses del sector empresarial como mecanismo para apoyar el desarrollo de sectores estratégicos y para delegar algunas responsabilidades en la ejecución de políticas a entidades que tenían capacidades técnicas mayores y estaban menos sujetas a presiones políticas (Schneider, 2004). Entre 1940 y 1990, a los gremios empresariales se les confirió autoridad para administrar licencias de importación y fondos de desarrollo de sectores específicos, creados y financiados por el Gobierno, y se les dio participación en una miríada de cuerpos consultivos creados por administraciones sucesivas. Urrutia (1983), de hecho, le concede a la participación activa del sector privado parte del crédito por el desempeño macroeconómico relativamente exitoso del país.

Los gremios empresariales tradicionales continúan siendo jugadores relevantes en el PDP en Colombia¹⁶, pero han perdido importancia tras las reformas de mercado. Varias razones explican este fenómeno. Los gremios eran particularmente importantes en un contexto de intervención gubernamental fuerte en donde los programas de desarrollo estaban dirigidos a sectores específicos, y algunas responsabilidades de política eran delegadas a los gremios sectoriales. Las reformas desmantelaron muchos de los beneficios específicos de carácter sectorial que eran administrados por gremios especializados.

También ha ocurrido que los intereses empresariales se han fragmentado a medida que la estructura productiva del país se ha vuelto más diversificada. Como ilustración de la mayor diversificación de la estructura productiva, se puede considerar un índice de concentración de las exportaciones, que cayó de 0,48 en 1980 a 0,08 en 2007¹⁷.

15 En comparación con lo que solía ser, la ANDI ha cambiado en este respecto. Se ha diversificado, alejándose de la industria, y esto ha limitado su capacidad de presionar para obtener algunas políticas específicas. Este aspecto se discute con mayor detalle más adelante.

16 Un episodio diciente ocurrió en el contexto del escándalo sobre la financiación de la campaña del presidente Ernesto Samper por el Cartel de Cali. El Consejo Gremial Nacional públicamente pidió la renuncia del Presidente. Esto contrasta con la actitud pasiva de la comunidad empresarial durante los escándalos que afectaron a Brasil con Collor de Mello y a Argentina con Menem (Schneider, 2004).

17 Se trata de un índice "Herfindahl-Hirshman" calculado para sectores a tres dígitos de desagregación del código CIIU, a partir de datos del Banco de la República.

Probablemente, como reflejo de la mayor fragmentación de los intereses empresariales, el número de gremios empresariales en Colombia pasó de unos pocos en 1950 a más de 220 en 2000 (Urrutia, 1983; Losada, 2000), y su alcance se extendió a un número mucho más amplio de sectores. La proliferación de gremios empresariales ha implicado dispersión en la presencia del sector privado en el diseño de políticas. Las diferentes asociaciones deben competir por el acceso al Gobierno, otro factor que ha debilitado su poder.

De otra parte, los atomizados gremios empresariales hoy son eclipsados por los grupos económicos, no sujetos a los problemas de acción colectiva y de *free-riding* que aquejan a los gremios empresariales (Giacalone, 2005), y con mayor capacidad financiera para realizar contribuciones a las campañas políticas. En palabras de Revéiz (1997), “ahora el poder presidencial se ejerce más alrededor de los grupos económicos que de los gremios empresariales”. En efecto, Losada (2000) encuentra que las cabezas de los gremios empresariales perciben “la competencia de grupos económicos y de multinacionales” como una de las cinco principales amenazas para sus asociaciones. Con la misma frecuencia se cita otra razón: “Los intereses dispersos de nuestros miembros”¹⁸.

El Consejo Privado de Competitividad

El Consejo Privado de Competitividad es una iniciativa privada reciente para organizar la participación en el PDP, que es importante mencionar. Fue fundado por un grupo de empresas privadas con el propósito de promover políticas que impulsen la competitividad, siguiendo el modelo del Consejo de Competitividad de Estados Unidos.

Varias características hacen que el Consejo tenga potencial para influir en las iniciativas de políticas para la productividad en el futuro. En primer lugar, representa un grupo selecto de firmas grandes, tanto nacionales como internacionales, que han manifestado su interés en presionar por políticas transversales y por la eliminación de distorsiones producto de tratamientos preferenciales en la política económica. Esto sugiere un cambio en las actividades de *lobby* de los intereses privados que, como se ha discutido, en el pasado no han tenido como prioridad el aumento de la productividad agregada¹⁹. En segundo lugar, el Consejo ha conseguido una posición privilegiada como miembro de la secretaría técnica del CNC, que comparte con el DNP. La secretaría está a cargo de preparar los documentos de política que se discuten en el CNC y, como parte de ella, el Consejo Privado de Competitividad tiene un espacio privilegiado para liderar el debate en este escenario. Por último, el presidente y vicepresidente del

18 La “competencia de grupos económicos” y “los intereses dispersos de los miembros” ocuparon de forma simultánea el quinto lugar entre más de 20 “amenazas” percibidas por los líderes de los gremios empresariales. Los cuatro factores más mencionados fueron un mal desempeño económico del país, un mal desempeño del sector, un apoyo débil del Gobierno al gremio y una normatividad hostil para el sector.

19 Esto no quiere decir que el *lobby* para políticas dirigidas haya perdido vigor en los últimos años. Sólo unas cuantas firmas y asociaciones son miembros activos del Consejo Privado de Competitividad, e incluso ellas mismas continúan haciendo *lobby* por sus intereses específicos. Sin embargo, la acción privada organizada para promover políticas de interés general es una señal alentadora.

Consejo Gremial Nacional (presidentes de la ANDI y de la SAC, respectivamente) son miembros de la junta directiva del Consejo Privado de Competitividad.

Las características señaladas hacen probable que el Consejo Privado de Competitividad se haga influyente en el PDP. De hecho, desde su fundación en 2007, ha tenido influencia sobre algunas iniciativas de política que buscan mejorar la competitividad (con consecuencias esperadas también sobre la productividad agregada)²⁰. La presencia del Consejo Privado de Competitividad puede ser fundamental para garantizar la continuidad de algunos de estos programas, así como otras iniciativas que han surgido en el contexto del Sistema Nacional de Competitividad.

Los sindicatos

En Colombia hay tres sindicatos “cúpula”, compuestos por sindicatos más pequeños que representan intereses específicos de diferentes grupos de trabajadores. La Confederación de Trabajadores de Colombia (CTC), fundada en 1937, es el sindicato más antiguo. Hoy en día agrupa 250.000 trabajadores de diez federaciones regionales y seis nacionales y tiene seccionales en tres ciudades. La CTC representa a trabajadores agrícolas, y de los sectores manufactureros (agroindustria, textiles, metales, químicos, madera) y de servicios (telecomunicaciones, construcción, transporte), así como a trabajadores informales y trabajadores públicos. El sindicato más grande, sin embargo, es la Central Unitaria de Trabajadores (CUT), fundada en 1986, que agrupa más de 800.000 trabajadores de todos los sectores económicos, organizados en once federaciones y cuatro sectores sindicales. La CUT tiene seccionales en todos los departamentos del país. Finalmente, la Confederación General del Trabajo (CGT), fundada en 1971, agrupa 300.000 trabajadores. Este es el sindicato al que están afiliados los trabajadores de los sectores de las flores y el azúcar. Los trabajadores agremiados hoy en día constituyen sólo el 5% de la fuerza activa de trabajo. En su mejor momento, en la década del setenta, alcanzaron el 13% (Cuesta, 2005).

Universidades y centros de pensamiento

Un aspecto peculiar del diseño de la política económica en Colombia es la influencia de economistas con formación académica avanzada. Su influencia ocurre por varios canales. En primer lugar, desde las universidades y centros de pensamiento, los economistas colombianos participan activamente en el debate público. Sus ideas son registradas a menudo por los medios, y muchos de ellos escriben regularmente columnas de opinión para los periódicos y revistas más leídos. Muchas de esas ideas terminan dándole forma a las propuestas de políticas, posiblemente porque su visibilidad en los medios de comunicación influye sobre los políticos y contribuye a generar presión pública.

20 Por ejemplo, hay una iniciativa reciente del Gobierno para apoyar a los sectores de alto crecimiento en productividad e interés estratégico, en el desarrollo de sus operaciones internacionales. El Consejo Privado de Competitividad, junto con algunas agencias del Gobierno, participó en la selección de los sectores que serían objeto inicial de este apoyo.

También ocurre que las posiciones de alto rango en el Gobierno han sido con frecuencia ocupadas por tecnócratas. Meisel (1996), por ejemplo, documenta que, entre 1974 y 1996, 50 de las 55 personas en cargos importantes relacionados con el diseño y ejecución de políticas económicas habían estudiado en el extranjero, y 13 de ellas tenían doctorados en economía de universidades de Estados Unidos y Europa²¹. Más aún, es frecuente que los economistas que estudian tanto en el extranjero como en los mejores departamentos de economía del país trabajen para el Gobierno en algún momento de su carrera. El flujo de economistas con formación avanzada entre la academia y el Gobierno funciona en las dos direcciones. Los directores de Fedesarrollo y del Departamento de Economía de la Universidad de Los Andes, por ejemplo, generalmente han tenido experiencia previa como ministros o viceministros. Curiosamente, esta puerta giratoria hace paradas también en los gremios empresariales, que a menudo son dirigidos por tecnócratas reconocidos que han ocupado, o eventualmente llegan a ocupar, cargos en el Gobierno²².

Arenas y formas de interacción

Conocidos los actores, puede ahora analizarse la manera como ellos se relacionan en el PDP.

Interacción entre los actores del Gobierno

Las reglas de juego establecidas a partir de la Constitución de 1991 confieren algunas características particulares al PDP en lo que respecta a la interacción entre los actores del Gobierno. Dado el poder que tiene el Presidente para definir la agenda programática, la mayoría de proyectos de política tienen origen en el poder ejecutivo. De allí transitan al Congreso donde el Gobierno debe construir el apoyo para que se materialicen. Para crear coaliciones en el Legislativo se usan como medio de transacción los nombramientos en cargos públicos y las asignaciones de presupuesto a proyectos específicos. La creciente fragmentación del Congreso ha hecho que, después de la adopción de la Carta Política de 1991, este proceso sea aún más costoso (Cárdenas *et al.*, 2006). Adicionalmente, el hecho de que el Congreso pueda modificar los proyectos de ley presentados por el Ejecutivo abre un espacio adicional para crear coaliciones. Por ejemplo, en 2002 el Congreso incluyó artículos en el proyecto de ley de reforma laboral que incrementaban la demanda de estudiantes egresados del Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA). Esta modificación contribuyó a hacer el proyecto de ley políticamente viable (Echeverry y Santamaría, 2004). Hay que anotar que el SENA ha sido tradicionalmente utilizado por políticos de carrera para servir a sus clientelas.

