



# ECONOMÍA Y POLÍTICA

## ANÁLISIS DE LA COYUNTURA LEGISLATIVA



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

No. 2 - Febrero 2005

Director: Mauricio Cárdenas S.

Editores: Ximena Cadena O. - Gustavo Morales C.

### **La Agenda Económica de 2005** **¿Cuáles son las Prioridades?**

El próximo 16 de marzo se inicia la segunda etapa de la legislatura 2004-2005. Conviene, como abrebocas a las actividades legislativas del año, hacer un inventario calificado de lo que se ha hecho y, sobre todo, de lo que falta por hacer en materia de reformas económicas, especialmente si se tiene en cuenta que a partir del segundo semestre del 2005, el país habrá iniciado ya un nuevo proceso electoral en el que tradicionalmente se reduce la actividad legislativa de manera sustancial, todo dentro de un contexto institucional en el cual cada vez es más difícil hacer aprobar reformas económicas de fondo en el Congreso, en virtud de las inflexibilidades constitucionales y de la propia fragmentación política.<sup>1</sup>

#### **1. El Contexto**

La agenda legislativa colombiana del año 2005 va a estar dominada, con toda probabilidad, por dos proyectos que han concentrado la mayor atención de la opinión pública durante las primeras semanas del año.

Por un lado, se discutirán las nuevas reglas de juego básicas de la actividad política y proselitista, cuya expedición se hace necesaria en virtud de la aprobación, el año pasado, de la reforma constitucional que permite la reelección presidencial inmediata. Entre los proyectos que se derivan de esta circunstancia, se pueden mencionar el código electoral, la ley estatutaria de partidos, la ley de financiación de campañas y el estatuto de la oposición.

Por otro lado, con motivo del proceso de desmovilización y reinserción que se adelanta entre el gobierno y algunos grupos armados ilegales, especialmente las Autodefensas Unidas de Colombia, se discutirá en 2005 el marco jurídico que le da orden y sentido a ese esfuerzo, en lo

<sup>1</sup> Sobre esta tendencia institucional, ver Cárdenas S. Mauricio, Junguito B. Roberto, Pachón B. Mónica "Political institutions and policy outcomes in Colombia: the effects of the 1991 constitution", Working paper series No 28, FEDESARROLLO, Enero de 2005

que hasta hace poco se llamaba el proyecto de "verdad, justicia y reparación", y que ahora se denomina de "justicia y paz".

Aunque la importancia de estos dos temas es innegable, el carácter urgente que la coyuntura les ha otorgado puede eclipsar el hecho de que el país tiene todavía una agenda de reformas económicas pendiente, necesaria para garantizar un desarrollo económico y social sostenible en el largo plazo. El presente documento quiere subrayar la necesidad de no dejar en un segundo plano esa agenda de reformas.

En materia de proyectos económicos, el Gobierno acaba de anunciar una agenda para el 2005 que excluye de plano la presentación de la llamada "reforma tributaria estructural", y se concentra, en cambio, en llevar a buen puerto el trámite de la reforma constitucional pensional, el de una nueva ley orgánica presupuestal y el de la ley del mercado de valores. Además, tratará de revivir la ley de protección al inversionista que no logró ser aprobada en la legislatura anterior, y, por último, reimpulsar una nueva iniciativa para facilitar la recuperación de acreencias morosas a favor del estado. *Economía y Política* analizará detenidamente en sus próximos números cada uno de estos proyectos.

Este documento, por lo pronto, busca evaluar la agenda económica del año 2005 en su conjunto, a la luz del consenso que se ha formado en los últimos años sobre las reformas que necesita Colombia, y señalará cuales de los componentes de dicha agenda deben ser priorizados en el contexto de una legislatura congestionada por temas políticos en un año preelectoral.

## 2. La determinación de la agenda

La determinación del contenido alcance de la agenda pendiente debe consultar lo expresado por la voluntad popular mayoritaria en las pasadas elecciones, así como el consenso técnico sobre las materias económicas y sociales.

