

Sobrerrepresentación legislativa y transferencias territoriales en Colombia

Mariana Pinzón C.*

Abstract

Democratic regimes must be characterized by equality and justice for all the people. These principles require a participation mechanism that creates proper representation of the population in the government decision-making processes. This document aims to prove the existence of a relationship between malapportionment and the fiscal situation of the regions in Colombia. In order to do this, the article attempts to find an association between transfers made by the Central Government, and regional representation in the Congress. The proper analysis of the connection between legislative apportionment, and discretionary and non-discretionary public transfers, requires the use of an accurate measure of congress representation. Through the econometric analysis of malapportionment, and its influence over regional transfers in Colombia, it could be found that there is a strong correlation between these variables in the long run.

Resumen

Los principios democráticos de igualdad y justicia implican la generación de mecanismos de participación equitativa para la población. De existir un sistema de gobierno en el que se genere mala representación de los habitantes, se podrían producir consecuencias fiscales que afecten los ingresos territoriales provenientes de las transferencias hechas por el Gobierno Nacional Central. Este documento es un intento de probar la existencia de una relación entre instituciones políticas y la repartición del presupuesto en Colombia. Para hallar esta correspondencia resulta indispensable establecer la mejor medida posible que analice la representación legislativa en el país. De esta forma se podrán analizar los efectos que este fenómeno tiene sobre las cesiones del Gobierno a las regiones, independientemente de su discrecionalidad. Mediante análisis empíricos, a través de diferentes métodos econométricos, se encuentra que en Colombia la fuerza más influyente en la participación de las regiones en las transferencias nacionales, es la mala representación legislativa.

Palabras clave: instituciones políticas, Congreso, SGP, transferencias

Keywords: Political Institutions, Congress, SGP, Transfers

Clasificación JEL: P16, P48, H70

Primera versión recibida el 3 de junio de 2010; versión final aceptada el 9 de noviembre de 2010.

Coyuntura Económica, Vol. XL, No. 2, segundo semestre de 2010, pp. 73-94. Fedesarrollo, Bogotá - Colombia.

* El autor agradece al Doctor Miguel Urrutia Montoya por sus valiosos comentarios y sugerencias; y al Doctor Fabio Sánchez por permitirme el acceso a la base de datos. Los hallazgos, interpretaciones y conclusiones, incluyendo los posibles errores son absoluta responsabilidad de la autora. Información de contacto: marianapinzonc@gmail.com

I. Introducción

En los países con un sistema de gobierno democrático, las normas, leyes y proyectos que determinan el gasto público deben ser debatidas en el Congreso para evitar arbitrariedad del Ejecutivo y garantizar que el pueblo esté presente en las decisiones que lo involucran. A través del voto popular, como mecanismo para conformar el Senado y la Cámara, se ha buscado en Colombia una democracia participativa en la que la representación de la población en la rama Legislativa sea un primer camino hacia la igualdad y la justicia.

Este principio de garantía de equidad permite que las adjudicaciones que hace el Gobierno Nacional Central a la población sean imparciales. En otras palabras, cuando la población está bien representada en el Congreso, las leyes fiscales que obligan a la realización de cesiones para beneficio de los individuos se harán de forma equitativa. Una mala representación que otorgue mayor poder en el Congreso a ciertos grupos de la población podría resultar en una repartición del gasto público desigual que beneficie ciertas personas en detrimento de otras.

Estos conjuntos de personas podrían agruparse según su ubicación, de tal forma que los que se benefician, o perjudican, son regiones. Ello permitiría afirmar que la mala representación legislativa afectaría las transferencias del Gobierno Nacional hacia los departamentos y municipios.

Este documento, entonces, centra su atención en la intención de comprobar empíricamente esta

correspondencia entre la situación legislativa y las cesiones territoriales hechas por el Gobierno. Particularmente, se buscará averiguar si los territorios en los que la población está sobrerrepresentada, son los que reciben relativamente más ingresos a través de transferencias territoriales.

De encontrar una relación entre las instituciones políticas y la repartición del presupuesto, se podrán extender las conclusiones de Echeverry, Bonilla y Moya (2006) y Echeverry, Fergusson y Querubín (2004). Los autores encontraron que la captura de rentas por parte de grupos de interés genera inflexibilidades fiscales que afectan el presupuesto nacional. La comprobación de una existencia de articulación entre la manera en que está compuesto el Congreso de la República, y las cesiones hacia las regiones, ampliará el espectro a considerar cuando se analiza la influencia de las instituciones legislativas sobre las cuentas fiscales nacionales y territoriales.

El desarrollo de este documento comienza en la siguiente sección con una revisión de la literatura que permite justificar el tema en estudio, indagando sobre los principios de la democracia, las fallas de representación de la población y el vínculo entre instituciones políticas y fiscales. Esta exploración llevó al hallazgo de un modelo teórico que pudo ser adaptado a las necesidades de este artículo y que se presenta en la tercera sección. En la cuarta se realiza el análisis empírico de los datos disponibles, que da lugar a la presentación de los resultados, que se hace en la quinta sección. En última instancia se analizarán los resultados encontrados para concluir a partir de ellos sobre la existencia o no

de una relación entre instituciones políticas y las transferencias territoriales.

II. Revisión de la literatura

John Rawls, filósofo estadounidense, elaboró una teoría de la justicia a partir de las garantías de igualdad y libertad para todos los individuos. Como el mismo autor lo mencionó en el documento publicado a partir de la conferencia Tanner¹ "las libertades básicas y [...] su prioridad, pueden deducirse a partir del concepto de ciudadano como persona libre e igual a todo otro ciudadano". Este señalamiento de la igualdad como característica indispensable en la existencia de justicia, lleva a insistir sobre la necesidad que tienen las naciones (democráticas) de representar equitativamente a todos sus habitantes en la rama Legislativa, y de esta forma garantizar la igualdad y las libertades políticas que Rawls considera fundamentales para el establecimiento de una sociedad justa.

Similarmente, Robert Dahl (1971) distingue como una de las características principales de una democracia, que los ciudadanos sean considerados políticamente iguales, de tal forma que el sistema de gobierno les responda a todos de la misma manera. En otras palabras, el autor cree indispensable que las preferencias formuladas por los individuos siempre sean consideradas y, por consiguiente, nunca sean ignoradas a causa del contenido de las mismas, o a causa de la procedencia de quien las expone.

La consideración conjunta de los principios de justicia de Rawls con las características de la democracia de Dahl obliga a las naciones (democráticas) a generar instituciones dentro del régimen político, que garanticen, entre otros aspectos, unas elecciones libres y justas. Para lograr esto resulta indispensable que el voto de cada ciudadano tenga el mismo peso, por lo que el conocido principio de *una persona, un voto*, debe ser respetado a cabalidad.

La importancia de esta consigna es repetida constantemente en diferentes textos de teoría política. Aun así, esta norma básica de la democracia fue quebrantada en países industrializados en el siglo XIX, y en la actualidad es ampliamente infringida especialmente en países de América Latina y África. En estas regiones existen (y existieron) grandes diferencias entre la participación de un territorio en el total de sillas legislativas disponibles, y su participación en la población de la nación.

El problema de este fenómeno no solo radica en que se está incumpliendo un principio fundamental de la democracia, cuya función es garantizar justicia. En realidad, según lo encontraron Samuels y Snyder (2001), el inconveniente resultante es que la mala representación de la población tiene importantes consecuencias en la toma de decisiones de los legisladores, y de quienes hacen parte de la rama Ejecutiva. Esta influencia que tiene la conformación del Congreso en las propuestas del Ejecutivo y el Legislativo, termina impactando las decisiones de política, y afectando la dinámica de

¹ Pronunciada en la Universidad de Michigan en abril de 1981.

las relaciones entre representantes legislativos y ejecutivos.

