

Reformas políticas y fiscales en Colombia: la agenda pendiente¹

Mauricio Cárdenas S.²
Camila Aguilar L.² Camila Casas L.³
Carolina Mejía M.⁴ Gustavo Morales C.⁵

Abstract

This document focuses on a series of institutional reforms that would enhance the quality and efficiency of public policies in Colombia, particularly in the fiscal front. It contains specific proposals in four areas: budget process, fiscal decentralization (fiscal transfers' regime), distribution of royalties and regulation of the provision of public services. The paper also suggests some modifications to the Colombian political institutions in order to improve the outcomes of the legislative process.

Resumen

Este documento se centra en una serie de reformas institucionales que podrían mejorar la calidad de las políticas públicas de Colombia, particularmente en el área fiscal. En particular, se hacen propuestas concretas sobre modificaciones al proceso presupuestal, al régimen de descentralización territorial (transferencias), al manejo de regalías y a la regulación en la prestación de servicios públicos domiciliarios. Al considerar que el éxito de estas medidas está estrechamente relacionado con el adecuado funcionamiento del Congreso, también se proponen algunos ajustes a las instituciones políticas.

Keywords: Institutional Reforms, Budget Process, Decentralization, Royalties, Public Services and Political Institutions.

Palabras clave: Reformas institucionales, Proceso presupuestal, Descentralización, Regalías, Servicios públicos e Instituciones políticas.

Clasificación JEL: H1, K00

Primera versión recibida abril 30 de 2006; versión final aceptada en diciembre 15 de 2006.

Coyuntura Económica volumen xxxvi, No. 2, segundo semestre de 2006, pp. 129-154. Fedesarrollo, Bogotá - Colombia.

¹ Agradecemos especialmente a Juan Fernando Londoño y Felipe Botero por compartir sus ideas en discusiones previas a la elaboración de este trabajo.

² Director Ejecutivo de Fedesarrollo.

³ Investigadora de Fedesarrollo.

⁴ Investigadora de Fedesarrollo.

⁵ Investigadora de Fedesarrollo.

⁵ Editor de Economía y Política (Fedesarrollo) y Vicepresidente Jurídico de Fasescolda.

I. INTRODUCCIÓN

Con ocasión de la celebración de sus 35 años de actividades, Fedesarrollo ha puesto en marcha una iniciativa para la reflexión acerca del futuro económico y social de Colombia. El objetivo central del ejercicio es ofrecer una hoja de ruta sobre las medidas que se deben tomar en cinco áreas de política críticas para el futuro económico y social del país. En particular, el ejercicio analiza la situación de la educación, la salud y la nutrición, la seguridad y el posconflicto, las relaciones gobierno-sector privado y, por último, los cambios institucionales que requiere el país. Este trabajo se concentra en el último de estos temas.

En las últimas décadas Colombia ha sufrido transformaciones institucionales de gran trascendencia. La más importante de todas ellas es, sin duda, la promulgación de una nueva Constitución en 1991. Quince años después es evidente que, aunque dichos cambios institucionales han tenido importantes consecuencias económicas y sociales, la agenda pendiente es todavía considerable.

La Constitución de 1991 introdujo cambios importantes al manejo de la economía. Aunque de ninguna manera puede decirse que el ejecutivo es débil, la Constitución de 1991 limitó sus poderes en varias dimensiones y fortaleció el sistema de pesos y contrapesos en la democracia colombiana. Introdujo la elección de gobernadores y aceleró el proceso de descentralización política, fiscal y administrativa. Fortaleció el papel del Congreso en la discusión de los asuntos económicos, particularmente los de carácter fiscal. El gobierno perdió capacidad de invocar los estados de excepción para legislar por decreto en asuntos económicos, al tiempo que el Congreso puede imponer con mayor facilidad su punto de vista ante una objeción presidencial (solo

requiere una mayoría simple frente a una mayoría de dos tercios antes de la Constitución de 1991 que le otorgaba un verdadero poder de veto al ejecutivo). En otras áreas, como la política monetaria y cambiaria, el manejo económico fue delegado a un Banco Central independiente. También ha habido intentos de delegación, en unos casos más exitosos que otros, en asuntos relacionados con los servicios públicos (Alesina, 2005).

La rama judicial, por su parte, ha tenido un papel más activo después de la creación de la Corte Constitucional. La revisión de constitucionalidad de las principales leyes, si bien no es una figura nueva en el ordenamiento jurídico colombiano, ha sido numéricamente mucho más importante desde 1991 y, en una mayor proporción de casos (en comparación con el periodo 1886-1991), ha conducido a declaraciones de inconstitucionalidad total o parcial. Las sentencias correspondientes han sido decisivas para definir la política fiscal, tanto en temas relacionados con los impuestos como con el gasto público (pensiones, salarios, salud, etc.). Los gobiernos subnacionales también se han vuelto jugadores importantes en algunos aspectos del manejo económico, especialmente en la ejecución de políticas sociales.