Con respecto al primer aspecto, el presidente Alvaro Uribe (2002-2006) triunfó en la contienda electoral de 2002 con base en un programa explícito de gobierno que denominó el "Manifiesto Democrático" o "los cien puntos". En una democracia, es válido considerar que el programa de gobierno que ha triunfado en las urnas determina la agenda legislativa del período respectivo. Además, en el caso particular de la presente administración, es verdaderamente notorio y destacable como el actual gobierno ha mantenido una gran consistencia entre los puntos propuestos en la campaña electoral y los proyectos que ha impulsado en los dos años y medio que han transcurrido desde su posesión, al menos en el ámbito económico. El inicio del año 2005 es momento propicio para hacer un inventario de lo que se ha hecho, lo que está en marcha y lo que falta por hacer en materia de desarrollo del programa que recibió el respaldo popular mayoritario.

De otra parte, a principios de la actual década, se adelantó un empeño sin precedentes de colaboración intelectual entre un grupo de investigadores colombianos y extranjeros que culminó con un conjunto de recomendaciones precisas sobre las reformas institucionales que deberían acometerse para aliviar varios de los problemas más notorios del funcionamiento estatal

colombiano.<sup>2</sup> El esfuerzo, conocido como la "Misión Alesina", se ha convertido en referencia obligada en el debate nacional, gracias al carácter puntual y sustentado de sus propuestas. Muchos de sus planteamientos han generado aguda controversia, pero, por tratarse de trabajo de investigación de carácter colectivo con amplia cobertura temática y la especificidad de propuestas de política pública en materia de reformas institucionales, se puede afirmar que su catálogo de opciones constituye, desde la perspectiva de la literatura académica, el punto de partida de cualquier agenda legislativa.

La agenda definida en las urnas y por la vía de la investigación académica permite construir un listado de tareas pendientes. ¿Cómo contrasta esta agenda deseable, con el contenido del paquete de reformas económicas que abordará el Congreso, a iniciativa del Gobierno, en el 2005?

### **3. El programa de Uribe: ¿en qué va?**

Entre los puntos planteados durante su campaña a la presidencia Álvaro Uribe destacó algunos lineamientos de política económica que requerían modificación legal. La gran mayoría de las ideas contenidas en el Manifiesto Democrático

del candidato Uribe se han reflejado en propuestas de reforma ante el Congreso o ante el Constituyente primario. En particular, anunció reformas al esquema de descentralización, al sistema de licitación y contratación con el Estado, modificaciones al esquema tributario y al sistema de pensiones; además prometió incentivar una mayor contratación por parte de las empresas para aumentar el empleo productivo.

Además de las reformas legales, algunos de los 100 puntos se recogieron en el Referendo que se llevó a las urnas para evaluación de los colombianos en octubre de 2003. En los temas económicos, con el Referendo se buscaba alcanzar objetivos de austeridad fiscal a través de la congelación en los gastos de funcionamiento del gobierno, la eliminación de las contralorías regionales, y la limitación a altas pensiones a cargo del Estado. Cálculos conservadores del gobierno mostraron que de aprobarse el Referendo se generarían ahorros fiscales superiores a 0,8% del PIB por año de manera permanente. Sin embargo, sólo uno de los puntos consagrados en el Referendo –que no tenía ningún impacto fiscal evidente– alcanzó el umbral de votos suficiente para su aprobación.

El primer año de gobierno fue muy activo en materia de legislación económica. En diciembre de 2002 se aprobó una reforma tributaria, la Ley 788 de 2002, que diseñó un cronograma de desmonte gradual de algunas de las exenciones al impuesto de renta, aunque mantuvo e introdujo incentivos tributarios a algunas actividades consideradas "prioritarias" por el gobierno, como las actividades relacionadas con el turismo, las plantaciones forestales, la sísmica y la generación de energía, entre otros. Si bien la introducción de nuevas exenciones no era deseable desde el

---

<sup>2</sup> El proyecto tuvo el apoyo del Banco Interamericano de Desarrollo, la Fundación Tinker, el Banco de la República, el Departamento Nacional de Planeación, el Ministerio de Minas y Energía, el Centro para la Promoción de la Empresa Privada (CIPE) y la USAID, estas dos últimas, entidades norteamericanas. Las principales conclusiones del proyecto se encuentran publicadas en Alesina, Alberto (Editor) "Reformas institucionales en Colombia", FEDESARROLLO, Alfaomega, Bogotá, 2002 y recientemente fue publicado en inglés por MIT Press bajo el título "Institutional Reforms: The Case of Colombia"