La alteración del proceso de toma de decisiones políticas, producto de la desviación de la norma en la representación de los ciudadanos en el Congreso -o en cualquier otro ente gubernamental en el que los miembros sean escogidos a través de elecciones directas- afecta también las decisiones sobre política fiscal. Según lo aseveraron Ansolabehere, Snyder y Ting (2003), la mala proporción de asientos otorgados a las regiones en las legislaturas bicamerales (como la colombiana), confiere beneficios fiscales desproporcionados a las jurisdicciones sobrerrepresentadas, produciendo desigualdad en la distribución del gasto gubernamental.

En su modelo teórico, los autores derivan una correlación positiva entre los asientos per cápita que tiene un área geográfica en el Congreso, y el gasto público que le es transferido. Este resultado es confirmado con estimaciones hechas por Gibson, Calvo y Falleti (1999) para México, Argentina, Estados Unidos y Brasil. La correspondencia entre la distribución de asientos legislativos, y la adjudicación del gasto público, debe ser considerada con especial cuidado; particularmente si se tiene en cuenta que en países como Argentina, Brasil y Colombia, entre el 40 y el 50 por ciento de todo el gasto gubernamental ocurre a nivel sub-nacional (Jones, Sanguinetti y Tommasi; 2000).

Aunque para el caso colombiano las consecuencias de la mala representación no se han analizado específicamente, se encontraron diferentes documentos que estudian las inflexibilidades fiscales, a causa del interés legislativo de garantizar rentas específicas para determinados sectores y regiones (Echeverry, Fergusson y Querubín, 2004; Echeverry, Bonilla y Moya, 2006). Esta búsqueda de beneficios para grupos definidos puede ser considerada como una muestra del impacto de la rama Legislativa sobre las transferencias no discrecionales del Gobierno Central, ya que "parte de los gastos que debe realizar el Gobierno [...] son el resultado de la iniciativa parlamentaria, pues mediante la emisión de leyes se incluyen rentas a favor de ciertos grupos".

Como complemento a los estudios anteriores, la influencia del Congreso en los ingresos de los departamentos y municipios por concepto de transferencias discrecionales también debe ser analizada. En un estudio realizado para Latinoamérica, Samuels y Snyder (2001) mencionan que la mala representación en el Congreso puede generar situaciones tales, que los actores políticos a niveles sub-nacionales aumentan su poder sobre el Gobierno Central, especialmente cuando éste toma decisiones de política². De esta forma, la rama Legislativa, además de impactar las transferencias no discrecionales hacia las regiones a través de leyes, también podría influir sobre las transferen-

² Según los autores es común en América Latina que las regiones sobrerrepresentadas sean las rurales; por lo que un presidente elegido basándose en las preferencias de las urbes, tendrá que generar alianzas con grupos rurales para que pueda gobernar mediante sus propuestas de política. De esta forma es que se genera una influencia del Legislativo sobre el Ejecutivo. Ver más en Samuels y Snyder (2001).

cias discrecionales por medio de su poder sobre el Ejecutivo.

De todo lo anterior se concluye que las cuentas fiscales son el producto de una reunión de acciones de múltiples jugadores. Por ello, para analizar teóricamente la relación existente entre la distribución de asientos, según el origen regional de los congresistas, y la adjudicación del gasto público, es necesario considerar que estas cuentas son el producto de un juego de múltiples actores tal como lo propusieron Jones, Sanguinetti y Tommasi (2000).

III. Marco teórico

El planteamiento de Jones, Sanguinetti y Tommasi (2000) es comparable con el análisis de la política fiscal que hacen Echeverry, Fergusson y Querubín (2005), en donde los políticos se consideran como agentes de un juego, en el que el interés principal es proveer beneficios netos a las provincias que representan. Los autores incluyen variables políticas en la explicación de las cuentas fiscales, para comprobar teóricamente la influencia que tienen sobre estas últimas los intereses de diferentes actores que buscan beneficios hacia las regiones que representan.

El modelo propuesto por los autores considera una sociedad habitada por J diferentes grupos de individuos cada uno de tamaño N^j ($j=1,2,\dots,$

J). Para este documento se requiere un análisis levemente diferente, y es pertinente considerar que los J grupos de individuos hacen referencia a la población que representa cada legislador del Congreso³, cuyas preferencias están descritas por la siguiente función de utilidad:

$$w^j = c^j + H(g^j) \quad j = 1, 2, \dots, J$$

$$H(0), \quad H'(\cdot) > 0 \quad H''(\cdot) < 0$$

Donde c^j es el consumo per cápita de bienes privados en el grupo j , y g^j denota el consumo per cápita de un bien proveído públicamente, que beneficia al grupo j .

Es preciso resaltar que en el modelo, las regiones con mayor representación tendrán un N_j más pequeño. Esto sucede porque su población se divide en varios grupos según el número de representantes al Congreso que tenga. La identificación de diferencias entre grupos a causa de su tamaño no puede ser extendida hasta lograr tipificar los individuos de forma tal que se distingan diferencias *dentro* de los grupos. Lo anterior obliga a asumir que todos los miembros de la población de un conjunto son idénticos entre sí, por lo que pueden ser representados por un único individuo.

En cuanto a los supuestos sobre las restricciones de recursos, se asume que el Gobierno financia cada

³ Cada congresista representa la población de la región en la que fue elegido. En el caso de los Senadores que luego de la Constitución de 1991 son elegidos por circunscripción nacional se asumió que representan a todas las regiones de donde recibieron votos en diferentes proporciones según el porcentaje de apoyo (si la región x significó el 30% del total de votos que recibió, entonces el Senador representará las preferencias de esta región en un 30% de las veces).

bien g^j mediante un impuesto τ igual para todos los grupos, por lo que c^j debe ser redefinido como $c^j = y - \tau$ y la restricción del Gobierno será $\sum N^j g^j = N * \tau$.

El objetivo principal de los congresistas es escoger un g^j tal que maximice la utilidad del individuo representativo del grupo⁴. De esta forma, la función a maximizar es la suma de utilidades de los grupos (ponderada por la población):

$$\Lambda = \sum_j \frac{N^j}{N} w^j \quad (1)$$

Sujeto a la siguiente restricción de recursos agregada:

$$W_j N^j (g^j + c^j) = N * y \quad (2)$$

Dado que las políticas aceptadas luego del proceso de votación reflejan las preferencias del legislador, que pretende maximizar los beneficios de su región, es probable que los representantes se agrupen en coaliciones para facilitar que las propuestas pasen a sanción presidencial cuando deben ser debatidas en el Congreso. Este fenómeno lo hacen notar los autores, y para recrearlo asumieron que en cada periodo uno de los representantes tiene el poder de controlar la agenda, y de esta forma puede proponer una ley que determine el gasto en bienes públicos.

Matemáticamente esta situación se puede expresar mediante una región $J = a$ que propone en t un vector de gasto, $g = (g_1, g_2, \dots, g_J)$ que será aprobado en el Congreso si la mayoría simple⁵ de sus miembros así lo determina. En caso de que la propuesta no sea aprobada, la política de gasto que se debe implementar es el *statu quo*, $\bar{g} = (\bar{g}_1, \bar{g}_2, \dots, \bar{g}_J)$, es decir, la situación existente en el momento anterior a la votación del proyecto.