21 Meisel (1996) incluye en su lista de posiciones más altas al ministro de Hacienda, el gerente del Banco de la República, el director del DepartamDNP, los consejeros de la Junta Monetaria (hasta 1991) y los miembros de la Junta Directiva del Banco de la República (desde 1991).

22 Por ejemplo, el actual presidente del gremio de compañías aseguradoras es un economista educado en Estados Unidos que fue ministro de Hacienda y director de Fedesarrollo. Asimismo, el actual presidente del gremio de fondos de pensiones fue decano del Departamento de Economía de la Universidad de Los Andes y director del DNP.

Otra característica interesante de la interacción entre el Congreso y el Ejecutivo es el hecho de que los costos y la viabilidad de crear coaliciones dependen de una combinación de los ciclos político y económico. Las políticas que imponen cambios más estructurales requieren más músculo político y por ello son usualmente adoptadas durante los primeros años del período presidencial (el efecto “luna de miel”). Por ejemplo, la reforma laboral adoptada en 2002 (el año inicial del primer mandato del presidente Uribe) siguió los pasos a un proyecto de ley propuesto al Congreso en 2001, cuando el Gobierno de Pastrana estaba llegando a su fin. Este primer proyecto de ley fue derrotado en el Congreso, pero el espíritu de la reforma de 2002 es muy parecido al de la propuesta de 2001. También parece ser que la creación de coaliciones es menos costosa durante períodos de desaceleración económica, cuando se sabe que hay menos recursos disponibles para gastar en transacciones políticas. Más aún, los períodos de desaceleración económica son particularmente buenos para proponer políticas que resuelvan los problemas estructurales de la economía. Como se trata de momentos en que los congresistas necesitan convencer a su electorado de que están buscando soluciones a la crisis, esto los hace más propensos a aceptar el consejo de los tecnócratas del Gobierno²³.

Modos de participación de los actores socioeconómicos

Una característica interesante del PDP en Colombia, de gran importancia para nuestro análisis, es la existencia de amplios escenarios formalmente establecidos para la participación de los actores privados. Por ejemplo, la Constitución dispone que los planes de desarrollo nacional sean formalmente discutidos con diferentes grupos de la sociedad antes de ser aprobados²⁴. Como se dijo, los consejos de planeación nacional y regionales son organismos creados con este propósito e incluyen representantes del sector privado²⁵. Adicionalmente, en algunas áreas de política hay organismos consultivos específicos diseñados para crear una instancia de participación del sector privado y otros actores socioeconómicos; el Consejo Nacional de Competitividad,

23 Esta característica del PDP colombiano es consistente con cierta literatura teórica sobre el momento en que ocurren las reformas, que argumenta que las mismas se implementan cuando demorarlas más se hace suficientemente costoso (p. ej., Alesina y Drazen, 1991). Las crisis probablemente son este tipo de momentos.

24 La participación de ciertos grupos de la sociedad en la discusión de políticas es tomada en serio. Por ejemplo, en 2008 la Corte Constitucional declaró inconstitucional una “Ley Forestal” aprobada por el Congreso. La razón fue que el proyecto de ley no se debatió con las comunidades indígenas y afrodescendientes, principales habitantes de las selvas, antes de ser llevada al Congreso (Corte Constitucional, Informe de Prensa 1, 23 de enero de 2008). La Constitución establece que uno de los objetivos del Estado es facilitar la participación de los ciudadanos en las decisiones que los afectan.

25 Para organizar las consultas abiertas del Plan Nacional de Desarrollo, la Constitución creó un Consejo Nacional de Planeación y unos Consejos Regionales de Planeación, que reúnen a representantes de diferentes grupos privados. Los borradores de los Planes Nacionales de Desarrollo se discuten en el Consejo Nacional (art. 340 C.P.). Éste está compuesto por representantes de las regiones, los sectores económicos, los trabajadores, los grupos indígenas, las negritudes, la juventud, las mujeres, los consumidores, las universidades, los ecologistas, y otros. Sus miembros son seleccionados por períodos de 8 años por el Presidente de turno, a partir de listas presentadas por las autoridades regionales y por las organizaciones legalmente constituidas (gremios, y grupos similares que representan distintos segmentos de la sociedad). La mitad de ellos se reemplaza cada cuatro años (Ley 152 de 1994).

descrito anteriormente, es uno de estos casos. También hay comisiones *ad hoc* para la discusión de iniciativas específicas de política. Un ejemplo es la Mesa de Discusión creada en 2000 para el debate de la reforma laboral, de la que fueron parte gremios empresariales, sindicatos, universidades y partidos políticos. Otro ejemplo, es la Agenda Interna para la Productividad y la Competitividad, una iniciativa dirigida a canalizar las peticiones de políticas de sectores y regiones en el contexto de la negociación del Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos.

Los empresarios en el PDP

La intervención del sector empresarial en el diseño de políticas se da a través de dos canales. Hay una “vía formal”, en la cual las empresas utilizan los mecanismos formales de participación descritos anteriormente (representación en las juntas de agencias del Gobierno y en comités consultivos liderados por el Ejecutivo). Pero también hay espacios e instrumentos menos formales. De hecho, como se discute a continuación, en tiempos recientes estos espacios de participación se consideran más efectivos y parecen ser preferidos por los actores privados para la discusión de aquellos asuntos que perciben como más urgentes.

La vía formal

Como se describió previamente, una característica del PDP colombiano es la existencia de amplios canales formales de participación para el sector privado. En principio, estos vehículos proporcionan acceso directo al diseño de políticas. Sin embargo, la eficacia de estos mecanismos y el acceso real que tienen las empresas a los mismos es debatible. La evidencia disponible, de hecho, resta importancia a los mecanismos formales, o al menos sugiere que no son la ruta principal a través de la cual los actores privados intentan influenciar las políticas.

Por ejemplo, el Cuadro 6.1 reporta los tipos de eventos de participación señalados por las empresas que respondieron las preguntas de participación en el PDP de la encuesta de Fedesarrollo ya mencionada, EOE. Alrededor del 45% de los eventos de participación se producen a través de los canales formales (aun reconociendo que algunos de estos canales pueden caer en la categoría de “otros”). Cuando las empresas se dividen por categorías de tamaño, se encuentra que las empresas grandes siguen aproximadamente el mismo patrón, mientras que las medianas reportan utilizar todavía en menor grado dichos canales: menos del 20% de sus eventos de participación ocurren en el contexto de los mecanismos formales de consulta. Las pequeñas empresas son las que con más frecuencia utilizan mecanismos formales: más del 70% reporta haber participado a través de alguno de estos mecanismos considerados en la encuesta (negociación de acuerdos de competitividad, discusiones del Plan Nacional de Desarrollo, discusiones de la Agenda Interna y consejos comunales).

Diversas razones pueden explicar por qué las empresas no utilizan estos mecanismos de participación tan activa y exclusivamente como se podría esperar. En primer lugar, los tipos de políticas discutidas en estas instancias con frecuencia son de segundo orden de interés para los representantes del sector privado; los grupos de interés dan prioridad a políticas cuyos costos o beneficios se concentran en el grupo correspondiente, en especial si esos costos o beneficios se hacen efectivos en el corto plazo. La “vía formal”, con pocas excepciones, proporciona espacios de consulta

para iniciativas del Gobierno que tienen origen en recomendaciones formuladas por los tecnócratas. Con frecuencia ocurre que las prioridades de política de los gobiernos y sus tecnócratas no coinciden con las prioridades de política de corto plazo y alcance de los actores privados. De manera similar, las políticas que se discuten en las arenas formales son con frecuencia de naturaleza transversal a todos los sectores productivos y, por tanto, tienden a representar costos y beneficios que no llegan a ser lo suficientemente concentrados para ser de interés central para actores privados específicos. Teniendo en cuenta lo anterior, cuando las empresas hacen uso de los mecanismos formales establecidos para su participación en el PDP lo hacen siguiendo el liderazgo del Gobierno, y para resolver problemas de política que encuentran menos apremiantes que otros²⁶.

Cuadro 6.1 Mecanismos de participación de las empresas en la formulación de políticas

	Instancias de participación (%)			
	Todas las firmas	Grandes	Medianas	Pequeñas
	(1)	(2)	(3)	(4)
Mecanismos específicos formales	41,5	41,5	18,2	71,4
Iniciativas de gremios empresariales	52,3	52,3	72,7	28,6
Otros	6,2	6,2	9,1	0,0

Nota: A las empresas encuestadas se les pregunta qué tipo de mecanismos de participación han utilizado. Pueden indicar más de un tipo de mecanismo. Se reporta la fracción de respuestas que indican cada tipo de mecanismo. Los “mecanismos específicos de participación formal” son: negociaciones de Acuerdos de Competitividad, discusiones del Plan de Desarrollo Nacional, discusiones de la Agenda Interna y Consejos Comunales. Todos estos mecanismos se describen en el texto. La columna (1) reporta cifras globales, mientras que las columnas (2)-(4) dividen las empresas en grandes, medianas y pequeñas.

Fuente: Encuesta de Opinión Empresarial de Fedesarrollo (2008).

En segundo lugar, las entrevistas llevadas a cabo revelan que los actores privados consideran poco eficaces estos mecanismos formales. En el caso de las políticas dirigidas a mejorar la productividad, esta percepción puede derivarse de la evolución algo caótica del sistema para la competitividad descrito arriba. Es probable que la poca eficacia sea también consecuencia natural de que muchos de estos mecanismos abren espacios al sector privado para presentar sus posiciones, sin que haya un mandato de traducirlas en políticas. Un tercer factor de importancia se deriva del propósito expreso de hacer estos mecanismos inclusivos al máximo: la consecuente extrema fragmentación de los intereses que se vinculan al proceso lo hace naturalmente lento y difícil.

La EOE de Fedesarrollo también preguntó la opinión de las empresas acerca de los canales formales de participación (ver Cuadro 6.2). Sólo el 15% de los encuestados los encontró adecuados. Una gran mayoría de los empresarios considera estos mecanismos como restringidos en su acceso (77%), y una proporción menor los encuentra ineficaces

26 Una excepción es la Agenda Interna, diseñada precisamente para identificar las prioridades de política de diferentes sectores productivos.

debido a falta de mecanismos para implementar las políticas provenientes de las consultas (19%). Curiosamente, quienes consideran que el acceso a mecanismos de participación es restringido encuentran que pertenecer a gremios empresariales fuertes es importante para asegurar este acceso; el 57% de los encuestados respondió que el acceso a mecanismos formales de participación se limita a “empresas afiliadas a gremios importantes”.