punto de vista técnico, hay que reconocer que el manifiesto de Uribe contemplaba ofrecer incentivos tributarios que facilitaran la recuperación económica. Para 2003, las exenciones en renta alcanzaron un costo fiscal de cerca de 3,4% del PIB y han demostrado ser ineficaces para generar mayor crecimiento económico. Además, amplió la base gravable del IVA para todos los productos con unas tarifas escalonadas que buscaban mayor progresividad al impuesto. La primera reforma tributaria de la administración Uribe trató de racionalizar y simplificar el régimen tributario colombiano. Sin embargo, en diciembre de 2003, frente a la no aprobación del Referendo, fue necesario recurrir a una nueva reforma tributaria para financiar los gastos. La Ley 863 de 2003 incrementó de 0,3% a 0,4% el gravamen a los movimientos financieros y prolongó el impuesto al patrimonio que había sido introducido de manera transitoria por el ejecutivo mediante el uso de facultades extraordinarias ('conmoción interior') en 2002. Además, en septiembre de 2003 la Corte Constitucional declaró inexecutable la generalización del IVA planteada en la reforma de 2002 y que entraría en vigencia a partir de 2005. El sistema tributario colombiano es una colcha de retazos con múltiples agujeros que dificultan el recaudo. Aún está pendiente una reforma tributaria estructural.<sup>3</sup>

También en diciembre de 2002, se aprobó la reforma laboral, Ley 782 de 2002, que amplió la jornada laboral con el objetivo de reducir los costos de contratación, además generó incentivos para aumentar el personal en las pequeñas empresas y contratar

aprendices. También avanzó en la definición de esquemas de protección social a través de subsidios al desempleo. A pesar de que aún es pronto para evaluar los resultados de esta reforma algunos estudios demuestran que no tuvo el impacto esperado sobre la generación de empleo.<sup>4</sup> Esto es en parte resultado del aumento en las contribuciones para pensiones a expensas de los empleadores que contrarrestaron la reducción en los costos laborales.

Al inicio de 2003 se expidieron dos leyes que buscaban atacar el problema de la insostenibilidad financiera del sistema pensional colombiano. La Ley 797 de 2003 aumentó las tasas de cotización de los trabajadores y las semanas requeridas para obtener pensión. También redujo la tasa de reemplazo, o el porcentaje del salario que se recibe como pensión, entre otras medidas. Con la Ley 806 de 2003 se redujo el régimen de transición de 2014 a 2008, es decir que a partir de 2008 todos los pensionados debían acogerse a las modificaciones planteadas por la Ley 100 de 1993. Estas dos leyes generaron un ahorro de cerca de 39% del PIB en valor presente neto. Sin embargo, la Corte Constitucional declaró inexecutable la modificación al régimen de transición, lo que costó 17% del PIB. El agotamiento de las reservas del ISS, que ocurrió en octubre pasado, llamó la atención sobre

<sup>3</sup> Para más detalles ver Economía y Política 1, "Ante la Oportunidad Perdida en 2004, 2005 debe ser el año de la Reforma Tributaria Estructural". Fedesarrollo, Enero de 2005.

<sup>4</sup> Gaviria, A. "La Reforma Laboral de 2002: ¿Funcionó o no?". Aparecerá publicado en la próxima edición de Coyuntura Económica, Volumen XXXV #1, Fedesarrollo, Marzo 2005; Barrera, F. y Cárdenas, M. "Análisis del Impacto de la Reforma Laboral sobre la Demanda de Trabajo" Coyuntura Social #28, Fedesarrollo, junio 2003 y Boletín del Observatorio del Mercado de Trabajo y la Seguridad Social No 6. "Ley 789 de 2002, Reforma Laboral Colombiana", Diciembre 2003, Universidad Externado de Colombia.

la necesidad de reformar nuevamente el sistema general de pensiones. Algunas de las modificaciones necesarias han sido incluidas en un proyecto de reforma Constitucional que actualmente se encuentra en discusión en el Congreso y que trataremos en detalle en la próxima edición de *Economía y Política*.

La reforma al procedimiento de licitación para la contratación pública planteada por Uribe durante la campaña pretendía hacer más transparente y eficiente el proceso de contratación con el Estado. Sus principales planteamientos se recogen en el proyecto de reforma a la Ley 80 que inició su discusión en la Comisión Primera de la Cámara durante las sesiones extraordinarias de este mes.