Debido que para este artículo se está suponiendo que las regiones pueden tener más de un legislador en el Congreso, se debe asumir que los diferentes representantes de una misma región tienen las mismas preferencias. Este supuesto es añadido para impedir un conflicto de intereses entre representantes de una misma región a causa de la existencia de diferentes individuos representativos. Además, asumir lo anterior permite afirmar que los congresistas de un mismo departamento generan coaliciones para beneficiar a su región mediante políticas.

Luego de definir en una primera etapa cuál será el representante a que elige la propuesta por votar, en un segundo momento del juego cada representante $-a$ votará por la propuesta, si ésta lo deja por lo menos igual que en la situación de *statu quo* ($w^i(g) \geq w^i(\bar{g})$) por lo que un representante i votará a favor de la propuesta de a si:

⁴ Esto quiere decir que los congresistas no querrán representar a aquellos individuos alejados del partido político al que el individuo representativo pertenece.

⁵ Siempre y cuando J sea impar.

$$H(g^i) - H(\bar{g}^i) - \sum_{j=1}^I \frac{N^j}{N} (g^j - \bar{g}^j) \geq 0 \quad (3)$$

Para que la propuesta del congresista a sea aprobada en el Congreso, este legislador debe asegurarse de mantener la restricción (3) para una coalición Ω de al menos $\frac{I-1}{2}$ representantes adicionales. Lo que convierte la función a maximizar del representante, la utilidad del individuo representativo de su región sujeto a que su propuesta sea aprobada:

$$w^a = y - \sum_{j=1}^I \frac{N^j}{N} g^j + H(g^a)$$

Dadas las condiciones de no discrecionalidad sobre las que juega el Congreso, el representante a debe garantizar a todos los $i \notin \Omega$ las transferencias determinadas por la situación de *statu quo*. Esto se debe a que las cesiones están determinadas por leyes que no pueden ser alteradas, por lo que para cada periodo la situación de *statu quo* será determinada por las propuestas aprobadas en $t-1$ que obligan a realizar transferencias. En resumen, el problema a resolver -de quien tiene el poder de controlar la agenda- es el siguiente:

$$\max_{(g)} w^a + y - \sum_{j=1}^I \frac{N^j}{N} g^j + H(g^a)$$

Sujeto a:

$$0 \leq H(g^i) - H(\bar{g}^i) - \sum_{j=1}^I \frac{N^j}{N} (g^j - \bar{g}^j) \quad \text{para } i \in \Omega$$

$$g^j \geq \bar{g}^j \quad \text{para todo } i$$

Con las siguientes condiciones de primer orden:

$$H'(g^a) = \frac{N^a}{N} \frac{1}{1 - \sum_{i \in \Omega} \frac{N^i}{N} \frac{1}{H'(g^i)}} \quad (4)$$

$$H(g^i) - H(\bar{g}^i) - \sum_{j=1}^I \frac{N^j}{N} (g^j - \bar{g}^j) \quad i \in \Omega \quad (5)$$

$$g^i - \bar{g}^i \quad i \notin \Omega \quad (6)$$

El costo que cada región internaliza por la provisión del bien público está expresado por:

$$\frac{N^i}{N} \frac{1}{1 - \sum_{i \in \Omega} \frac{N^i}{N} \frac{1}{H'(g^i)}}$$

Descomponiendo la expresión en la misma forma que Echeverry, Fergusson y Querubín (2005), se tiene que $\frac{N^i}{N}$ representa el aumento en impuestos que se debe realizar para financiar el nuevo g , mientras que el segundo término explica el costo que tiene que asumir la población por aumentar en una unidad g^a . Este precio (del que se responsabiliza la población) surge de la necesidad de aumentar los impuestos para poder lograr acuerdos con otros representantes y de esa forma armar la coalición que permita pasar la propuesta.

Al analizar detenidamente la composición de las coaliciones, Echeverry, Fergusson y Querubín (2005) afirman que es más probable que estén compuestas por miembros del Congreso que representan grupos cuyo *statu quo* sea más pequeño. La razón que dan los autores para que los congresistas se comporten de esta manera, es que lograr el apoyo de las regiones con situación inicial fuerte resulta más costoso. El análisis de esta predicción dentro del marco de este documento permite afirmar que las regiones sobrerrepresentadas tendrán mayores probabilidades de que los proyectos que las benefician sean pasados para sanción y ejecución. Esta situación se da porque

en estas zonas la situación de *statu quo* es menor debido a que el punto de partida se divide en diferentes grupos según el número de representantes que la región posee.

IV. Marco empírico

Luego de analizar teóricamente la estrecha relación entre el gasto público y los representantes legislativos (quienes buscan un beneficio neto para sus regiones), es pertinente estudiar si esta correspondencia se presenta en Colombia. En primera instancia se realiza una medición de la distribución de asientos en el Congreso del país, para después hacer algunas estimaciones econométricas que permitan comprobar si las desviaciones en representación afectan las asignaciones de recursos públicos por departamento.

Para proceder a la realización de la primera parte del análisis, que se encarga de estudiar la distribución de asientos legislativos en el Congreso de la República de Colombia, es esencial que se analice el marco legal del país durante el periodo de estudio de este documento. Con ello, se pretende comprender el método bajo el que se compone el Congreso de la República y así realizar estimaciones más ajustadas acerca de la representación legislativa de las regiones.

En primera instancia se debe estudiar el Acto Legislativo número 4 del 24 de diciembre de 1959, con el que se modificaron los artículos 93 y 99 de la Constitución Política de Colombia de 1886. Con él, el Senado de la República, que antes estaba compuesto por tres representantes por departamento

(independientemente del número de habitantes de la región), pasó a estar integrado por un Senador por cada 195.000 habitantes del territorio, y uno más por toda fracción no menor de 95.000 personas.

Por el lado de la Cámara de Representantes, antes del mencionado Acto Legislativo esta sala del Congreso estaba compuesta por un miembro por cada 50.000 habitantes. Con la reforma al Artículo 99 de la Constitución de 1886, se reglamentó que esta Cámara estaría compuesta por tantos miembros como correspondieran a la población, a razón de uno por cada 90.000 habitantes, y uno más por toda fracción no menor de 45.000 habitantes.

Esta reforma, que buscó un acercamiento al principio de *una persona, un voto*, tuvo en detrimento de este objetivo la restricción impuesta en la que se determinó que cada departamento tuviera como mínimo tres senadores y tres representantes a la Cámara. Con esto, se pudo haber dado una excesiva representación legislativa a regiones con bajos niveles de población.

En otras palabras, el 24 de diciembre de 1959 se determinó que la elección de los representantes al Congreso de Colombia se haría bajo una circunscripción departamental. Es decir, a cada distrito electoral del país se le asignaría un mínimo de seis escaños entre senadores y representantes a la Cámara.

Con la nueva Carta Constitucional de 1991, la circunscripción del Senado de la República cambió, pasando a ser nacional en lugar de departamental. Según lo consignado en el Artículo 171 de la nue-

va Constitución Política de Colombia, el Senado estaría compuesto por cien representantes, más dos senadores elegidos en circunscripción nacional especial por comunidades indígenas.

Mientras tanto, la Cámara de Representantes mantuvo su circunscripción territorial, de modo que todos los departamentos de Colombia, y el Distrito Capital de Bogotá, contarán con al menos un representante a la Cámara. Esta sala del Congreso estará compuesta por dos representantes por cada circunscripción territorial y uno más por cada 250.000 habitantes, o fracción mayor de 125.000 en exceso sobre los primeros doscientos cincuenta mil.