También vale la pena mencionar que los mecanismos formales de participación son a menudo instancias para construir consensos alrededor de iniciativas de política del Ejecutivo. Los funcionarios del Gobierno son conscientes de que estas iniciativas, muchas de las cuales tienen origen en asesoría técnica, deben ser promocionadas ante los actores socioeconómicos antes de su paso por el Congreso. Sin el apoyo de estos grupos es poco probable que tengan tránsito exitoso en el Legislativo. Por ejemplo, el debate iniciado en la Mesa de Discusión para la reforma laboral de 2000 jugó un papel decisivo para la aprobación final de la misma en 2002 (Echeverry y Santa María, 2004). La Mesa de Discusión puso en primer plano el debate de la reforma laboral, que no era una prioridad de política ni de los partidos políticos ni de los actores socioeconómicos. También brindó a los tecnócratas la oportunidad de explicar los argumentos en que se basaba la reforma. Al hacer explícitos los beneficios de la misma en el debate público, se empoderó a los ganadores potenciales y se les dieron incentivos para defender la iniciativa. Por último, la Mesa de Discusión fue también un espacio para negociar acuerdos que hicieron la reforma políticamente viable (tales como la creación de un subsidio de desempleo como parte del proyecto de ley).

Cuadro 6.2 Opinión de las empresas sobre los mecanismos formales de participación

	Porcentaje de respuestas
En su opinión, los mecanismos de participación en la formulación de políticas son:	
Adecuados	15
De acceso restringido	77
Inefectivos/ faltan mecanismos para implementar	19

Notas: Las respuestas a estas preguntas no son mutuamente excluyentes. “De acceso restringido”, incluye accesibles sólo a: las grandes empresas (33%), las empresas afiliadas a gremios importantes (57%) y empresas parte de grupos económicos con poder político en las regiones (29%).

Fuente: Encuesta de Opinión Empresarial de Fedesarrollo (2008).

La vía informal

Como hemos visto, aunque los mecanismos formales de participación constituyen espacios importantes para que el sector privado influya en la política, los actores privados y sus representantes no los perciben como suficientes. En particular, los asuntos que son de interés específico de un sector o un grupo no suelen discutirse en estos espacios. El

hecho mismo de que tales mecanismos formales busquen reunir perspectivas diversas y potencialmente opuestas o inconsistentes hace que sean inadecuados para la discusión de iniciativas con beneficios y/o costos concentrados. También, como se ha discutido, algunos empresarios perciben los mecanismos formales como ineficaces en la medida en que los debates con frecuencia no se traducen en políticas.

Por lo anterior, el sector privado utiliza también canales informales para influir en las diferentes etapas del PDP. Estos mecanismos a menudo adoptan la forma de un establecimiento de contacto directo con funcionarios del Gobierno, o con los congresistas. Losada (2000) presenta evidencia de que estos contactos directos son los instrumentos más frecuentemente utilizados por los gremios empresariales para influir en las políticas. Una encuesta respondida por directores de gremios puso de manifiesto que casi todos (93%) establecen contacto directo con congresistas y funcionarios del gobierno para presentar el punto de vista del sector. Curiosamente, esto ocurre a pesar de que el 91% de los encuestados dijo poder participar en los cuerpos consultivos formales del Gobierno.

La forma que toman estos contactos directos depende de diversos factores: 1) de si la intención es incluir una iniciativa privada en la agenda política, o bloquear, apoyar o modificar una iniciativa ya en curso; 2) del acceso del grupo privado particular a los diferentes niveles del Ejecutivo y el Congreso, y 3) de la personalidad y estilo de gobierno del Presidente de turno.

Lograr situar iniciativas propias en el primer plano de la agenda política es uno de los principales objetivos de las actividades de *lobby* de los actores privados. Nótese que, de acuerdo con la EOE, más de la mitad de los eventos de participación de los privados en el diseño de políticas corresponde a iniciativas de los gremios empresariales (sólo una de las formas de iniciativa privada; ver Cuadro 6.1). Dado que la mayoría de las políticas en la esfera económica deben ser propuestas o respaldadas por el Ejecutivo, el contacto directo con el Gobierno es la vía preferida por los grupos privados para presentar sus iniciativas de política. Por ejemplo, la EOE pidió a los empresarios identificar su contraparte en los eventos de participación en el diseño de políticas, con resultados elocuentes: 83% de las empresas que reportaron haber participado en el diseño de políticas desde 2002 señaló a funcionarios del Gobierno como su contraparte; 65% interactuó directamente con miembros del gabinete y aproximadamente 33% interactuó de manera directa con el Presidente.

La forma específica en que un representante del sector privado interactúa con el Ejecutivo depende, como se ha mencionado, de si tiene acceso directo a los funcionarios de alto rango, incluido el primer mandatario. Cada Presidente, por ejemplo, tiene un círculo privado de empresarios cercanos a él: los miembros de ese grupo tienden a ser de la misma región, o provienen de sectores o grupos empresariales con los cuales tiene lazos personales. Las opiniones de estos empresarios son muy valoradas por el Presidente; estos empresarios suelen, además, ser candidatos probables para encabezar ministerios o para presidir entidades tan importantes como Ecopetrol. Las formas de interacción con el Ejecutivo también dependen del estilo del Gobierno de turno. Para dar una idea de las diferencias entre gobiernos, se puede comparar a los presidentes Pastrana (1998-2002) y Uribe (2002 a la fecha). Mientras que durante la Administración Pastrana los miembros del gabinete tenían un gran espacio para proponer y llevar adelante sus propias iniciativas, el presidente Uribe ha tendido a controlar un gran número de asuntos directamente. Por lo tanto, mientras que durante

la administración anterior era racional para el sector privado canalizar sus iniciativas a través de funcionarios de alto rango en los ministerios, el presidente Uribe ha nombrado a un Alto Asesor Económico, cuya oficina maneja y atiende directamente los asuntos que presentan al Presidente los representantes del sector privado²⁷.

Además de incluir sus propias iniciativas en la agenda política del Gobierno, los actores privados intervienen en el diseño de políticas buscando apoyar, bloquear o modificar las iniciativas que se discuten en el Congreso. Los contactos directos con congresistas también son, por tanto, una estrategia frecuente que usan representantes del sector privado. Cerca del 30% de las empresas que reportan haber participado en el diseño de políticas en la EOE, indican que hay congresistas entre sus contrapartes en los eventos de participación (Cuadro 6.3, columna 1).

Cuadro 6.3 Opinión de las empresas sobre los mecanismos formales de participación

Interlocutor	Encuestados que han interactuado con este interlocutor, como % de los que han participado en el PDP	Resultado (% de los que han interactuado con este interlocutor)			
		Política similar a la solicitada se ha implementado en la mayoría de los casos	Política similar a la solicitada se ha implementado en algunos de los casos	No se implementó política solicitada, pero sí una política compensatoria	No hubo respuesta satisfactoria a la solicitud
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
Congresistas	30	25	25	25	25
Miembros del gabinete	65	20	29	34	17
Presidente	33	39	50	11	0
Otros oficiales del gobierno	24	23	15	15	46
Otros	15	38	25	25	13

Notas: La columna (1) resume las respuestas a la pregunta de quién ha sido la contraparte del entrevistado en eventos de participación en el PDP. A cada entrevistado se le permitió marcar tantas respuestas como considerara apropiado. Se reporta el número de encuestados que informaron haber tenido contacto con el correspondiente actor del Estado, como una fracción de los encuestados que indicaron haber participado en el PDP. Las columnas (2)-(5) presumen los resultados de los diferentes eventos de participación. Se reportan los encuestados que escogieron cada tipo de resultado como una fracción de aquellos que señalaron cada actor del Estado como contraparte.

Fuente: Encuesta de Opinión Empresarial de Fedesarrollo (2008).

27 El hecho de que el canal efectivo para intervenir en el PDP durante la actual administración es el Presidente mismo es claro para la comunidad empresarial. Una línea directa con el Alto Asesor Económico es un activo político muy valorado. El Presidente también es ahora un actor clave en las reuniones gremiales, que se han convertido en espacios para que el sector privado presente sus demandas.

Los representantes del sector privado utilizan una variedad de instrumentos para influenciar a funcionarios y congresistas. En su encuesta a directores de gremios, Losada (2000) intenta identificar las actividades de *lobby* más frecuentes de estas asociaciones. Un gran número de los encuestados dice intervenir directamente en la redacción de proyectos de ley o decretos. Otra actividad frecuente es la presentación, a congresistas y funcionarios del Gobierno, de la visión del grupo o sector sobre un tema determinado (ya sea a través de la entrega de documentos que explican esa visión, conocidos como *position papers*, o de conversaciones directas y presentaciones). En contraste con los grupos económicos, en el caso de los gremios las contribuciones a las campañas tienen importancia sólo marginal como instrumento de *lobby*. Menos del 10% de los encuestados por Losada indica haber contribuido a las campañas políticas.

Es interesante comparar la percepción de la eficacia de los diferentes canales informales de acceso al PDP. En el Cuadro 6.3 se resumen las respuestas a una pregunta de la EOE sobre los resultados de los eventos de participación. Los representantes del sector privado que han tenido al Presidente como su contraparte parecen bastante exitosos en influir sobre las políticas: ninguno de los encuestados define su participación como infructuosa, y cerca del 40% indica que una política similar a la solicitada fue adoptada en la mayoría de los casos. Les siguen aquellos que han interactuado con miembros del gabinete: 17% reporta que sus solicitudes fueron infructuosas, mientras que 20% reporta que una política similar a la solicitada se adoptó en la mayoría de los casos. De los empresarios que interactúan con congresistas, 25% define su participación como infructuosa, y aproximadamente otro 25% reporta que una política similar a la solicitada se adoptó en la mayoría de episodios de participación. Los menos exitosos parecen ser quienes interactúan con funcionarios del Gobierno de menor rango: el 46% manifiesta no haber tenido éxito y el 23% indica haber obtenido una política similar a la solicitada en la mayoría de los casos.

Para poner estos resultados en una perspectiva conocida comparativa, es útil considerar los puntajes de la sección sobre instituciones de una conocida encuesta de opinión empresarial a nivel mundial (el Executive Opinion Survey del World Economic Forum)²⁸. En una pregunta se pide indicar en qué medida las contribuciones legales a los partidos políticos tienen una influencia directa sobre las políticas que se obtienen, siendo 1 igual a “una relación muy estrecha” y 7 igual a “poca influencia en la política”. El puntaje promedio para el total de países considerados en esta pregunta es de 4,1. Colombia obtiene un puntaje mucho más bajo, de 3,2, cercano a los de Argentina (3,1), Venezuela (3,2) y Estados Unidos (3,4), y muy por debajo de Chile (5,3). Un panorama similar surge cuando se pregunta cuánta influencia tienen los lazos personales estrechos con los dirigentes políticos sobre las leyes y regulaciones de impacto significativo sobre el sector empresarial. Las respuestas posibles fluctúan entre 1 y 7, siendo 1 “enorme influencia” y 7 igual a “ninguna influencia”. La puntuación media es de 4,3. Colombia obtiene, de nuevo, un puntaje menor al de la media: 4,2, esta vez más cerca de México (4,0), Perú (4,0) y Estados Unidos (4,2), y nuevamente lejano al de Chile (5,2). En comparación con el promedio de países, los ejecutivos en Colombia parecen tener una percepción de mayor importancia de las conexiones políticas personales y las contribuciones a los poderes políticos.