En el marco de esta notoria consistencia entre lo prometido en la campaña electoral y lo realmente impulsado desde el gobierno, queda una importante tarea pendiente: la reforma a la descentralización. A pesar de que en el punto 15 del Manifiesto Democrático se anuncia que “la reforma se hará” y de que algunos de los puntos relacionados con la duplicidad de funciones en contralorías y personerías regionales fueron atendidos en el fallido Referendo de 2003, el tema de la descentralización no ha generado mayor actividad legislativa durante este gobierno. De acuerdo con el manifiesto democrático se profundizaría la descentralización a través del fortalecimiento de las regiones que permitiera una distribución de funciones entre departamentos y municipios y que redujera los costos de la gestión con mayor eficiencia y autonomía.

#### **4. Un repaso a las propuestas de la “Misión Alesina”**

La segunda parte de la “agenda deseable” incluye las reformas institucionales que a juicio de la Misión Alesina deberían implementarse en Colombia. Estas fueron agrupadas en dos grandes categorías: las reformas a las instituciones políticas, por un lado,<sup>5</sup> -que escapan al propósito de este documento- y las reformas a las instituciones económicas, por el otro. Las reformas económicas, a su vez, se agruparon en cinco grandes categorías, a saber:

1. Descentralización y federalismo fiscal.
2. Las instituciones presupuestales.
3. La burocracia, los servidores públicos y los maestros.
4. Provisión de servicios sociales (categoría en la que no se propusieron reformas legislativas, sino recomendaciones de política pública)
5. El banco central (Banco de la República)

##### **4.1 Descentralización y federalismo fiscal**

Para controlar el endeudamiento de las entidades territoriales, el equipo Alesina propuso no permitir a los departamentos

---

<sup>5</sup> Las propuestas sobre reformas “políticas” incluían medidas para garantizar mayor independencia política de la Corte Constitucional y para controlar su proactividad excesiva en asuntos económicos; medidas para evitar la recurrencia a los estados de emergencia, para buscar la reducción del clientelismo y de la fragmentación del legislativo, y el reforzamiento de la estructura de partidos; y, por último, reformas al sistema judicial para fortalecer la prevención del delito. Algunos aspectos de la reforma política constitucional del 2003, y de la reforma judicial de ese mismo año (sistema acusatorio) recogen aspectos de estas propuestas.

y municipios endeudarse, ni con el público a través de la emisión de bonos, ni con las instituciones financieras públicas o privadas, nacionales o extranjeras. La única manera en la cual un departamento o un municipio podría gastar, en un año, más de sus ingresos (impuestos locales más transferencias del gobierno central) sería pidiendo al gobierno central un adelanto de las transferencias del año siguiente. El gobierno debería fijar un límite (por ejemplo, 5% de las transferencias anuales) para el endeudamiento contra el situado del año siguiente, y tendría el derecho a rechazar el "préstamo", aun dentro de este límite.

Se propuso también, con el fin de simplificar los criterios de asignación de recursos, establecer una regla clara y transparente para asignar las transferencias fiscales del gobierno central a los gobiernos locales, basada en un sistema de ponderaciones con diferentes objetivos, tales como (i) devolver a los gobiernos locales una cierta fracción de los ingresos tributarios generados por la región, (ii) generar algún flujo de las regiones más ricas a las regiones más pobres y (iii) generar algún premio al esfuerzo de recaudo fiscal. Con el fin de lograr mayor flexibilidad en las decisiones de gasto, se propuso aumentar la libertad de decisión de los gobiernos locales, por la vía de reducir las porciones de presupuesto asignadas por ley a ciertos usos e incrementar la porción "discrecional", y, para clarificar las responsabilidades de gasto, se propuso especificar mejor las responsabilidades de gasto entre diferentes niveles del gobierno para evitar duplicación, desperdicio, mala administración y confusión. Por último, la misión Alesina planteó la reelección de alcaldes por dos períodos consecutivos de cuatro años cada uno.