Resulta interesante analizar los cambios en la circunscripción que se introdujeron con la Constitución de 1991. Mientras que una de las cámaras fue ajustada para acercarse a la norma teórica en la que toda persona tiene la misma representación en el ente legislador, la otra mantuvo el componente regional a la hora de elegir a los congresistas. Esta particularidad puede estar justificada en la conveniencia política de contar con representación de las regiones en el Congreso, por lo que se torna necesario que una sala esté compuesta por representantes elegidos bajo circunscripción territorial. Aun así, la Asamblea Constituyente ajustó la composición del Senado, de forma que este se acercara a una representación normativamente correcta.

Una vez consultada la reglamentación histórica acerca de la composición del Congreso colombiano, y ajustando los cálculos para incorporar los cambios en normatividad que fueron introducidos, se realizó una medición de la mala distribución de

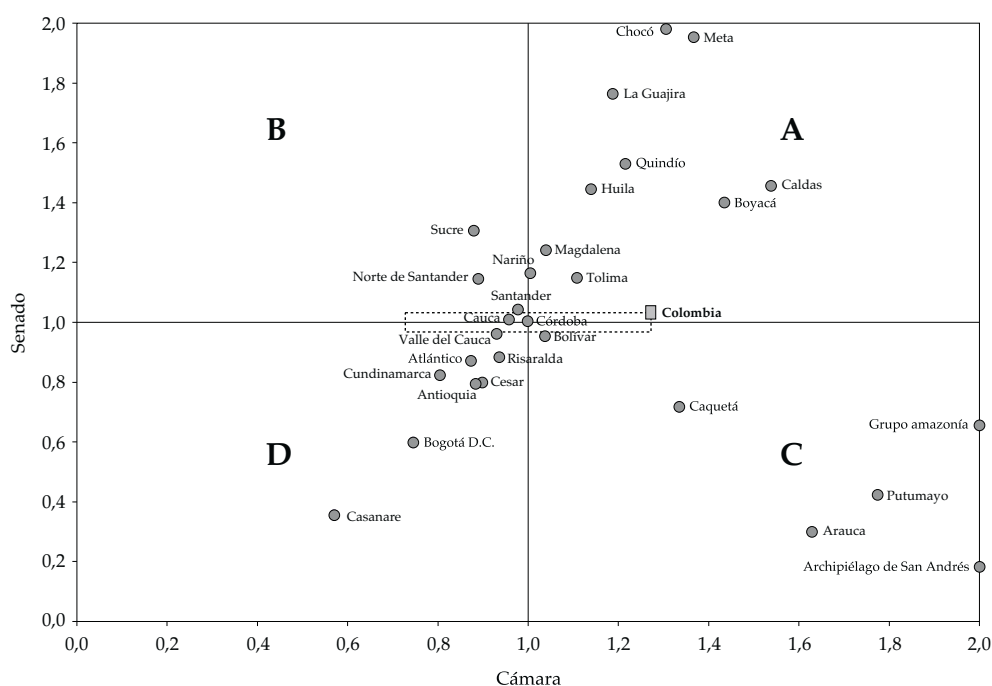
asientos en el Congreso. De esta forma, se busca analizar si en el país efectivamente se presenta el fenómeno de sobrerrepresentación y/o subrepresentación en las cámaras legislativas.

Tal como lo hicieron Gibson, Calvo y Falletti (1999), se consideró como medida de representación legislativa, la razón entre la participación porcentual de una región sobre el total de los asientos en las diferentes cámaras, y la participación porcentual de la zona sobre la población total. La estimación (que se presenta en el Cuadro 1) fue realizada para el periodo comprendido entre 1962 y 1998, únicamente para los años en que hubo elecciones simultáneas de Cámara y Senado.

Los resultados de los promedios departamentales que se presentan fueron analizados siguiendo la propuesta de Schubert y Press (1964). El análisis hecho supone que los congresistas representan bien a los habitantes de su región, indistintamente de las diferencias entre partidos políticos. De esta forma, se supone que existirá buena representación en el Congreso cuando la proporción de asientos que una región tiene en las cámaras legislativas, es equivalente a su participación sobre el total de la población nacional. Esta interpretación sigue los artículos 171 y 176 de la Constitución colombiana que busca equidad en la composición del Congreso.

El Gráfico 1 que se presenta a continuación, resume los cálculos hechos, y debe ser analizado por cuadrantes. En el primero, denominado A, se encuentran los departamentos que tuvieron (en promedio para el periodo analizado) un coeficiente de representación mayor que uno, tanto para la

Gráfico 1
ESTIMACIÓN DE LA REPRESENTACIÓN DE LOS DEPARTAMENTOS COLOMBIANOS
EN EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA (1962-1998)



Cámara como para el Senado, estando sobrerrepresentados. Según la interpretación hecha al modelo de Echeverry, Fergusson y Querubín, esto significa que los representantes de estas regiones tienen una mayor probabilidad de que sus proyectos pasen a sanción presidencial debido a sus mayores posibilidades de formar coaliciones.

En contraste, los promedios de representación que se situaron en el cuadrante D indican que estos departamentos estuvieron subrepresentados durante la muestra. Esto quiere decir que regiones como Bogotá, Cundinamarca, Antioquia y Atlántico tienen relativamente pocos representantes

en el Congreso. Al considerar conjuntamente la subrepresentación de estos territorios y su relativa riqueza, se tiene que en un proceso de votación tradicional, será más difícil que salgan favorecidos los proyectos que benefician estas regiones.

Una vez analizados los cuadrantes A y D, solo queda por estudiar la situación de las regiones halladas en los cuadrantes C y B. Los departamentos ubicados en la sección C (B) son aquellos en los que la población estuvo sobrerrepresentada en la Cámara (Senado), mientras que en el Senado (Cámara) estuvo subrepresentada. El análisis de los beneficios adquiridos por estas regiones a causa de

la influencia de sus representantes en el Congreso resulta particularmente complicado, debido a la posibilidad de anulaciones entre los resultados en Cámara y Senado.

El análisis por departamento que se realizó indica que Cauca y Córdoba fueron los departamentos relativamente mejor proporcionados en Colombia durante el periodo; con Santander, Bolívar y Valle del Cauca muy cerca. En contraste, se pudo distinguir que Chocó y Meta fueron los dos departamentos con mayor sobrerrepresentación, tanto en la Cámara como en el Senado, lo que sugiere que estos departamentos tienen una ventaja teórica sobre los demás por su mala representación, y por el nivel bajo de su *statu quo*.

Al otro costado del análisis está la población de Casanare y Bogotá, que no tuvo la participación debida en el número de representantes al Congreso. En el caso particular de Bogotá, aparentemente esta región está en desventaja por ser relativamente más rica y por estar subrepresentada; dos características que fueron identificadas por el modelo teórico como obstaculizadoras en el proceso para realizar coaliciones.

En general se tiene que en promedio para la muestra, las regiones colombianas estuvieron mejor representadas en el Senado que en la Cámara. Estos hallazgos se ajustan a los descubrimientos hechos por Samuels y Snyder (2001) para una muestra de 78 países, en donde encuentran que, por lo general, la Cámara baja (cuando se compara con la Cámara alta) está más desviada del principio básico democrático de *una persona, un voto*.

Esta validación de los resultados obtenidos, con documentos internacionales, lleva a que se pueda concluir con confianza que hay sobre o subrepresentación en algunos departamentos del país. A pesar de esto, los hallazgos no permiten determinar si esta desviación sobre la norma es alta o baja. Para ello se recurrió a los resultados presentados por Samuels and Snyder (2001), quienes afirman que Colombia es uno de los veinte países con peor equidad en la representación de su población en la cámara baja del Congreso; aunque reconocen que la representación de los colombianos en el Senado es casi perfecta.