En síntesis, el número de jugadores clave para el manejo de la economía ha aumentado, lo cual implica que las soluciones cooperadas son más difíciles de obtener. En otras palabras, aunque bajo el nuevo sistema se ha ganado en varias dimensiones críticas para la calidad de las políticas públicas, como inclusión, representatividad, transparencia y visibilidad, también es cierto que la menor cooperación entre actores -que muchas veces prefieren recurrir a reglas rígidas- reduce la adaptabilidad de las políticas, que es sin duda una propiedad deseable, especialmente en una economía expuesta a mayores choques y ciclos. También es cierto que en ciertas áreas de la

política pública persisten graves problemas de estabilidad y representatividad. Este es el caso, por ejemplo, de la política tributaria que se ha caracterizado en los últimos años por la frecuencia de reformas y la proliferación de privilegios especiales.

Este trabajo se concentra específicamente en una serie de reformas que podrían mejorar la calidad de la política fiscal en Colombia. En particular, se realizan una serie de propuestas para mejorar el proceso presupuestal, la descentralización y el manejo de las regalías. El trabajo también analiza las reformas necesarias para mejorar la calidad de las políticas relacionadas con los servicios públicos domiciliarios en el país, lo cual implica abordar los aspectos relacionados con el funcionamiento de las comisiones de regulación correspondientes.

La reforma de estas instituciones económicas depende críticamente del funcionamiento de las principales instituciones políticas. Algunas de las reformas constitucionales recientes, como la reelección y el cambio en las reglas electorales, buscan darle mayor efectividad a las políticas, sin comprometer la inclusión y la participación. Estos cambios pueden reducir la fragmentación y mejorar la disciplina partidista en el Congreso y, de esta manera, conducir a políticas representativas, estables, coherentes y adaptables. Sin embargo, estos resultados no están asegurados, razón por la cual es necesario preguntarse qué ajustes adicionales requieren las instituciones políticas a fin de obtener los resultados deseados en materia económica.

II. INSTITUCIONES PRESUPUESTALES

Las instituciones presupuestales, definidas como las reglas que rigen el comportamiento de los actores involucrados en las diferentes etapas del presupuesto, son uno de los principales determinantes

de los resultados de la política fiscal. Por un lado, se encuentran las instituciones formales, aquellas reglas consagradas en normas jurídicas, que reglamentan la formulación del presupuesto por parte del poder ejecutivo, su aprobación en el Congreso y su posterior ejecución. Por el otro, y con igual trascendencia, están las instituciones informales, aquellas que aunque no tienen un sustento jurídico surgen de las prácticas comunes. Por ejemplo, en el caso colombiano, aunque formalmente el Congreso no tiene mucho poder en materia presupuestal, en la práctica su influencia es alta en términos de los cambios en el monto y la composición del presupuesto que surgen en la discusión de los proyectos de ley correspondientes. Sin embargo, en este trabajo nos concentraremos en las instituciones presupuestales de carácter formal, específicamente aquellas consagradas en la Constitución Política de 1991 y el Estatuto Orgánico de Presupuesto (EOP)⁷.

A. ¿Por qué son importantes las instituciones presupuestales?

Existe una gran cantidad de estudios que explora la relación entre las reglas formales del proceso presupuestal y el desempeño fiscal de los países. Las reglas presupuestales son, por lo general, clasificadas de acuerdo con su nivel de transparencia y jerarquía, esta última medida como el grado de injerencia del ministro de Hacienda en el proceso. En esta línea, Alesina *et al.* (1999) muestran que países con instituciones presupuestales de mayor jerarquía y transparencia, presentan sistemáticamente un mejor desempeño fiscal. En este estudio en particular, independientemente del peso que se le da a cada una de las preguntas del cuestionario utilizado para realizar

⁷ Decreto 111 de 1996, que compila la Ley 38 de 1989, la Ley 179 de 1994 y la Ley 225 de 1995.

la clasificación, Colombia siempre se ubica entre los cinco primeros lugares en cuanto a la calidad de las instituciones presupuestales. De forma similar, la calificación para Colombia en Stein *et al.* (1998) es la más alta posible, por encima incluso de Chile y México. Así, por lo menos hasta 1995, las reglas formales del proceso presupuestal colombiano eran consideradas ejemplares.