28 Global Competitiveness Report (2007).

Otros actores privados en el PDP

Sindicatos y otros grupos sociales

Como en el caso de los representantes del sector empresarial, los sindicatos y representantes de otros grupos sociales también tienen asiento en muchos cuerpos consultivos y comisiones. Los sindicatos, por ejemplo, participan en el comité encargado de negociar los aumentos del salario mínimo. También participan, junto con representantes de las mujeres, las comunidades de afrodescendientes e indígenas y otros grupos sociales, en el Consejo de Planeación Nacional.

Los sindicatos y otros grupos sociales intervienen asimismo en la PDP a través de canales informales, en adición a los mecanismos formalmente establecidos. La participación informal, en su caso, toma la forma de huelgas y protestas callejeras a través de las cuales se intenta ejercer presión. Esta forma de participación fue legitimada por la Constitución de 1991 que, en su declaración de los derechos fundamentales, dio a los trabajadores el derecho a participar como fuerza política. La influencia que los trabajadores han logrado a través de este tipo de presión es limitada, sin embargo, por la naturaleza abstracta y general de las opiniones que expresan. Además de demandas laborales generales, los sindicatos generalmente piden protección a los derechos humanos, educación pública, propiedad estatal de las empresas productivas, etc. La asociación reciente entre sindicatos y grupos étnicos de presión que han venido adquiriendo fuerza ha contribuido a ampliar la gama de asuntos en los que se interesan los sindicatos. La efectividad de la acción sindical, entonces, ha sido también presa de la fragmentación de intereses.

Tecnocracia

La participación activa de los representantes del sector empresarial y los tecnócratas en la elaboración de políticas económicas en Colombia ha sido reconocida como una de las razones del desempeño económico relativamente estable y exitoso del país durante el siglo XX. La influencia de estos grupos convirtió la estabilidad económica en una prioridad política (Urrutia, 1983). Más aún, contribuyó a aislar el proceso de diseño de la política económica de la política partidista (Schneider, 2004). Los académicos también han argumentado que el alto nivel de la asesoría profesional y la amplia experiencia técnica y/o empresarial de quienes diseñan las políticas ha contribuido a mejorar su calidad (Meisel, 1996).

Es importante mencionar que hay signos preocupantes de deterioro en la calidad de la burocracia en los últimos años²⁹. El presidente Uribe ha tendido a manejar los asuntos directamente, restando poder de decisión a ministros y tecnócratas; su estilo sugiere también poca confianza en la asesoría técnica. De forma relacionada, diversos

29 Intentamos hacer una caracterización general del PDP, más allá de las especificidades de cada Gobierno. Sin embargo, es imposible no referirse expresamente a la administración Uribe, ya que ha estado en el poder durante más de una tercera parte de las dos décadas transcurridas desde las reformas de mercado o desde la expedición de la Constitución.

organismos recientemente creados bajo supervisión directa del Presidente han absorbido las responsabilidades de diseño e implementación de programas clave de política (y control sobre el presupuesto correspondiente), que históricamente fueron ámbito de acción del DNP y de algunos ministerios³⁰. Además de hacer redundante mucho del trabajo de las agencias técnicas del Gobierno, esto también se ha reflejado en el nombramiento de personas con menos solidez técnica que en el pasado, y en una creciente renuencia a trabajar con el Ejecutivo por parte de muchos de los economistas con mayor formación técnica.

La influencia de los sectores y regiones depende de la política: un intento de cuantificación

Se ha visto en este capítulo que las condiciones políticas y la fragmentación de los intereses privados y modos de influencia han sido propicios para las políticas dirigidas con beneficios concentrados en los grupos de interés con mayor capacidad de gestión política. Los estudios académicos citados en la introducción sugieren que este tipo de políticas va en detrimento de la productividad agregada. En esta sección aportamos evidencia estadística que respalda esas interpretaciones³¹.

Los beneficios que la política económica otorga a firmas que operan en sectores y departamentos específicos se refleja, entre otros factores, en: 1) el arancel promedio que enfrentan los bienes que compiten con los producidos por el sector; 2) la tasa de exención efectiva promedio al impuesto de renta de las firmas del sector; 3) el valor de impuestos recuperado a través de los Certificados de Reembolso Tributario (CERTs) por las firmas del sector en el departamento, como proporción del valor de la producción del mismo grupo, y 4) la obtención de beneficios para el grupo de interés en el contexto de las discusiones de la Agenda Interna. Combinando esta información, en el Cuadro 6.4 y el Gráfico 6.3 se ilustra quién recibe estos beneficios. Por la forma en que construimos nuestra medida de beneficios, éstos son mayores para los sectores por departamento que más se benefician de exenciones y devoluciones tributarias, y de protección a la competencia externa. También es más alta para los grupos que consiguieron dejar sus requerimientos de políticas públicas plasmados en el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010, como producto de las discusiones de la Agenda Interna.

Hay una gran concentración sectorial de los beneficios: de 23 sectores presentes en nuestros datos, sólo cinco aparecen en los 40 primeros puestos de la clasificación. Esto significa que estar en un sector privilegiado es más importante que estar ubicado en un departamento u otro del país.

30 Un ejemplo destacado es la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional (“Acción Social”), creada por el Decreto 2467 de 2005, para “canalizar y ejecutar todos los programas sociales que dependan de la Presidencia”. Esta agencia es responsable de las políticas y programas de alivio de la pobreza crítica, así como de todas las políticas y programas dirigidos a las poblaciones vulnerables afectadas por el tráfico de drogas y la violencia. La lista completa de los programas actualmente bajo control directo de la Presidencia puede encontrarse en <http://web.presidencia.gov.co/programa/>

31 Los resultados que se presentan en esta sección son tomados de Eslava y Meléndez (2009). El lector puede referirse a ese artículo para mayores detalles sobre la construcción de las medidas descritas aquí. El período de estimación es 1998-2006.

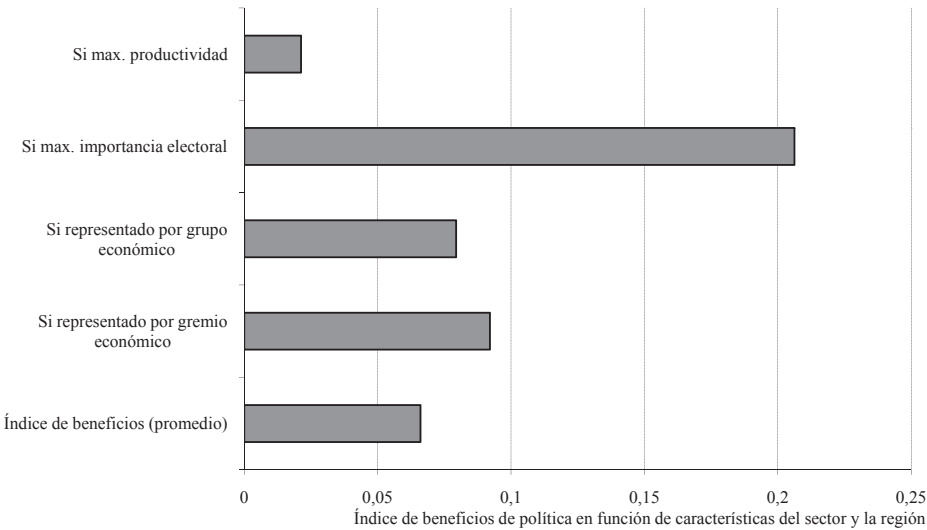
Cuadro 6.4 Clasificación de sectores y regiones de acuerdo al índice de beneficios

Puesto	Índice de beneficios	
	Departamento	Sector (CIU 3 dígitos)
1	Valle del Cauca	Impresión y publicación
2	Chocó	Productos alimenticios
3	Caquetá	Productos alimenticios
4	Bolívar	Productos alimenticios
5	Cauca	Productos alimenticios
6	Atlántico	Productos alimenticios
7	Valle del Cauca	Productos alimenticios
8	Nariño	Productos alimenticios
9	Risaralda	Productos alimenticios
10	Córdoba	Productos alimenticios
11	Caldas	Productos alimenticios
12	Quindío	Productos alimenticios
13	Magdalena	Productos alimenticios
14	Antioquia	Productos alimenticios
15	Bogotá	Productos alimenticios
16	Cesar	Productos alimenticios
17	Meta	Productos alimenticios
18	Santander	Productos alimenticios
19	Cundinamarca	Productos alimenticios
20	Tolima	Productos alimenticios
21	Boyacá	Productos alimenticios
22	Huila	Productos alimenticios
23	La Guajira	Productos alimenticios
24	Norte de Santander	Productos alimenticios
25	Sucre	Productos alimenticios
26	San Andrés y Providencia	Productos alimenticios
27	Norte de Santander	Productos de cuero
28	Atlántico	Prendas de vestir
29	Arauca	Productos alimenticios
30	Quindío	Textiles
31	Caldas	Prendas de vestir
32	Bolívar	Prendas de vestir
33	Antioquia	Prendas de vestir
34	Atlántico	Textiles
35	Tolima	Prendas de vestir
36	Norte de Santander	Prendas de vestir
37	Quindío	Prendas de vestir
38	Caldas	Textiles
39	Risaralda	Textiles
40	Antioquia	Textiles

Fuente: Eslava y Meléndez (2009).

Los beneficios que reciben las firmas dependen además de características bien definidas. Las firmas representadas por grupos o gremios económicos reciben más beneficios que la firma promedio. Las firmas en sectores y departamentos con alta importancia electoral también resultan favorecidas (la importancia electoral de un grupo sector-departamento está definida como una combinación entre la fracción del empleo total del departamento que es generada por el sector y la fracción de votos totales de los senadores elegidos que fueron generados por el departamento). Más específicamente, las firmas que operan en los sectores por departamento con mayor importancia electoral tienen un índice de beneficios de más del doble que el grupo promedio. Por el contrario, tener el nivel máximo de productividad reduce a casi un tercio el índice de beneficios, indicando que no son los sectores más productivos los que se están beneficiando de las políticas dirigidas. Una explicación potencial para este hecho es que los grupos menos productivos enfrentan mayores incentivos para organizarse y presionar la adopción de políticas que les son favorables, porque éstas les permiten aumentar su rentabilidad sin realizar inversiones sustanciales en innovación tecnológica y permanecer activos en ausencia de ellas.