Antes de continuar con el análisis econométrico, es importante que estas conclusiones sean consideradas de manera cuidadosa, dado que solo se tienen datos para once procesos electorales y ocho de ellos ocurrieron antes de la Constitución Política de 1991. Esto quiere decir que el patrón que se identificó puede haber cambiado sustancialmente en los últimos años, debido a los ajustes que se hicieron en la nueva Carta Constitucional. A pesar de ello, la existencia de mala representación en algunos departamentos de Colombia es una conclusión robusta para el periodo analizado, lo que permite continuar con el análisis.

De esta forma, una vez hecha la comprobación empírica de la existencia de mala representación en las cámaras del Congreso colombiano (a través del estimador propuesto por Gibson, Calvo y Falleti, 1999), es necesario estudiar la existencia de un vínculo, entre las instituciones políticas, y la repartición del presupuesto. Esta relación que se intentará encontrar a través de pruebas econo-

métricas, considera como variables principales la medida descrita anteriormente de representación de la población en la Cámara y el Senado⁶, y las transferencias del Gobierno Nacional Central (GNC) hacia los departamentos.

Con la intención de hacer los resultados lo más consistentes posibles, se agregaron las transferencias hacia municipios y gobernaciones para estimar la variable dependiente. De esta forma se espera que el cálculo sea más certero, en la medida que se consideran las cesiones -del GNC- hacia todos los entes territoriales de una región.

Adicionalmente, la estimación adecuada de la influencia de la mala representación sobre las transferencias territoriales requiere de la consideración de las políticas sociales como determinante de las cesiones del GNC hacia las regiones. La ponderación positiva que hace la fórmula de transferencias garantiza que la riqueza y las necesidades sociales sean tenidas en cuenta, a la hora de determinar el gasto público del GNC que será transferido hacia los departamentos. No considerar el argumento anterior ocasionaría un problema por variables omitidas. Así, se hace necesario incluir variables de control utilizando como aproximaciones el PIB per cápita de cada región, el Índice de Desarrollo Humano -IDH-, el Índice de Condiciones de Vida -ICV-, y los niveles de pobreza y miseria medidos por Necesidades Básicas Insatisfechas.

Una vez definidas la variable dependiente y de control, sigue el análisis de Echeverry, Fergusson y Querubín (2005) el cual especifica que las transferencias a estudiar fueron aquellas determinadas por leyes. Este fenómeno explicado por los autores induce a clasificar las cesiones que hace el Gobierno hacia las regiones, según la fuente de proveniencia.

Específicamente, las transferencias se dividieron en dos grupos: aquellas que se originan en leyes y decretos que producen inflexibilidad en el gasto público; y las cesiones que provienen de los ajustes hechos por la rama ejecutiva y/o la rama legislativa en los estatutos que rigen estos apoyos. Esta categorización obligó a considerar, en primera instancia, las contribuciones por cofinanciación y transferencias de libre destinación. Esta fuente de ingresos de los departamentos se clasificó como 'discrecional', ya que estas transferencias se pueden determinar con relativa libertad -tanto en la rama ejecutiva como en la legislativa- por no estar sujetas a norma.

Este grupo se utiliza para corroborar la tesis de Jones, Sanguinetti y Tommasi (2000) en la que se afirma que una gran proporción de los beneficios locales están financiados con recursos comunes recaudados mediante impuestos. Para este tipo de transferencias la intuición económica lleva a esperar que el vínculo entre mala representación y cesiones del GNC se presente en el largo y en el corto plazo.

⁶ La razón entre la participación porcentual de una región sobre el total de los asientos en el Congreso, y la participación porcentual de la zona sobre la población total.

La razón para predecir esta relación en el largo plazo es que los recursos de la Nación pueden comprometerse por varios años para ser ejecutados. La correspondencia esperada en el corto plazo se debe a la vigencia del 'Plan Nacional de Desarrollo'⁷ que es incluido en el presupuesto.

En un segundo momento se contemplaron las transferencias hechas a través del Sistema General de Participaciones (SGP), y los pagos a las regiones por concepto de regalías. Estos dos rubros se agruparon y denominaron como 'pagos no discrecionales' ya que están determinados por leyes y decretos que no son fácilmente ajustados por el Ejecutivo.

Este segundo grupo se utiliza para analizar la influencia de los representantes sobre las inflexibilidades fiscales. De esta forma se prueba empíricamente la correspondencia que encontraron Echeverry, Fergusson y Querubín (2005) en el modelo teórico presentado. En este caso particular se espera encontrar una relación en el largo plazo, debido a la característica del grupo que supone la existencia de dificultades en el cambio de la normatividad que rige estas transferencias.

En suma, se tiene que las transferencias hacia cierta región i están en función de la composición de las cámaras del Congreso, del ingreso de su población y de sus niveles de pobreza:

$$Transferencias_i = f(\text{sobrerrepresentación}_i, \text{Ingreso}_i, \text{Pobreza}_i)$$

En la función anterior, las transferencias pueden ser discrecionales o no discrecionales; la sobrerrepresentación será la de la Cámara y la del Senado; el ingreso estará medido por el PIB per cápita; y la influencia de la pobreza se controlará a través de diferentes medidas disponibles para Colombia, como se menciono anteriormente.

V. Resultados

Nuevamente se recuerda que la variable dependiente utilizada en todos los casos fue construida siguiendo las regresiones presentadas por Gibson, Calvo y Falletti (1999). Los autores propusieron analizar la razón de financiación de las regiones, y para ello definieron esta variable como la relación entre la participación del departamento en el total de las transferencias, y su participación en la población.

Como primera medida es preciso señalar las consideraciones que deben hacerse a la hora de analizar los resultados. El periodo de análisis comprende los años entre 1985 y 2001 dado que no se encontraron datos de las votaciones por municipio de los representantes al Senado, durante las elecciones de 2002 y 2006.

Tal como se mencionó anteriormente, es necesario replicar en un trabajo posterior el análisis hecho en este documento cuando se cuente con datos que permitan captar de forma más exacta los efectos de la mala representación legislativa

⁷ Documento que contiene el programa de gobierno que se desarrollará en los cuatro años de periodo presidencial. Debe incluir programas, subprogramas, proyectos y metas por alcanzar.

sobre las transferencias después de la Constitución de 1991. La importancia de la continuación de este estudio radica en que la nueva Carta Constitucional introdujo varios cambios que beneficiaron las instituciones políticas en términos de representación de la población.

Adicionalmente, en las medidas de sobre y subrepresentación no se incluyeron aquellos representantes del Congreso que fueron elegidos por circunscripción especial por no pertenecer a ninguna región en particular. Introducir los votos de estos legisladores puede afectar las medidas de representación calculadas, por lo que puede afectar los resultados de las regresiones.

Hechas las aclaraciones anteriores sobre los problemas de las estimaciones, es preciso empezar con el análisis de la relación en el corto plazo, entre representación en el Congreso y las transferencias del gasto público. Para ello se empezó analizando las cesiones de fuente discrecional, que comprenden las transferencias de libre destinación y la cofinanciación.

El método utilizado para realizar este análisis de corto plazo depende de las pruebas econométricas realizadas sobre los datos⁸, para así garantizar que la metodología se ajuste a la información disponible. Esta prueba estadística para encontrar el mejor estimador evita que se generen inconsisten-

cias y sesgos en los resultados, debido a las posibles violaciones a los supuestos de los modelos.