Desde que en el 2001, se expresaron estas propuestas académicas en materia de descentralización y federalismo fiscal, el país ha alcanzado algunas de las metas que con ellas se aspiraba conseguir, pero por caminos diferentes a los planteados por sus proponentes. Una sucesión de normas legales sobre endeudamiento de las entidades territoriales (Ley 358 de 1997, Ley 550 de 1999 y sus prórrogas, Ley 617 de 2000 y Ley 819 de 2003) ha puesto freno a la bomba crediticia que azotó a los gobiernos locales en la década de los 90, hasta el punto de que hoy tienen, en el agregado, un superávit fiscal, y su situación financiera es, por un lado, sostenible y, por otro, mucho mejor que la del Gobierno Central. De hecho, mientras que el Gobierno Central cerró 2004 con un déficit de 5,6% del PIB, el sector de regionales y locales alcanzó un superávit de 0,5% del PIB

Después del enorme esfuerzo político que significó la aprobación del acto legislativo No 1 de 2001, que modificó el Sistema General de Participaciones, y su desarrollo legal a través de la Ley 715 de 2001, es muy prematuro proponer nuevamente en la agenda legislativa una reforma a las transferencias regionales. Además, tal y como lo reconoce el propio Alesina en la introducción del libro que compila sus propuestas, la Ley 715, si bien mantuvo la complejidad en las reglas de asignación de las transferencias, introdujo en todo caso correctivos importantes que atienden, sobre todo, el criterio consistente en generar algún premio al esfuerzo del recaudo fiscal-.

El problema de la posible duplicidad de responsabilidades de gasto se abordó con alguna timidez, en materia de educación, en la Ley 812 (Plan Nacional de Desarrollo 2002-2006), en la cual el

Congreso hizo algunas precisiones sobre las competencias de los distintos niveles de gobierno. El tema, sin embargo, sólo puede ser abordado integralmente, porque así lo dispone la Constitución, en la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial. Distintas versiones de este proyecto se han discutido en el Congreso durante los últimos 11 años, pero todo parece indicar que en esta ocasión, el proyecto actualmente en curso ya superó su prueba más dura: ha sido aprobado por el Senado, de manera que sólo falta su consideración en la Cámara de Representantes. La culminación exitosa de su trámite contribuiría a una mayor precisión sobre la distribución de competencias entre la Nación y los gobiernos locales.

En cuanto al período de los alcaldes locales, el Acto Legislativo No 2 de 2002 lo extendió, junto con el de gobernadores, a cuatro años, pero no se autorizó la posibilidad de reelección inmediata. Sin embargo, desde finales del año pasado, en decisión que ha generado controversia, el Congreso ratificó la prohibición de reelección inmediata de estos mandatarios locales, al mismo tiempo que permitía la reelección inmediata del Presidente de la República. Mientras transcurre la larga jornada electoral que culminará en el 2006, no parece viable que el Congreso apruebe la reelección inmediata de los mandatarios locales.

La agenda económica del Gobierno para el año 2005 no contempla propuestas de fondo en materia de descentralización o lo que Alesina llamaba "federalismo fiscal". Sin embargo, si se tiene en cuenta que en el último decenio, los logros en esta materia han sido notables, y se han satisfecho algunas de las aspiraciones fiscales planteadas en la mencionada propuesta académica, debe

reconocerse que, si bien hay espacio para la mejoría, el tema no tiene el carácter urgente que se le atribuía hace algunos años. Hace bien el Gobierno en dejar que se consoliden las reformas ya implementadas en materia de fiscalidad territorial, y dejar las siguientes reformas en este campo para un futuro en el que no existan, como hoy, apremios mayores. Sin embargo, no se puede olvidar que los efectos del Acto Legislativo 1 de 2001 desaparecen en 2009, cuando las transferencias territoriales volverán a atarse a los ingresos corrientes de la Nación. Por lo tanto, si bien durante 2005 no se necesita abordar el tema en el Congreso, hay que incluirlo en la agenda legislativa de mediano plazo.

#### **4.2 La burocracia, los servidores públicos y los maestros**

Al equipo Alesina le preocupó particularmente el tema del régimen laboral y pensional de los maestros públicos, y en esa medida propuso que las decisiones de contratación y salario sean tomadas por las mismas jurisdicciones del gobierno (la entidad que contrata al maestro -nación, departamento, municipio- debe ser la misma que le define su salario); que el gobierno permita diferencias nominales en pagos a través de las regiones para tener en cuenta las diferencias en el costo de vida (más flexibilidad a los gobiernos locales); que, en el contexto de una reforma pensional amplia, los tratamientos excesivamente generosos para la jubilación de los maestros se pongan en línea con otras categorías de trabajadores; que experimentos como la Escuela Nueva sean apoyados mediante donaciones y, que se introduzca un sistema de evaluación de desempeño de maestros, cuyos resultados se reflejen en los salarios.