Gráfico 6.3 Índice de beneficios de política como función de las características del sector y la región

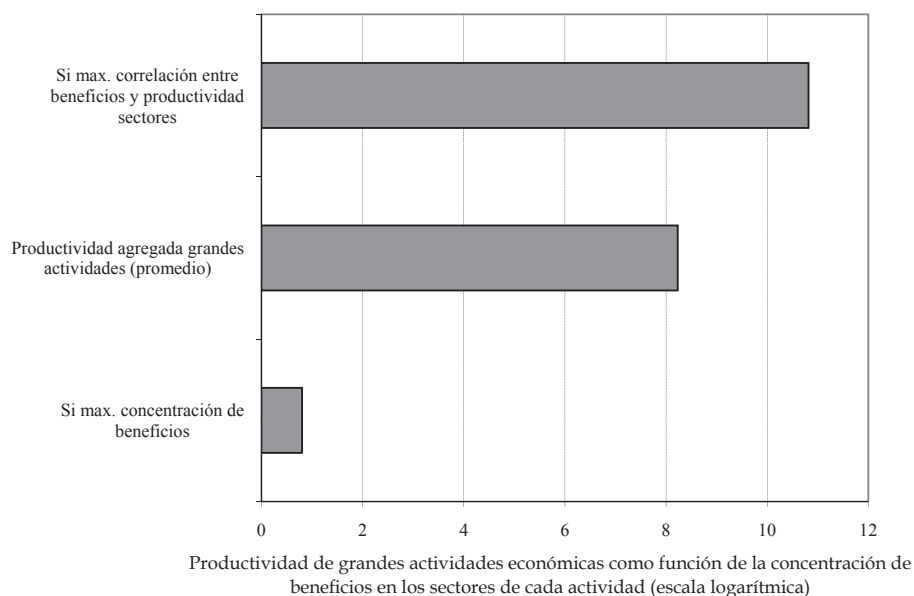


Fuente: Cálculos propios, a partir de resultados reportados en las tablas 3 y 4 de Eslava y Meléndez (2009).

La concentración de beneficios en firmas con mayor poder político, que definimos como el “desbalance” en la asignación de beneficios, genera costos importantes en términos de productividad agregada. Al agregar diferentes sectores en grandes actividades económicas que reúnen sectores afines, se encuentra que aquellas actividades en las que los beneficios de política están más desbalanceados entre

grupos sector-departamento muestran menor productividad agregada³². La actividad económica con el mayor nivel de desbalance de beneficios según estos datos tiene una productividad que es la décima parte del promedio. De otro lado, en las actividades donde los beneficios y la productividad están más correlacionados directamente, la productividad es un 20% más alta que el promedio (ver Gráfico 6.4). Este último hallazgo confirma que la asignación de beneficios a sectores con menor productividad dentro de una actividad (que implica una *menor* correlación entre productividad y beneficios en esa actividad económica) genera pérdidas de productividad agregada.

Gráfico 6.4 Productividad de grandes actividades económicas como función de la concentración de beneficios en los sectores de cada actividad



Fuente: Cálculos propios, a partir de resultados reportados en las tablas 7 y 8 de Eslava y Meléndez (2009).

Discusión

En forma atípica en el contexto latinoamericano, en Colombia el sector privado participa de manera bien organizada en el proceso de diseño de las políticas económicas. Representantes del sector empresarial y de los trabajadores, universidades y centros de pensamiento han tenido acceso al diseño de políticas en arenas claramente definidas

³² Medimos el desbalance de beneficios al interior de una actividad económica como la desviación estándar de nuestra medida de beneficios en esa actividad. Una actividad económica reúne varios sectores en varios departamentos (por ejemplo, textiles, prendas de vestir y calzado son sectores que se agrupan en una sola gran actividad).

por reglas formales. En consecuencia, una amplia y diversa gama de grupos de interés ha estado formalmente representada en el diseño de políticas, mientras que los tecnócratas han tenido papeles activos en la burocracia. Este conjunto de instituciones parecería generar condiciones para el diseño de políticas económicas exitosas, y en muchos sentidos ha sido así³³. En términos de las políticas diseñadas para mejorar la productividad agregada, la participación de diversos intereses debería garantizar que una amplia variedad de intereses sea agregada en el proceso, dando como resultado políticas favorables al bienestar general, más que a intereses particulares.

Sin embargo, después de las reformas de los noventa surgió una asimetría entre los tipos de políticas sujetas a consultas con el sector privado a través de los mecanismos formales establecidos para la participación privada en el PDP: mientras que las políticas que afectan un amplio rango de intereses pasan por estos canales, las políticas con objetivos más específicos, por lo general, no lo hacen. Más aún, la naturaleza incluyente de las consultas con el sector privado hace que la adopción de políticas generales sea lenta y difícil, especialmente en el contexto reciente de mayor fragmentación de los actores políticos, tanto privados como estatales. Como resultado, el ritmo de adopción de políticas de interés general se ha vuelto relativamente más lento, comparado con el de las políticas dirigidas³⁴.

Nuestras descripciones y hallazgos sugieren que el desequilibrio entre las políticas transversales, que incrementan la productividad pero son de difícil aprobación, y sus contrapartes dirigidas es parte de la explicación del modesto éxito que tuvieron las reformas económicas de las dos últimas décadas en alcanzar su objetivo de impulsar la productividad agregada. Los mecanismos formales de representación de los intereses privados en el diseño de políticas antes de la década del noventa fueron similares a los que existen hoy en día: participación en las juntas de instituciones públicas y en comisiones lideradas por el Gobierno. Sin embargo, sólo participaban representantes de unos pocos gremios empresariales (por lo general, la ANDI y Fedecafé), lo cual, dada la mayor concentración de la actividad económica, era suficiente para impulsar los intereses más relevantes del sector privado. La liberalización del mercado y la nueva Constitución crearon instancias de participación para una variedad más amplia de intereses privados, en un contexto de intereses más diversificados. A pesar de sus potenciales virtudes, en la práctica este nuevo modelo para la participación de actores privados ha sido poco efectivo para traducir las demandas del sector privado en políticas reales, por los intensos problemas de coordinación que surgen entre actores cada vez más fragmentados. El relativo debilitamiento de los espacios de participación

33 Urrutia (1983) y Meisel (1996), por ejemplo, sugieren que la activa participación de representantes empresariales y tecnócratas en el PDP económico es una de las razones detrás de la política macroeconómica conservadora y relativamente estable que caracterizó al país durante el siglo XX.

34 Las mayores dificultades inherentes a la adopción de políticas que mejoran la productividad están también reflejadas en los presupuestos relativamente menores destinados a programas transversales, proyectados de forma directa para incrementar la productividad agregada, comparados con las políticas dirigidas a algunos sectores específicos. Por ejemplo, en 2006 el presupuesto de Colciencias fue menos de un tercio de la cantidad asignada por incentivos tributarios a tres sectores manufactureros. El presupuesto de Colciencias para ese año fue de 81.000 millones de pesos, mientras que los beneficios tributarios acumulativos a sectores ISIC 31, 32 y 35 ascendieron a 284.670 millones de pesos (cálculos propios según la metodología resumida en la sección anterior).

establecidos, como canales para materializar los intereses privados en políticas, se ha traducido en una creciente participación en el diseño de políticas a través de contactos informales directos con funcionarios del Gobierno y congresistas. Desde el punto de vista político, la necesidad de financiamiento privado para las campañas políticas ha aumentado, dando lugar a una creciente importancia relativa de los grupos económicos –fuente principal de financiación electoral– frente a la de los gremios empresariales, más incluyentes.

La combinación de los factores descritos ha llevado a que las capacidades de gestión política de los diversos intereses privados sean un determinante fundamental de las políticas. En consecuencia, estas políticas implican beneficios dirigidos a grupos particulares. El *lobby* y el acceso a funcionarios de alto rango y a congresistas son más relevantes en el PDP que formas más transparentes de representación tales como la participación en los comités liderados por el Gobierno. La evidencia que presentamos muestra que sectores y regiones representados por gremios empresariales y/o grupos económicos, y aquellos que tienen un mayor peso electoral, son favorecidos con beneficios dirigidos. Entre estos beneficios hay exenciones y beneficios tributarios, y protección de la competencia internacional, por medio de aranceles a las importaciones. Es interesante que la influencia de los grupos económicos y gremios empresariales sobre los beneficios de política a un sector determinado en una región dada sea más fuerte para los sectores localizados en las regiones más sometidas a la violencia (Eslava y Meléndez, 2009). Esto refleja, posiblemente, los intentos por crear condiciones económicas bajo las cuales se pueda enfrentar de forma más eficaz la violencia. El hecho de que distintos grupos tengan un poder diferente para influir sobre las políticas se refleja en el otorgamiento de beneficios dirigidos –muchos de ellos bajo la forma de excepciones a las regulaciones generales– que son perjudiciales para la productividad agregada, como lo respalda la evidencia presentada en este capítulo.

Para resumir nuestra visión del actual estado de la participación privada en el PDP, la forma en que el sector privado participa depende de si las políticas que están bajo discusión son de naturaleza transversal o vertical. Las políticas que aumentan la productividad con frecuencia caen en la primera categoría, tienen su origen en iniciativas del Gobierno, y la participación de los intereses privados en su adopción tiende a seguir canales formales. Mientras tanto, los actores privados usan canales informales, caracterizados por el contacto directo con funcionarios oficiales de alto rango, para gestionar la adopción de políticas con beneficios concentrados. Las instituciones que favorecen mecanismos transparentes y formales de participación del sector privado también tienden a favorecer un tipo de políticas que generalmente aumentan la productividad. Sin embargo, la creciente fragmentación de los actores políticos en las últimas dos décadas, y la pérdida de herramientas para la construcción de coaliciones en el Congreso, han hecho difíciles las transacciones políticas en estas arenas formales. La consecuencia ha sido una pérdida de efectividad de esos mecanismos, comparados con las formas menos transparentes de cabildeo informal. En la medida en que han tenido éxito las iniciativas de política con beneficios concentrados, han perdido eficacia las reformas más estructurales orientadas a mejorar la eficiencia y la productividad.