El estudio riguroso sobre los diferentes métodos de estimación arrojó que el método adecuado para explicar los datos dependía de los controles utilizados. En dos de las regresiones presentadas en el Cuadro 1 se utilizó la metodología de efectos aleatorios. En esta técnica, los efectos individuales y los efectos del tiempo se consideran provenientes del azar.

La ventaja de implementar esta metodología es que se usan Mínimos Cuadrados Generalizados (GLS) para realizar las estimaciones, y así se elimina el problema de subestimación de los errores estándar. Su desventaja es que asume que los efectos aleatorios son independientes de las variables explicativas incluidas; un supuesto que se puede violar fácilmente si se omiten variables que están correlacionadas con las características incluidas.

En las regresiones restantes se utilizó la metodología de efectos fijos que asume que los efectos omitidos son específicos para cada región, pero son fijos en el tiempo. El estimador generado para captar este fenómeno permite examinar la variación dentro de los departamentos en el corto plazo, lo que resulta adecuado para esta etapa. La consistencia de los resultados cuando se usa este método depende de la exogeneidad de las variables explicativas.

⁸ Las utilizadas según el caso fueron: la prueba F para escoger entre Efectos Fijos (EF) y Regresiones Conjuntas (Pooled); la prueba de Breusch-Pagan para elegir entre Efectos Aleatorios (EA) y Regresiones Conjuntas (Pooled); y finalmente la prueba de Hausman con las adiciones 'sigmamore' y 'sigmaless' (según el caso) para determinar el mejor modelo entre EF y EA.

En el Cuadro 1 se presentan los diferentes resultados controlando por las variables de riqueza y necesidades sociales. La falta de robustez de las relaciones en el corto plazo no permite llegar a resultados concluyentes en cuanto a la corres-

pondencia entre la representación legislativa y las cesiones del GNC hacia las regiones. La significancia de las variables de importancia para este documento es altamente dependiente del control utilizado.

Cuadro 1
EFFECTOS DE LA MALA REPRESENTACIÓN EN EL CONGRESO SOBRE LAS TRANSFERENCIAS DISCRECIONALES (Análisis de corto plazo)

Variables	Variable dependiente: razón de participación en las transferencias							
	Efectos aleatorios				Efectos fijos			
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)
Sobrerrepresentación en la Cámara	0.328 *	0.322 *	-0.193	-0.196	-0.241	-0.239	-0.228	-0.233
	(0.181)	(0.182)	(0.263)	(0.265)	(0.270)	(0.272)	(0.267)	(0.269)
Sobrerrepresentación en el Senado	0.156 **	0.156 **	0.0282	0.0279	0.0205	0.0208	0.0120	0.0107
	(0.0721)	(0.0725)	(0.0893)	(0.0898)	(0.0919)	(0.0924)	(0.0910)	(0.0916)
PIB per cápita		-4.84e-08		-6.62e-08		3.70e-08		-9.20e-08
		(1.24e-07)		(2.95e-07)		(3.23e-07)		(3.14e-07)
IDH	0.794	0.858 *						
	(0.484)	(0.513)						
ICV			0.0203 **	0.0208 **				
			(0.00866)	(0.00891)				
Índice de pobreza por NBI					-0.00147	-0.00129		
					(0.00362)	(0.00396)		
Índice de pobreza extrema por NBI							-0.00798	-0.00858
							(0.00528)	(0.00569)
Constante	0.134	0.165	0.0624	0.135	1.572 ***	1.509 **	1.613 ***	1.763 ***
	(0.395)	(0.402)	(0.703)	(0.777)	(0.351)	(0.653)	(0.334)	(0.611)
Observaciones	115	115	120	120	120	120	120	120
R ²			0.068	0.068	0.012	0.012	0.035	0.036
Número de departamentos (grupos)	23	23	28	28	28	28	28	28

Errores estándar en paréntesis
*** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1

Nota: Variable dependiente = razón entre la participación de la región en las transferencias totales, y su participación en la población total de la Nación. Sobrerrepresentación en la Cámara (Senado) = razón de la participación del total de asientos que tiene una región en determinada cámara del Congreso, y su participación en la población total de la Nación. PIB pc = Medida DANE. IDH = Índice de Desarrollo Humano. ICV = Índice de Calidad de Vida. Índice de pobreza = porcentaje de población que vive por debajo de la línea de pobreza según las Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI). Índice de pobreza extrema = porcentaje de población que vive por debajo de la línea de miseria según NBI.

En el Cuadro 1 se aprecia que el estimador de sobrerrepresentación solo es significativo cuando se controla por el IDH. Así, en las dos primeras regresiones se observa que los signos de las variables que captan el efecto de mala representación son los esperados. Esto indica que las regiones en las que existe sobrerrepresentación (sea en la Cámara o en el Senado) tienen una mayor participación en las transferencias territoriales.

La baja significancia de los resultados en el corto plazo, presentados en el Cuadro 1, lleva a que sea poco convincente la afirmación que asegura la existencia de una relación entre las instituciones políticas y el reparto del presupuesto en Colombia. Para buscar firmeza en las conclusiones se realizó el análisis en el largo plazo, que llevó a realizar estimaciones a través del método *entre grupos*, que captura las variaciones entre las regiones.

Al usar este estimador se supone que cada departamento es diferente de los demás y se ignora la información al interior de los departamentos. La consistencia de los resultados obtenidos a través de este método depende de la independencia de las variables explicativas, y de los efectos específicos de corte transversal. En otras palabras, es absolutamente necesario que estas variables sean independientes a los efectos particulares de cada año.

Los resultados de esta estimación se presentan en el Cuadro 2. Según los cuales se puede concluir que las transferencias hechas en Colombia no

corresponden a una política pública de redistribución. Las regiones en las que la población es más rica⁹ reciben mayores beneficios mediante transferencias discrecionales.

Los resultados presentados son más robustos en este segundo grupo de regresiones. En el largo plazo, la mala representación tiene influencia a la hora de determinar la participación de cada región en las transferencias. Las regresiones con mayor poder de estimación sobre la variable dependiente (las últimas cinco ecuaciones) permiten afirmar, con un alto grado de confianza, que la sobrerrepresentación en el Senado tiene un alto peso sobre el gasto territorial discrecional del GNC. Por el contrario, la influencia de la Cámara de Representantes, aunque significativa, tiene un menor efecto sobre las cesiones.

El fenómeno anteriormente descrito puede ser un indicador de la existencia de mayor poder de la Cámara alta sobre la baja, tal como lo suponen Samuels y Snyder (2001), y Schubert y Press (1964). Esta particularidad puede estar explicada por la tendencia de los senadores a rotar menos, lo que los hace más efectivos en materia económica. La experiencia que ha confirmado esta situación está representada en Colombia con senadores de larga trayectoria como Víctor Renán Barco y Aurelio Irragory que (se podría decir) han sido muy influyentes.

Hasta ahora, la relación de este análisis empírico con el modelo teórico presentado por Eche-

⁹ Según estimaciones del DANE a través del PIB per cápita.

verry, Fergusson y Querubín (2005) se reduce a la clasificación hecha a las transferencias según la metodología en la que son definidas. Por ello, es preciso analizar la influencia de la mala representación sobre el segundo grupo de cesiones que se definió anteriormente: las transferencias no discrecionales. De esta forma, las estimaciones

empíricas y teóricas llegarán a una convergencia en cuanto al tipo de transferencias que se analiza, por lo que los resultados se pueden relacionar con las conclusiones del modelo.