Desde que se hicieron públicas estas propuestas, el avance más significativo ha sido en materia pensional. En el Plan Nacional de Desarrollo (Ley 812 de 2003) se introdujo una innovación importante: los maestros que ingresen al Escalafón a partir de la vigencia de dicha norma quedan sujetos al régimen general de pensiones. No se logró modificar el conjunto de privilegios pensionales de los maestros que ya estaban en el escalafón. La reforma constitucional que en materia pensional actualmente se discute podría eliminar estos beneficios, pues contempla la supresión de regímenes especiales, pero su impacto fiscal dependerá de la fecha del régimen de transición que se acuerde.

En materia de evaluación y remuneración a los maestros, la Ley 715 de 2001 y su desarrollo a través el nuevo estatuto docente han significado un avance parcial. Si bien ya se han realizado las primeras evaluaciones a los maestros, sus resultados afectarán el ingreso y/o la permanencia en la carrera docente, pero no se reflejarán en los salarios.

La agenda económica de 2005 no contiene propuestas específicas sobre los docentes, pero la sola aprobación de la reforma constitucional en materia pensional que hace parte de la agenda económica del 2005 anunciada por el Gobierno, al eliminar los regímenes especiales, implica un gran avance para reducir la carga pensional que actualmente afecta al sector. De otra parte, como ya se dijo, los conflictos de competencias entre los distintos niveles territoriales, incluido el tema de los salarios de los docentes, son materia propia de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial.

### 4.3 Instituciones presupuestales

Propuso Alesina, en materia de instituciones presupuestales, reducir el número de documentos presupuestales a dos: el presupuesto y el plan financiero, y eliminar de plano el Plan Nacional de Desarrollo; adoptar estándares contables estrictamente en línea con la práctica internacional; que el presupuesto tuviese una cobertura tan amplia como fuera posible, esto es, que en él se incluyeran todas las entidades territoriales y el resto del sector público no financiero; que el Gobierno contratara sus proyecciones con compañías privadas internacionalmente reconocidas y, por último, que el presupuesto para un año fiscal dado incluyera las apropiaciones que por diversas razones, se encuadran en años fiscales diferentes.

Actualmente se encuentra en la mitad de su trámite de aprobación un nuevo Estatuto Orgánico de Presupuesto, del que nos ocuparemos en detalle en un futuro informe de esta misma serie documental. En dicho proyecto de hecho se aumenta el número de documentos asociados al proceso presupuestal con la introducción del "Marco de **Gasto** de Mediano Plazo". Vale decir que ya la Ley 819 de 2003, había establecido un nuevo documento presupuestal: "Marco **Fiscal** de Mediano Plazo".

Por su parte, no parece políticamente viable, en el mediano plazo, la eliminación de la figura del Plan Nacional de Desarrollo, que, por lo demás, requeriría de una reforma constitucional y se trata de una institución muy arraigada en la cultura jurídica nacional. Contrario a lo que piensa el equipo Alesina, no es un mero "documento presupuestal", sino una de las más importantes leyes en el sistema jurídico colombiano. En una variación atenuada

de esta propuesta radical, en los últimos meses se ha abierto un debate en el que se plantea mantener la figura del plan de desarrollo, pero no tramitarla como una ley de la república, que es lo que sucede hoy día, sino como un documento programático sometido a un debate de control político en el Congreso.

En todo caso, es importante destacar que, al margen de las observaciones puntuales que se le puedan hacer, y que en esta serie próximamente se harán, el proyecto de ley orgánica presupuestal que a iniciativa del Gobierno se tramita actualmente en el Congreso constituiría, de ser aprobado, un importante avance en materia de transparencia, simplificación y racionalización del sistema presupuestal colombiano. En efecto, el proyecto contempla modificaciones que atienden las preocupaciones de la Misión Alesina en materias como la adopción de estándares contables internacionales, las eliminaciones del rezago presupuestal y el control a las vigencias futuras. En esa medida, el que dicho proyecto haga parte de la agenda económica del 2005 no puede sino recibirse positivamente.