Referencias

- Acosta, Olga Lucía, Ulpiano Ayala e Israel Fainboim. 1999. "El presupuesto de la verdad a la luz de los enfoques presupuestales modernos". *Debates de Coyuntura Económica* 50. Bogotá: Fedesarrollo Septiembre.
- Alarcón, Luis Fernando. 2004. "La Defensa de la Ley 38 de 1989". *Debates de Coyuntura Económica* 55. Bogotá: Fedesarrollo.
- Alemán, Eduardo y Mónica Pachón. 2007. "Las comisiones de conciliación en el proceso legislativo de Chile y Colombia". *Política & Gobierno* 15 (1): 3-33.
- Alemán, Eduardo y Thomas Schwartz. 2006. "Presidential Vetoes in Latin American Constitutions". *Journal of Theoretical Politics* 18 (1): 98-120.
- Alesina, Alberto (ed.). 2005. *Institutional Reforms: the Case of Colombia*. Bogotá: Fedesarrollo.
- Alesina, Alberto y Allan Drazen. 1991. "Why are Stabilizations Delayed?" *The American Economic Review* 81 (5): 1170-1188.
- Alesina, Alberto y Roberto Perotti. 1999. "Budget Deficits and Budget Institutions". *Fiscal Institutions and Fiscal Performance*, James M. Poterba y Jürgen von Hagen (eds.). Chicago & London: The University of Chicago Press.
- Alesina, Alberto, Nouriel Roubini y Gerald Cohen. 1997. *Political Cycles and the Macroeconomy*. Cambridge: MIT Press.
- Arango, Gilberto. 1997. *Estructura económica colombiana*. Bogotá: McGraw Hill.
- Arbache, Jorge. 2004. "Do Structural Reforms Always Succeed? Lessons from Brazil". WIDER Working Paper No. 2004/X. Disponible en: <http://ssrn.com/abstract=560045>.
- Archer, Ronald. 1995. "Party Strength and Weakness in Colombia's Besieged Democracy". *Building Democratic Institutions: Party Systems in Latin America*, Scott Mainwaring y Timothy R. Scully (eds.) Stanford: Stanford University Press.
- Archer, Ronald y Matthew Shugart. 1997. "The Unrealized Potential of Presidential Dominance in Colombia". *Presidentialism and Democracy in Latin America*, Scott Mainwaring y Matthew S. Shugart, (eds.) New York: Cambridge University Press.
- Arrieta, Carlos. 1991. *Narcotráfico en Colombia: dimensiones políticas, económicas, jurídicas e internacionales*. Bogotá: Ediciones Uniandes y Tercer Mundo Editores.
- Ayala, Ulpiano y Roberto Perotti. 2000. "The Colombian Budget Process." Working Paper No. 14. Bogotá: Fedesarrollo.
- Baily, Martin Neil, Charles Hulten y David Campbell. 1992. *Productivity Dynamics in Manufacturing Plants*. Brookings Papers on Economic Activity, Microeconomics: 187-249.

- Banco Mundial. 2009. World Development Indicators database. Disponible en: <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/DATASTATISTICS/0menuPK:232599~pagePK:64133170~piPK:64133498~theSitePK:239419,00.html>
- _____. 2002. *Colombia Poverty Report*. Reporte No. 24524-CO. Washington, DC: Banco Mundial.
- Banco Mundial y CEDLAS (Centro de Estudios Distributivos, Laborales y Sociales, de la Universidad de La Plata). SEDLAC (Socio Economic Database for Latin America and the Caribbean). Disponible en: <http://www.depeco.econo.unlp.edu.ar/sedlac/eng/index.php>
- Barro, Robert y Jong-Wha Lee. 2000. "International Data on Educational Attainment: Updates and Implications". CID Working Paper No. 42. Center for International Development, Harvard University.
- Bartelsman, Eric y Mark Doms. 2000. "Understanding Productivity: Lessons from Longitudinal Microdata". *Journal of Economic Literature* 38(3): 569-94.
- BID (Banco Interamericano de Desarrollo). 2008. *Calidad de vida más allá de los hechos*. Desarrollo en las Américas: Informe 2009. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo y Fondo de Cultura Económica.
- _____. 2006. *Vivir con deuda: Cómo contener los riesgos del endeudamiento público*. Progreso Económico y Social en América Latina: Informe 2007. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo y David Rockefeller Center for Latin American Studies, Harvard University.
- _____. 2005. *La política de las políticas públicas*. Progreso Económico y Social en América Latina: Informe 2006. Washington, DC: BID y DRCLAS-Harvard University.
- _____. 2000. *Desarrollo más allá de la Economía*. Progreso Económico y Social en América Latina: Informe 2000. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo.
- _____. De pronta publicación. *The Age of Productivity: Transforming Economies from the Bottom Up*. Desarrollo en las Américas: Informe 2010.
- Botero, Felipe. 2003. "Competing for Nothing? Electoral Competition in Non-institutionalized Settings". Ponencia presentada en la reunión de la Asociación de Estudios Latinoamericanos, marzo 27-29, Dallas, Texas.
- _____. 1998. "El Senado que nunca fue. La circunscripción nacional después de tres elecciones". *Elecciones y democracia en Colombia: 1997 -1998*, Andrés Dávila Ladrón de Guevara y Ana María Bejarano (eds.). Bogotá: Universidad de los Andes.
- Braun, Miguel y Carlos Scartascini. 2008. "The Political Economy of Fiscal Reform. Reforms to Policies and Institutions in Latin America". Banco Interamericano de Desarrollo. Mimeo.
- Camacho, Adriana y Emily Conover. 2008. "Effects of Subsidized Health Insurance on Newborn Health in Colombia". Documentos CEDE No. 005007. Centro de Estudios sobre Desarrollo Económico, Universidad de los Andes. Bogotá.
- Cárdenas, Mauricio. 2009. *Introducción a la Economía Colombiana*. 2ª edición. Bogotá: Alfaomega.
- _____. 2007. "Economic Growth in Colombia: A Reversal of Fortune?". *Ensayos sobre Política Económica* 25 (3). Bogotá: Banco de la República.

- Cárdenas, Mauricio y Camila Aguilar, (eds.). 2006. *Reformas fiscales para el nuevo siglo: una visión de sus protagonistas durante las administraciones Pastrana y Uribe*. Bogotá: Fedesarrollo.
- Cárdenas, Mauricio, Roberto Junguito y Mónica Pachón. 2008. "Political Institutions and Policy Outcomes in Colombia: The Effects of the 1991 Constitution". *Policy-making in Latin America: How Politics Shapes Policies*, Ernesto Stein y Mariano Tommasi (eds.). Harvard: Harvard University Press.
- _____. 2006. "Political Institutions and Policy Outcomes in Colombia: The Effects of the 1991 Constitution." *Coyuntura Económica* 16 (1): 61- 114.
- Cárdenas, Mauricio y Carolina Mejía. 2007. "Informalidad en Colombia: Nueva Evidencia". Working Paper Series, documento de trabajo No. 002858, Fedesarrollo.
- Cárdenas, Mauricio, Carolina Mejía y Mauricio Olivera. 2009. "Changes in Fiscal Policy Outcomes in Colombia: The Role of the Budget Process". *Who Decides the Budget?*, Mark Hallerberg, Carlos Scartascini y Roberto Stein, (eds.). Washington, DC: David Rockefeller for Latin American Studies, Harvard University y Banco Interamericano de Desarrollo.
- Carey, John. 2003. "The Reelection Debate in Latin America". *Latin American Politics and Society* 45 (1): 119-133.
- Carey, John y Matthew Shugart. 1995. "Incentives to Cultivate a Personal Vote: A Rank Ordering of Electoral Formulas". *Electoral Studies* 14 (4): 417- 439.
- Carroll, Royce y Mónica Pachón. 2007. "Integration and Cooptation: Presidential Patronage and Coalition Building in Colombia, 1968 to 1991." Presentado en Southern Political Science Association, 3-7 de enero.
- Castiblanco, Ricardo. 2005. "Incidencia de las negociaciones entre la rama legislativa y ejecutiva y/o de las externalidades en el presupuesto de inversión de la nación e inercia presupuestal en Colombia 1995-2003". Universidad del Rosario, Departamento de Economía, Bogotá, Colombia.
- Cepeda, Manuel José. 2004. "La defensa judicial de la Constitución: una tradición centenaria e ininterrumpida". *Fortalezas de Colombia*, Fernando Cepeda (ed.). Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Cepeda, Manuel José (ed.). 1985. *Estado de Sitio y Emergencia Económica*. Bogotá: Contraloría General de la República.
- Cheibub, José, Adam Przeworski y Sebastián Saiegh. 2004. "Government Coalitions and Legislative Success under Presidentialism and Parliamentarism". *British Journal of Political Science* 34 (4): 565-587.
- Clavijo, Sergio. 2001. "Fallos y fallas económicas de las Altas Cortes: el caso de Colombia 1991-2000". *Revista de Derecho Público* 12. Junio.
- CONPES. 2004. "Agenda Interna para la Productividad y la Competitividad: Metodología". Documento CONPES No. 3297.
- Corte Constitucional. Informe de Prensa 1. 23 de enero de 2008. Bogotá, Colombia.
- Cox, Gary. 1997. *Making Votes Count*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.

- Cox, Gary y Scott Morgenstern. 2001. "Latin America's Reactive Assemblies and Proactive Presidents". *Comparative Politics* 33 (2): 171-189.
- Cox, Gary y Matthew Shugart. 1995. "In the Absence of Vote Pooling: Nomination and Allocation Errors in Colombia". *Electoral Studies* 14 (4): 441-460.
- Crisp, Brian y Scott Desposato. 2004. "Constituency Building in Multimember Districts: Collusion or Conflict?". *The Journal of Politics* 66 (1): 136-156.
- Cuesta, Laura. 2005. "Impacto de los Salarios en Colombia: mayores salarios y más desigualdad?". *Desarrollo y Sociedad* 56: 177-219.
- Daughters, Robert y Leslie Harper. 2007. "Reformas de descentralización fiscal y política". *El estado de las reformas del Estado en América Latina*, Eduardo Lora, (ed.). Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo, Banco Mundial y Mayol Ediciones.
- Dávila Ladrón de Guevara, Andrés. 2001. "El proceso constituyente de 1991: Un viraje hacia la consolidación democrática". *Democracia pactada: El Frente Nacional y el proceso constituyente del 91*. Bogotá: Editorial Alfaomega y Cesó, Uniandes.
- De Ferranti, David, Francisco Ferreira, Guillermo Perry y Michael Walton. 2003. *Inequality in Latin America and the Caribbean: Breaking with History?* Washington, DC: Banco Mundial.
- De la Calle, Humberto. 2003. "Análisis comparativo sobre financiamiento de campañas y partidos políticos, Colombia". Unidad para la Promoción de la Democracia OEA, IDEA Internacional.
- Dye, Thomas. 2001. *Top Down Policymaking*. New York: Chatham House Publishers.
- Echavarría, Juan José, María Angélica Arbeláez y Alejandro Gaviria. 2005. "Recent Economic History of Colombia." *Institutional Reforms*, Alberto Alesina, (ed.). Cambridge, (MA) & London: The MIT Press.
- Echeverry, Juan Carlos, Jorge Bonilla, Andrés Clavijo, Leopoldo Fergusson, Andrés Moya, Verónica Navas y Pablo Querubín. 2009. *¿Quién manda sobre las cuentas públicas? Inflexibilidad presupuestal en Colombia, Argentina, México y Perú*. Bogotá: Universidad de los Andes, CEDE, Colección 50 Años.
- Echeverry, Juan Carlos, Leopoldo Fergusson y Pablo Querubín. 2004. "La batalla política por el presupuesto de la Nación: Inflexibilidades o supervivencia fiscal". Documento CEDE No. 002943, Universidad de los Andes. Bogotá.
- Echeverry, Juan Carlos y Mauricio Santamaría. 2004. "The Political Economy of Labor Reform in Colombia." Documento CEDE No. 003618, Universidad de los Andes. Bogotá.
- Edwards, Sebastián. 2001. *The Economic and Political Transition to an Open Market Economy: Colombia*. Paris: OECD.
- Edwards, Sebastián y Roberto Steiner. 2008. *La revolución incompleta: Las reformas de Gaviria*. Bogotá: Editorial Norma.
- El Espectador*. 2008. "La estrategia del Grupo Empresarial Antioqueño". 25 de mayo.
- Eslava, Marcela, John Haltiwanger, Adriana Kugler y Maurice Kugler. 2009a. "Trade Reforms and Market Selection: Evidence from Manufacturing Plants in Colombia". NBER Working Paper No. 14935.