Dado que se espera que la relación entre estas variables se presente únicamente en el largo plazo,

Cuadro 2
EFFECTOS DE LA MALA REPRESENTACIÓN EN EL CONGRESO SOBRE LAS TRANSFERENCIAS DISCRECIONALES (Análisis de largo plazo)

Variables	Variable dependiente: razón de participación en las transferencias							
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)
Sobrerrepresentación en la Cámara	0.623 ** (0.254)	0.627 ** (0.257)	0.181 ** (0.0759)	0.120 * (0.0682)	0.129 (0.0839)	0.0170 (0.0750)	0.174 ** (0.0745)	0.115 (0.0681)
Sobrerrepresentación en el Senado	0.213 * (0.119)	0.201 (0.121)	2.460 *** (0.401)	1.640 *** (0.437)	2.439 *** (0.387)	1.543 *** (0.400)	2.393 *** (0.399)	1.671 *** (0.427)
PIB per cápita		-1.79e-07 (2.39e-07)		6.54e-07 *** (2.14e-07)		7.27e-07 *** (2.00e-07)		5.99e-07 *** (2.05e-07)
IDH	1.381 (1.390)	3.141 (2.732)						
ICV			-0.0149 (0.0224)	-0.0332 (0.0202)				
Índice de pobreza por NBI					0.0122 (0.00975)	0.0223 ** (0.00842)		
Índice de pobreza extrema por NBI							0.0255 (0.0220)	0.0333 * (0.0194)
Constante	-0.638 (1.026)	-1.597 (1.645)	-0.499 (1.697)	0.703 (1.513)	-1.872 *** (0.546)	-2.256 *** (0.457)	-1.760 *** (0.519)	-1.930 *** (0.456)
Observaciones	115	115	120	120	120	120	120	120
R ²	0.335	0.355	0.639	0.744	0.655	0.781	0.652	0.746
Número de departamentos (grupos)	23 23	28 28	28 28	28 28				

Errores estándar en paréntesis

*** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1

Nota: Variable dependiente = razón entre la participación de la región en las transferencias totales, y su participación en la población total de la Nación. Sobrerrepresentación en la Cámara (Senado) = razón de la participación del total de asientos que tiene una región en determinada cámara del Congreso, y su participación en la población total de la Nación. PIB pc = Medida DANE. IDH = Índice de Desarrollo Humano. ICV = Índice de Calidad de Vida. Índice de pobreza = porcentaje de población que vive por debajo de la línea de pobreza según las Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI). Índice de pobreza extrema = porcentaje de población que vive por debajo de la línea de miseria según NBI.

se utilizó nuevamente el estimador *entre grupos* que se describió anteriormente. Los resultados que se presentan en el Cuadro 3 llevan a afirmar que la mala representación en el Senado de la República determina en alguna medida la participación de las regiones en las transferencias. Esto quiere decir que la influencia de los representantes de la Cámara alta

sobre las cesiones del Gobierno no está afectada en ninguna medida por la discrecionalidad del Gobierno sobre las contribuciones que hace a los entes territoriales.

En este caso los controles de pobreza y necesidades básicas tienen un efecto significativo. Los

Cuadro 3
EFFECTOS DE LA MALA REPRESENTACIÓN EN EL CONGRESO SOBRE LAS TRANSFERENCIAS NO DISCRECIONALES (Análisis de largo plazo)

Variables	Variable dependiente: razón de participación en las transferencias							
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)
Sobrerrepresentación en la Cámara	1.563 (1.061)	1.553 (1.084)	0.283 (0.169)	0.144 (0.150)	0.0741 (0.183)	-0.184 (0.157)	0.252 (0.159)	0.123 (0.144)
Sobrerrepresentación en el Senado	0.414 (0.497)	0.445 (0.512)	4.933 *** (0.893)	3.057 *** (0.962)	4.937 *** (0.844)	2.867 *** (0.840)	4.684 *** (0.853)	3.110 *** (0.906)
PIB per cápita		4.83e-07 (1.01e-06)		1.50e-06 *** (4.71e-07)		1.68e-06 *** (4.19e-07)		1.31e-06 *** (4.35e-07)
IDH	-11.52 * (5.801)	-16.27 (11.51)						
ICV			-0.0805 (0.0500)	-0.122 ** (0.0445)				
Índice de pobreza por NBI					0.0482 ** (0.0212)	0.0716 *** (0.0177)		
Índice de pobreza extrema por NBI							0.115 ** (0.0470)	0.132 *** (0.0411)
Constante	7.347 (4.281)	9.931 (6.928)	1.561 (3.783)	4.313 (3.334)	-5.439 *** (1.189)	-6.328 *** (0.958)	-5.101 *** (1.110)	-5.471 *** (0.969)
Observaciones	115	115	120	120	120	120	120	120
R ²	0.270	0.279	0.619	0.735	0.652	0.795	0.662	0.757
Número de departamentos (grupos)	23	23	28	28	28	28	28	28

Errores estándar en paréntesis

*** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1

Nota: Variable dependiente = razón entre la participación de la región en las transferencias totales, y su participación en la población total de la Nación. Sobrerrepresentación en la Cámara (Senado) = razón de la participación del total de asientos que tiene una región en determinada cámara del Congreso, y su participación en la población total de la Nación. PIB pc = Medida DANE. IDH = Índice de Desarrollo Humano. ICV = Índice de Calidad de Vida. Índice de pobreza = porcentaje de población que vive por debajo de la línea de pobreza según las Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI). Índice de pobreza extrema = porcentaje de población que vive por debajo de la línea de miseria según NBI.

resultados indican que las regiones con mayores índices de pobreza y miseria reciben más cesiones, mientras que las regiones con mejores índices de calidad de vida tienen una menor participación sobre las transferencias que hace el GNC. Esto sigue la definición que se ha hecho constitucionalmente en la que se afirma que Colombia es un Estado Social de Derecho y en la que se obliga a velar por la reducción de la pobreza y el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes del país.

Desafortunadamente, el resultado nuevamente indica ausencia de una política social redistributiva. Las transferencias territoriales no están persiguiendo el ideal de cerrar la brecha de ingreso de la población de las diferentes regiones. Esto quiere decir que, pese a que se intenta eliminar la pobreza, las regiones más ricas reciben mayores beneficios por concepto de transferencias, generando una distribución de ingresos de doble pico.

La relación de este resultado con el modelo teórico resulta gratificante. El modelo predice que las regiones cuya población tiene una mayor participación en términos de representación en el Congreso, que resultan con una situación de *statu quo* menor por ser dividida en grupos según el número de representantes, tienen mayores posibilidades de que sus legisladores se asocien para pasar proyectos que las beneficien. La conclusión del modelo es evidenciada por los resultados econométricos, las coaliciones facilitan la sanción de leyes y normas que benefician estas regiones a través de mayores transferencias; las zonas sobrerrepresentadas entonces tendrán mayor participa-

ción en las transferencias.

Este resultado repetitivo que lleva a concluir firmemente que la sobrerrepresentación en el Senado tiene mayores efectos sobre la participación de las regiones en las transferencias, conduce a resaltar aquellas regiones en las que se encontró sobrerrepresentación en esta Cámara. En el Cuadro 1, las regiones ubicadas en los cuadrantes A y B tienen más representantes en el Senado de los que les corresponden según su población; esto quiere decir que es muy probable que departamentos como Chocó, Meta, La Guajira, Sucre, Nariño y Caldas reciban más beneficios que otras regiones por concepto de cesiones del GNC.