#### **4.4 El Banco Central**

En materia de composición de la Junta del Banco Central, la misión Alesina propuso la remoción de cualquier miembro del poder ejecutivo en la misma, y la reducción de los actuales cinco miembros de la Junta a tres más el presidente del Banco. En cuanto a los procedimientos de designación, se propuso (i) alargar el período de designación de todos los miembros de la Junta a siete años, (ii) instituir un sistema alternado de nombramientos para la Junta del banco, de manera que ningún gobierno tenga la prerrogativa de designar una parte importante de la

Junta y, por último, (iii) imponer restricciones sobre quién puede ser designado en la Junta para que no se permita el nombramiento como presidente o como miembro de Junta a miembros actuales del ejecutivo o a aquellos que hayan servido en los dos años anteriores. En materia de objetivos de política monetaria, la misión Alesina propuso que el banco central fije la meta de inflación; si a juicio del banco central un Plan de Desarrollo en particular amenaza el objetivo de mediano plazo de control de la inflación, la meta de control de la inflación debería tener prioridad. Se propuso también que el banco central se encargue de la supervisión del sistema financiero, con el objeto de sustraer este control del Ministerio de Hacienda, dado el posible conflicto de interés entre la meta de solidez financiera y la de financiamiento del gasto del gobierno y, por último, en materia de revelación y reserva, y con el fin de darle más claridad a los mercados y eliminar la incertidumbre y las especulaciones, la misión propuso que el banco central adopte procedimientos claros sobre quién y cuándo se pronuncia oficialmente en nombre del banco. Deberían adoptarse, y cumplirse fielmente –dijo el informe final de la misión– las reglas específicas acerca de las revelaciones de las actas de la Junta y el anuncio a los mercados.

Varias de las reformas propuestas por Alesina en materia de banca central requieren modificación constitucional. El tema no se ha planteado en la agenda legislativa del 2005, y no parece estar sobre la mesa ni por parte del Congreso ni por parte del Gobierno. Incluso la propia tecnocracia colombiana ha sido renuente a proponer reformas a la institucionalidad del banco central debido a que teme que el resultado del trámite legislativo conlleve a un retroceso frente al grado de independencia actual. En

relación con este conjunto de propuestas cabe afirmar que los excelentes resultados en materia de control de la inflación en los últimos años demuestran que la arquitectura institucional que sustenta la independencia del Banco de la República, tal y como está concebida en la actualidad, es adecuada.

Sin embargo, la preocupación de la Misión Alesina en el sentido de evitar que algún gobierno pueda designar a una parte importante de la Junta, adquiere particular relevancia en la actualidad. La reelección inmediata del Presidente de la República, ahora posible, implica que un primer mandatario designará una mayoría en la Junta. Este peligro sólo se puede evitar a través de una reforma Constitucional que no está en la agenda.

La posibilidad de atribuirle al Banco de la República funciones de supervisión financiera, como lo propone la Misión Alesina, no ha estado en la agenda reciente, y, muy por el contrario, lo que se ha propuesto, en el proyecto de ley de mercado de valores, es fortalecer la supervisión financiera en cabeza de una poderosa agencia gubernamental, la que resultaría de fusionar la Superintendencia Bancaria con la Superintendencia de Valores.

## **5. Conclusión**

Al hacer el inventario de los proyectos económicos tramitados por el gobierno Uribe en comparación con sus propias promesas de campaña y con las recomendaciones técnicas del consenso académico, debe concluirse que los logros han sido considerables.

Buena parte de los propósitos aún pendientes se alcanzarían con la aprobación de la reforma Constitucional en materia pensional que actualmente se

discute en el Congreso y con la aprobación de la Reforma a la Ley Orgánica de Presupuesto. No sobra advertir, sin embargo, que estas dos iniciativas han sufrido cambios importantes a lo largo del debate parlamentario, con lo cual se ha reducido su efectividad.

Si bien los otros componentes de la agenda de 2005 (ley de mercado de valores, ley de confianza del inversionista y ley sobre cartera morosa a favor del Estado), no se originan explícitamente ni en el resultado de la voluntad popular ni en el consenso técnico-académico, tampoco los contradicen y sin duda responden a necesidades debidamente diagnosticadas.

Sin embargo, no sería sorprendente que la agenda legislativa general se congestionara en exceso, en virtud de los proyectos políticos y de orden público que se mencionaron al principio y de las perturbaciones propias de un año preelectoral en el contexto de una reelección inmediata sin precedentes. En tal caso, probablemente el gobierno se vería obligado a desechar algunos componentes de su propuesta económica. Si ello llegara a suceder, debería priorizar el proyecto pensional y el proyecto presupuestal por encima de todos los demás.

De lograr la aprobación técnicamente apropiada de estas dos iniciativas, el balance económico-legislativo del año 2005 sería satisfactorio.