- _____. 2009b. "Factor Adjustments after Deregulation: Panel Evidence from Colombian Plants". De pronta publicación en *Review of Economics and Statistics*.
- _____. 2006. "Plant Turnover and Structural Reforms in Colombia". IMF Staff Papers No. 53.
- _____. 2004. "The Effects of Structural Reforms on Productivity and Profitability Enhancing Reallocation: Evidence from Colombia." *Journal of Development Economics* 75 (2): 333-371.
- Eslava, Marcela y Marcela Meléndez. 2009. "Politics, Policies, and the Dynamics of Aggregate Productivity in Colombia". Research Department Working Papers No. 687. Banco Interamericano de Desarrollo.
- Fajardo, Luis, Erika Moreno y Matthew Shugart. 2007. "Deepening Democracy by Renovating Political Practices: The Struggle for Electoral Reform in Colombia". *Peace, Democracy and Human Rights in Colombia*, Christopher Welna y Gustavo Gallón (eds.). Notre Dame: University of Notre Dame Press.
- Fernandes, Ana. 2007. "Trade Policy, Trade Volumes and Plant-level Productivity in Colombian Manufacturing Industries". *Journal of International Economics* 71: 52-71.
- Fernández, Javier. 2000. "Recuperación o catástrofe: Proyecciones macroeconómicas 2001-2002". Seminario "Prospectiva Económica y Financiera", 16 de febrero.
- Fedesarrollo. 2004. "Debates de coyuntura económica: Reforma al Estatuto Orgánico de Presupuesto". Fedesarrollo, Bogotá, Colombia.
- Filc, Gabriel y Carlos Scartascini. 2007. "Budget Institutions". *El Estado de la reforma del Estado*, Eduardo Lora, (ed.). Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo, Banco Mundial y Mayol Editores.
- Fondo Monetario Internacional. 2004. "Stabilization and Reforms in Latin America: A Macroeconomic Perspective of the Experience since the 1990s". Western Hemisphere Department, Mimeo.
- Gallup. 2007. Encuesta Mundial de Gallup. Disponible en: <http://www.gallup.com/consulting/worldpoll/24046/about.aspx>.
- Gaviria Alejandro, Carlos Medina y Carolina Mejía. 2006. "Evaluating the Impact of the Health Care Reform in Colombia: From Theory to Practice". Documento CEDE No. 2006-06, Universidad de los Andes. Bogotá.
- Giacalone, Rita. 2005 "Gremios empresariales, Integración y Estado: Colombia y Venezuela". *Nueva Sociedad* 151: 155-167.
- Gutiérrez, Francisco. 2003. "Fragmentación electoral y política Tradicional en Colombia. Piezas para un rompecabezas en muchas dimensiones". Working Paper No. 24, London School of Economics y DESTIN.
- Gutiérrez, Francisco, (comp.). 2002. *Degradación o cambio. Evolución del sistema político colombiano*. Bogotá: Editorial Norma e Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales (IEPRI), Universidad Nacional de Colombia.
- Haggard, Stephan y Matthew McCubbins. 2001. *Presidents, Parliaments, and Policy: Political Economy of Institutions and Decisions*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.

- Haggard, Stephan y Steven Webb. 1993. "What do we know about the Political Economy of Economic Policy Reform?". *The World Bank Research Observer* 8 (2): 143-68.
- Haggard, Stephan y Steven Webb (ed.). 1994. *Voting for Reform: Democracy, Political Liberalization, and Economic Adjustment*. Washington, DC: World Bank.
- Harker, Arturo y Marcela Meléndez. 2008. "Competitiveness and Growth in Latin America and the Caribbean: Revisiting Economic Growth in Colombia - A Microeconomic Perspective." Country Department Andean Group Working Paper CSI-112, CO-P1082. Banco Interamericano de Desarrollo.
- Hommes, Rudolf. 1996. "Evolution and Rationality of Budget Institutions in Colombia." RES Working Paper No. 317. Departamento de Investigación, Banco Interamericano de Desarrollo. Washington D.C.
- Hommes, Rudolf, Armando Montenegro, Pablo Roda y Cecilia María Vélez. 1994. *Una Apertura Hacia El Futuro*. Bogotá: Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Departamento Nacional de Planeación, Fondo Nacional de Desarrollo Económico (FONADE).
- Hsieh, Chang-Tai y Peter Klenow. 2009. "Misallocation and Manufacturing Productivity in China and India". *Quarterly Journal of Economics*.
- Kahneman, Daniel y Amos Tversky. 1979. "Prospect Theory: An Analysis of Decision under Risk". *Econometrica* 47 (2): 263-291.
- Kalmanovitz, Salomón. 2001. *Las instituciones colombianas en el siglo XX*. Bogotá: Alfaomega.
- Laakso, Markku y Rein Taagepera. 1979. "The Effective Number of Parties: A Measure with Application to Western Europe". *Comparative Political Studies* 12 (1): 3-27.
- Latorre, Mario. 1974. *Elecciones y partidos políticos en Colombia*. Bogotá: Uniandes.
- Leal, Franciso y Andrés Dávila. 1991. *Clientelismo: sistema político y su expresión regional*. Bogotá: Tercer Mundo Editores.
- Loayza, Norman, Pablo Fajnzylber y César Calderón. 2005. *Economic Growth in Latin America and the Caribbean: Stylized Facts, Explanations, and Forecasts*. Washington, DC: The World Bank.
- Londoño, Juan Luis. 1995. "Distribución del ingreso y desarrollo económico: Colombia en el siglo XX". Bogotá: TM Editores, Fedesarrollo y Banco de la República.
- Londoño, Juan Luis y Miguel Székely. 1997. "Persistent Poverty and Excess Inequality: Latin America 1970-1995". Working Paper No. 357, Departamento de Investigación, Banco Interamericano de Desarrollo. Washington, D.C.
- Losada, Rodrigo. 2000. *Los gremios empresariales en Colombia en los inicios del siglo XXI*. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana.
- Lora, Eduardo. 2005. "Dos pasos adelante y uno atrás: 35 años de reformas estructurales en Colombia." *Coyuntura Económica* 2 (35). Segundo semestre: 41-47.
- Lora, Eduardo, (ed.). 2007. *El estado de las reformas del Estado en América Latina*. Washington DC: Banco Interamericano de Desarrollo, Banco Mundial y Mayol Ediciones.
- Lora, Eduardo y Mauricio Olivera. 2004. "What Makes Reforms Likely? Political Economy Determinants of reforms in Latin America". *Journal of Applied Economics* 7 (1): 99-135.

- Mainwaring, Scott. 1990. "Presidentialism in Latin America". *Latin America Research Review* 25 (1): 157-179.
- Mainwaring, Scott y Timothy Scully. 1995. "Introduction: Party Systems in Latin America". *Building Democratic Institutions: Party Systems in Latin America*, Scott Mainwaring y Timothy Scully (eds.). Stanford: Stanford University Press.
- Meisel, Adolfo. 1996. "Why no Hyperinflation in Colombia? On the Determinants of Stable Economic Policies". *Borradores de Economía* No. 54. Bogotá: Banco de la República.
- Meléndez, Marcela y Guillermo Perry. 2008. "Industrial Policies in Colombia". Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo. Mimeo.
- Melitz, Marc. 2003. "The Impact of Trade on Intra-Industry Reallocations and Aggregate Industry Productivity". *Econometrica* 71 (6): 1695-1726.
- Montenegro, Armando. 2007. "Los nuevos planes de desarrollo". *El Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010, Debates de Coyuntura Económica* 67 Fedesarrollo. Bogotá. Marzo.
- Montenegro, Armando y Rafael Rivas. 2005. *Las piezas del rompecabezas: Desigualdad, pobreza y crecimiento*. Bogotá: Taurus.
- Murillo, María Victoria, Carlos Scartascini y Mariano Tommasi. 2008. "The Political Economy of Productivity: Actors, Arenas, and Policies. A Framework of Analysis". Research Department Working Paper No. 640. Banco Interamericano de Desarrollo.
- Nielson, Daniel y Matthew Soberg Shugart. 1999. "Constitutional Change in Colombia: Policy Adjustment through Institutional Reform". *Comparative Political Studies* 32 (3): 313-341.
- Ocampo, José Antonio. 2005. "Por qué fue tan Severa la Crisis Económica de los Años Noventa?". *Coyuntura Económica* 2 (35): 73-79.
- _____. 2004. *Entre las reformas y el conflicto. Economía y política en Colombia*. Bogotá: Grupo Editorial Norma.
- Pachón, Mónica. 2009. "Electoral Incentives versus Presidential Powers: The Effect of the 1991 Reform on the Plenary Agenda in Colombia". Artículo preparado para presentar en 67th Midwest Political Science Association Meeting, Chicago, April 1-5. Disponible en: <http://mpachon.googlepages.com/workingpapers2>.
- _____. 2004. "Congreso y partidos políticos en Colombia: Una mirada a las instituciones". *Fortalezas de Colombia*, Fernando Cepeda (ed.). Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo.
- _____. 2003. "Explaining the Performance of the Colombian Congress: Electoral and Legislature Rules, and Interactions with the Executive". Artículo preparado para enviar a la reunión de 2003 de Latin American Studies Association, Dallas, Texas, 27-29 de marzo.
- _____. 2002. "El Partido Conservador y sus dinámicas políticas". *Degradación o cambio: Evolución del sistema político colombiano*, Francisco Gutiérrez (ed.). Bogotá: IEPRI y Editorial Norma.