Resumiendo los resultados anteriores, se tiene que los Cuadros 1, 2 y 3 presentan las estimaciones hechas a través de regresiones que controlan por factores de riqueza y necesidades sociales. De las estimaciones se puede llegar a dos conclusiones: la primera, que la mala representación de las regiones en las cámaras legislativas, influye más en las transferencias que las políticas sociales; la segunda, que la sobrerrepresentación en el Senado -cuando se compara con la mala representación en la Cámara- influye más fuertemente sobre las cesiones del Gobierno hacia las regiones.

VI. Conclusiones

Para analizar el efecto de la sobrerrepresentación sobre las transferencias discrecionales y no discrecionales se utilizaron diferentes métodos econométricos, cuyos resultados permitieron concluir

que en Colombia existe una relación en el largo plazo entre la sobrerrepresentación legislativa y la participación de las regiones en las transferencias hechas por el GNC.

Las pruebas empíricas realizadas permitieron hallar tres fuerzas diferentes que determinan la repartición del presupuesto que se hace en Colombia: el poder político, el poder económico, y las preferencias por equidad. La existencia de tres fuentes de influencia sobre las transferencias territoriales no permite hallar una conclusión general sobre los beneficios que reciben ciertas regiones en detrimento de otras. Estas fuerzas pueden actuar conjuntamente o se pueden anular, haciendo que el resultado agregado no pueda ser inferido.

El análisis de los tres determinantes de la repartición del presupuesto nacional permite llegar a la conclusión principal de este documento: el poder político es el efecto que prima al momento de determinar la participación que tendrá cada departamento y municipio en las cesiones del Gobierno.

Estos resultados, aunque concluyentes, deberán ser recalculados cuando sea posible contar con más datos que permitan realizar estimaciones para un periodo más largo, luego de la Constitución de 1991. De esta forma se analizará puntualmente la situación institucional de Colombia en la actualidad.

A pesar de este problema, se encontró que las predicciones hechas por el modelo teórico de Echeverry, Fergusson y Querubín (2005) podían ser corroboradas empíricamente al analizar la relación

entre representación de la población en el Congreso y las transferencias territoriales no discrecionales. Aunque el fin de este documento no es corroborar la existencia de inflexibilidades fiscales, de los resultados se puede inferir esta conclusión debido a la existencia de significancia de las variables relevantes al analizar la relación en el largo plazo.

Sería relevante afirmar que los problemas en la representación legislativa no solo se reflejan en el fenómeno de inflexibilidad presupuestaria encontrado por los autores mencionados anteriormente; también, las consecuencias de la mala representación podrían manifestarse en problemas institucionales por tener unas reglas de juego que se desvían de la norma constitucional, y que se alejan de los principios teóricos de justicia e igualdad.

Estas consecuencias institucionales derivadas del incumplimiento de los principios democráticos básicos deben ser estudiadas detenidamente. Actualmente se ha generado la necesidad de crear una cultura de unión nacional que permita lograr un vínculo en la población. Esta ideología lleva a darle mayor representación a los territorios poco poblados, los de menor ingreso per cápita y los de frontera. De esta forma se espera que la población de estas zonas perciba más fácilmente la presencia estatal y, por ende, se sientan incluidos en los procesos nacionales. Es por ello que la exigencia constitucional sobre una composición del Congreso que garantice la buena representación de la población debe ser analizada desde una visión política (que busca la cohesión e integración de la población) y no solo desde una perspectiva teórica.

Esta necesidad de analizar la representación en el Congreso desde diferentes puntos de vista lleva entonces a afirmaciones tanto teóricas como políticas. Desde el punto de vista teórico es necesario que se tenga en cuenta en todo momento la fuerte influencia del entorno institucional colombiano sobre las decisiones de política y las acciones que de ellas derivan. Además, es necesario que se actualice el censo electoral del país para así garantizar, en alguna medida, que los legisladores estén representando la población colombiana.

Por el otro lado, desde el punto de vista político, se puede afirmar que las necesidades de integración pueden llevar a hacer excepciones a la regla de *una persona, un voto*. Esta desviación de la norma será posible siempre y cuando no

haya apropiaciones del poder (que se deriva de la sobrerrepresentación); y ningún grupo específico logre influenciar el voto de la población que se encuentra mal representada en el Congreso.

En suma, la influencia del Senado y la Cámara de Representantes sobre la repartición de presupuesto fue corroborada en este documento. En Colombia existe mala representación en el Congreso y eso se ha traducido en diferencias en las cantidades relativas que el Gobierno Nacional Central transfiere a las regiones del país. El análisis sobre la pertinencia de sobrerrepresentación de la población en la rama Legislativa deberá hacerse en otro documento que incorpore los beneficios de lograr unidad nacional y los costos de no cumplir con los principios democráticos.

Bibliografía

- Acemoglu, Daron; Simon Johnson & James A. Robinson (2001). "Colonial Origins of Comparative Development: An Empirical Investigation". *American Economic Review*, 91, pp. 1369-1401.
- _____(2002). "Reversal of Fortune: Geography and Institutions in the Making of the Modern World Income Distribution". *Quarterly Journal of Economics*, 118, pp. 1231-1294.
- _____(2005). "Institutions as the Fundamental Cause of Long-Run Growth". En: Philippe Aghion and Steven Durlauf eds. *Handbook of Economic Growth*, Amsterdam; North-Holland.
- Ansolabehere, Stephen; James M. Snyder, Jr. & Michael M. Ting (Aug., 2003). "Bargaining in Bicameral Legislatures: When and Why Does Malapportionment Matter?" *The American Political Science Review*, Vol. 97, No. 3, pp. 471-481.
- Constitución Política de Colombia, 1991.
- Dahl, Robert (1971). *Democratization and Public Opposition*. En: *Polyarchy: Participation and Opposition*. New Haven: Yale University Press. Pp. 1-16
- Echeverry, Juan Carlos; Bonilla, Jorge Alexander & Moya, Andrés (2006). "Rigideces institucionales y flexibilidad presupuestaria: los casos de Argentina, Colombia, México y Perú". *Documentos CEDE 2006/33*. Bogotá: Universidad de los Andes.
- Echeverry, Juan Carlos; Fergusson, Leopoldo & Querubín, Pablo (2004). "La batalla política por el presupuesto de la nación: inflexibilidad o supervivencia fiscal". *Documentos CEDE 2004/01*. Bogotá: Universidad de los Andes.
- Echeverry, Juan Carlos; Fergusson, Leopoldo & Querubín, Pablo (2005). "Budget inflexibility". *Documentos CEDE 2005/52*. Bogotá: Universidad de los Andes.
- Gibson, Edward L; Calvo, Ernesto & Falleti, Tulia (1999). *Reallocative Federalism: Territorial Overrepresentation and Public Spending in the Western Hemisphere*. Manuscript, Department of Political Science, Northwestern University.
- Jones, Mark P.; Sanguinetti, Pablo and Tommasi, Mariano (2000). "Politics, Institutions, and Fiscal Performance in a Federal System: an analysis of the Argentine provinces". *Journal of Econometrics*, 96.2, 305-29.
- Rawls, Jhon (1981). "Las Libertades Fundamentales y su Prioridad". En: *Libertad, Igualdad y Derecho*, pp. 1-89.
- Samuels, David & Snyder, Richard (Oct., 2001). "The Value of a Vote: Malapportionment in Comparative Perspective". *British Journal of Political Science*, Vol. 31, No. 4, pp. 651-671.
- Sánchez, Fabio. Recolección de datos en septiembre de 2009.
- Schubert, Glendon & Press, Charles (Jun., 1964). "Measuring Malapportionment". *The American Political Science Review*, Vol. 58, No. 2, pp. 302-327.