- Pachón, Mónica y Eduardo Alemán. 2008. "Las comisiones de conciliación en el proceso legislativo de Chile y Colombia". *Política & Gobierno* 15 (1): 3-34.
- Pachón, Mónica y Matthew Shugart (mimeo). "Party System Rationalisation and the Mirror Image of Interparty and Intraparty Competition: The Adoption of Party Lists in Colombia". Disponible en: http://dss.ucsd.edu/~mshugart/party_lists_colombia_6aug2008.pdf
- Panizza, Ugo. 2006. "Public Debt around the World: A New Dataset of Central Government Debt". Disponible en: http://www.iadb.org/res/pub_desc.cfm?pub_id=DBA-005
- Panopoulus, Giota y Carlos Eduardo Vélez. 2001. *Subsidized Health Insurance, Proxy Means Testing and the Demand for Health Care among the Poor in Colombia*. Colombia Poverty Report. Volumen II, Capítulo VI. Washington, DC: Banco Mundial.
- Paredes, Nelcy. 2005. "Las Reformas de Salud en Colombia". *Coyuntura Económica* 2 (35): 315-321.
- Pavcnik, Nina. 2002. "Trade Liberalization, Exit, and Productivity Improvements: Evidence from Chilean Plants." *Review of Economic Studies* 69 (1): 245-76.
- Payne, J. Mark y Juan C. Perusia. 2007. "Reformando las reglas del juego: la reforma política". *El estado de las reformas del Estado en América Latina*, Eduardo Lora, (ed.). Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo, Banco Mundial y Mayol Ediciones.
- Penfold, Michael. 1999. "Institutional Electoral Incentives and Decentralization Outcomes: Comparing Colombia and Venezuela". Disertación presentada para obtener el título de Ph.D. en Political Science, en Columbia University.
- Perotti, Roberto. 2005. "Public Spending on Social Protection in Colombia: Analysis and Proposals". *Institutional Reforms*, Alberto Alesina, (ed.). Cambridge, MA & London: The MIT Press.
- Perry, Guillermo. 2007. "Structural Rules and Pro Cyclical Fiscal Policies". *Prudence or Abstinence? Fiscal Policy, Stability and Growth in Latin America*, Guillermo Perry, Luis Servén y Rodrigo Suescun (eds.). Washington, DC: Banco Mundial.
- Persson, Torsten y Guido Tabellini. 2003. *The Economic Effect of Constitutions*. Cambridge (MA): MIT Press.
- Pizarro, Eduardo. 2002. "La atomización partidista en Colombia: El fenómeno de las microempresas electorales". *Degradación o cambio: Evolución del sistema político colombiano*, Francisco Gutiérrez, (ed.). Bogotá: Editorial Norma e Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales (IEPRI), Universidad Nacional de Colombia.
- _____. 1995. "La Comisión para la Reforma de los Partidos". *Análisis Político* 26: 72-87, septiembre-diciembre.
- Rentería, Carolina. 2004. "La reforma al Estatuto Orgánico del Presupuesto (EOP)". *Debates de Coyuntura Económica* 55. Bogotá: Fedesarrollo. Junio.
- Restuccia, Diego y Richard Rogerson. 2008. "Policy Distortions and Aggregate Productivity with Heterogeneous Plants". *Review of Economic Dynamics* 11 (4): 707-720.

- Rettberg, Angelika. 2005. "Business versus Business? Grupos and Organized Business in Colombia". *Latin American Politics & Society* 47 (1): 31-54.
- _____. 2003. *Cacaos y tigres de papel: El Gobierno de Samper y los empresarios colombianos*. Bogotá: Ediciones Uniandes (Facultad de Administración y Departamento de Ciencia Política), Centro de Estudios Socioculturales (CESO), Universidad de los Andes.
- _____. 2001. "The Political Preferences of Diversified Business Groups: Lessons from Colombia (1994-1998)." *Business and Politics* 3 (1): 47-63.
- Revéiz, Édgar. 1997. *El Estado como Mercado*. Bogotá: FONADE y Carlos Valencia Editores.
- Rodríguez-Raga, Juan Carlos. 2001. "¿Cambiar todo para que nada cambie? Representación, sistema electoral y sistema de partidos en Colombia: Capacidad de adaptación de las élites políticas a cambios en el entorno institucional". *Degradación o cambio. Evolución del sistema político colombiano*, Francisco Gutiérrez (ed.). Bogotá: IEPRI y Editorial Norma.
- Rosenthal, Howard y Maurice Kugler. 2005. "Checks and Balances: an Assessment of the Institutional Separation of Political Powers in Colombia." *Institutional Reforms: The Case of Colombia*, Alberto Alesina, (ed.). Cambridge (MA): MIT Press.
- Sahay, Ratna y Rishi Goyal. 2006. "Volatility and Growth in Latin America: An Episodic Approach". IMF Working Paper WP/06/287, Fondo Monetario Internacional, Washington, DC.
- Samuels, David. 2003. *Ambition, Federalism, and Legislative Politics in Brazil*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Sarmiento, Eduardo. 1998. *Alternativas a la Encrucijada Neoliberal: Mercado, Narcotráfico y Descentralización*. Bogotá: Academia Colombiana de Ciencias Económicas, Escuela Colombiana de Ingeniería y ECOE Ediciones.
- _____. 1996. *Apertura y crecimiento económico: De la desilusión al Nuevo Estado*. Bogotá: Academia Colombiana de Ciencias Económicas/Escuela Colombiana de Ingeniería y ECOE Ediciones.
- Scartascini, Carlos. 2008. "Who's who in the Policymaking Process: An Overview of Actors, Incentives, and the Roles they Play". *Policymaking in Latin America: How Politics Shapes Policies*, Ernesto Stein et al., (eds.). Cambridge: Harvard University Press.
- Scartascini, Carlos y Mark Crain. 2002. "The Size and Composition of Government Spending in Multi-Party Systems". Working Papers in Economics No. 02.23. George Mason University.
- Scartascini, Carlos y Ernesto Stein. 2009. "A New Framework". *Who Decides the Budget? A Political Economy Analysis of the Budget Process in Latin America*, Mark Hallerberg, Carlos Scartascini y Ernesto Stein, (eds.). Cambridge: Harvard University Press.
- Scartascini, Carlos, Ernesto Stein y Mariano Tommasi. 2009. "Political Institutions, Intertemporal Cooperation, and the Quality of Policies". Research Department Working Paper No. 676. Banco Interamericano de Desarrollo.
- Schneider, Ben Ross. 2004. "Business in Colombia: Well Organized and Well Connected". *Business, Politics, and the State in Twentieth-Century Latin America*. Ben Schneider, (ed.) Cambridge: Cambridge University Press.

- Smith, Peter. 2005. *Democracy in Latin America: Political Change in Comparative Perspective*. New York & Oxford: Oxford University Press.
- Stein, Ernesto, Ernesto Talvi y Alejandro Grisanti. 1999. "Institutional Arrangements and Fiscal Performance: The Latin American Experience." *Fiscal Institutions and Fiscal Performance*, James M. Poterba y Jürgen von Hagen, (eds.). Chicago & London: The University of Chicago Press.
- Stein, Ernesto y Mariano Tommasi. 2007. "The Institutional Determinants of State Capabilities in Latin America". *Annual World Bank Conference on Regional Development Economics: Beyond Transition*, François Bourguignon y Boris Pleskovic (eds.). Washington, DC: World Bank.
- Stein, Ernesto, Mariano Tommasi, Pablo Spiller y Carlos Scartascini. 2008. *Policymaking in Latin America: How Politics Shapes Policies*. Cambridge (MA): Harvard University, David Rockefeller Center for Latin American Studies.
- Steiner, Roberto (ed.) 1995. *La autonomía del Banco de la República: Economía política de la reforma*. Bogotá: Fedesarrollo y Tercer Mundo Editores.
- The Economist*. 2001. "After the Crash: How Long will it take Colombia to Rebuild its Economy?". *The Economist* 359 (8218): 13-15. 19 de abril.
- Torres Peña, Yuver Alberto. 2008. "Impuestos y financiación de campañas electorales". Tesis para Magíster en Economía. Universidad de los Andes, Bogotá.
- Trujillo, Antonio, Jorge Portillo y John Vernon. 2004. "The Impact of Subsidized Health Insurance for the Poor: Evaluating the Colombian Experience Using Propensity Score Matching". *International Journal of Health Care Finance and Economics* 5 (3): 211-239.
- Trujillo, Édgar y Martha Elena Badel. 1997. "Los costos económicos de la criminalidad y la violencia en Colombia: 1991-1996". *Planeación y Desarrollo* 4 (28). Octubre-diciembre.
- Tsebelis, George. 1999. "Veto Players and Law Production in Parliamentary Democracies: An Empirical Analysis". *The American Political Science Review* 93 (3): 591-608.
- Urrutia, Miguel. 1996. "Política económica e instituciones". *Borradores Semanales de Economía*. Bogotá: Banco de la República.
- _____. 1983. *Gremios, política económica y democracia*. Bogotá: Fedesarrollo.
- Weyland, Kurt. 2002. *The Politics of Market Reform in Fragile Democracies: Argentina, Brazil, Peru, and Venezuela*. Princeton: Princeton University Press.
- World Economic Forum. 2007. *Global Competitiveness Report*. Ginebra: Palgrave Macmillan.
- Yepes, Hernando. 1973. *La Reforma Constitucional de 1968 y el régimen político colombiano*. Manizales, Talleres de la Imprenta Departamental de Caldas.

El sistema político colombiano se transformó desde la Constitución de 1991. En la actualidad es más participativo, más representativo y más descentralizado. Pero la transformación del sistema político produjo también una fragmentación de los poderes de decisión lo que, combinado con la fragmentación del poder económico, multiplicó el número de actores involucrados en las decisiones de política económica y redujo las posibilidades de coordinación de las políticas. Estas consecuencias imprevistas de la Constitución de 1991 permiten entender por qué el desempeño económico es menos satisfactorio y menos destacado en el concierto latinoamericano que antes de 1991.

* * *

“Antes de 1991, Colombia avanzaba con paso sostenido hacia la prosperidad mientras muchos países de la región subían y bajaban sin rumbo cierto. La situación se invirtió en las últimas dos décadas. La economía colombiana perdió impulso y ganó volatilidad, mientras otros países encontraron la senda del progreso. Los autores argumentan que las explicaciones de este cambio son políticas; en particular, que un equilibrio político más profuso, con más intereses y actores, ha entorpecido las reformas económicas. La hipótesis es polémica, interesante e inquietante. Este libro abre un debate imprescindible sobre nuestro pasado reciente. Y más importante, sobre el futuro de la economía colombiana”.

Alejandro Gaviria

Economista y columnista político, decano de Economía de la Universidad de los Andes.

“Muchos lectores no compartirán las premisas implícitas de algunos argumentos de este libro, en particular que las decisiones que resultan de la participación de un número muy amplio de agentes tiendan a ser menos favorables al desarrollo que las que toman unos pocos. Pero las hipótesis, aunque radicales, están argumentadas con solidez, con base en análisis matizados y estudios detallados. Por eso, la mayor contribución que puede hacer este libro es abrir la discusión seria sobre el impacto de la Constitución en el desarrollo, el crecimiento y la productividad”.

Jorge Orlando Melo

Historiador político.

“Aunque el libro argumenta que la fragmentación y atomización de los partidos deterioró la calidad de las políticas, éste es un precio menor si se compara con la audaz apertura política que puso en marcha la Constitución de 1991. El resultado final habrá que juzgarlo una vez las reformas políticas de 2003 y 2009 tengan efecto”.

Humberto de la Calle Lombana

Abogado y político. Representante del gobierno en la Asamblea Nacional Constituyente de 1991.

www.alfaomega.com.mx

 **Alfaomega Grupo Editor**

“Te acerca al conocimiento”

ISBN 978-958-682-787-4



9 789586 827874