Sin embargo, en un estudio más reciente, Filc y Scartascini (2005) presentan un panorama menos positivo de las instituciones presupuestales de Colombia en relación con otros países de América Latina. Para ello, califican las instituciones presupuestales en tres dimensiones: i) restricciones numéricas; ii) reglas de procedimiento; y iii) reglas de transparencia. De acuerdo con su valoración, entre 1990 y 2004 Colombia presentó avances importantes en las restricciones numéricas⁸, al pasar de una jerarquía media a una jerarquía alta. Este avance es atribuible a la Ley de Responsabilidad y Transparencia Fiscal (Ley 819 de 2003). En cuanto a las reglas de procedimiento, que son las normas que especifican la separación de responsabilidades entre los poderes ejecutivo y legislativo en las decisiones presupuestales, Colombia presenta una jerarquía media, al igual que a principios de la década de los noventa. Esto demuestra que, a diferencia de otros países, el país no ha avanzado en definir más claramente los roles y prerrogativas de los actores que participan en las negociaciones del presupuesto. Por último, las reglas sobre transparencia buscan, entre otros objetivos, el libre acceso a la información y la divulgación de los resultados fiscales. Colombia pertenece al grupo de países con reglas de transparencia de jerarquía media, mientras que países como México y Brasil se ubican

en el grupo de jerarquía alta. Ahora bien, el que Venezuela aparezca en esta última categoría genera algunas inquietudes sobre la calidad del índice.

En conclusión, estos resultados sugieren que otros países han avanzado más que Colombia en la jerarquía, la transparencia y los procedimientos del proceso presupuestal, y que aún hay espacio para mejorar en estos aspectos, como se verá más adelante.

B. La inflexibilidad presupuestal

El principal problema del proceso presupuestal colombiano, al que se le ha atribuido buena parte de los desfavorables resultados fiscales de los últimos años, es su elevado grado de inflexibilidad⁹. El Cuadro 1 muestra que, de acuerdo con estimaciones realizadas por el propio Ministerio de Hacienda, más del 94% del presupuesto del Gobierno Central es inflexible, ya que la inversión (excluyendo la inversión social) y los gastos generales, son los únicos rubros donde existe alguna capacidad de ajuste.

Las inflexibilidades son justificables en la medida en que es deseable que un conjunto de rubros no esté sujeto a los vaivenes de los ciclos políticos y electorales. Es decir, las inflexibilidades pueden generar estabilidad. Este es el caso de la inversión en educación y salud, donde los compromisos de gasto de mediano y largo plazo son indispensables para asegurar los resultados deseados en términos de cobertura y calidad. Algo similar puede decirse de los proyectos de infraestructura de largo aliento, que no deben quedarse inconclusos a mitad de camino, como ocurría con frecuencia en el pasado.

⁸ Definidas como techos para el déficit fiscal o los gastos corrientes, o pisos para el ahorro corriente o el superávit primario.

⁹ En promedio, el déficit del Gobierno Nacional Central en los últimos diez años ha sido de -5,3% del PIB. El dato más elevado se presentó en 1999, -7,6% del PIB, en medio de la recesión económica.

Cuadro 1. APROPIACIONES E INFLEXIBILIDADES DEL AÑO 2003
(Recursos Nación, millones de pesos corrientes)

Concepto	Apropiaciones [1]	Inflexibilidades [2]	% inflexible [3] = [2/1]	% total de presupuesto inflexible
Funcionamiento	33.221	32.090	97	50
Gastos de Personal	7.207	7.207	100	11
Gastos Generales	2.252	1.121	50	2
Transferencias	23.762	23.762	100	37
SGP	12.991	12.991	100	20
Pensiones	5.961	5.961	100	9
Universidades	1.331	1.331	100	2
Otras transferencias	3.569	3.569	100	6
Servicio de la deuda	27.336	27.336	100	43
Externa	12.829	12.829	100	20
Amortizaciones	7.839	7.839	100	12
Intereses	4.990	4.990	100	8
Interna	14.507	14.507	100	23
Amortizaciones	7.872	7.872	100	12
Intereses	6.635	6.635	100	10
Inversión	6.198	4.176	67	7
Total con deuda	66.755	64.231	96	100
Total sin deuda	39.419	36.863	94	-

Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Sin embargo, las inflexibilidades presupuestales son inconvenientes cuando restringen la posibilidad de utilizar la política fiscal para estabilizar el ciclo económico. Por ejemplo, pese a que la inversión en educación y la salud son fundamentales, puede resultar deseable graduar los gastos en función de las condiciones económicas. Además, es factible que las inflexibilidades sean el producto de la captura de rentas por parte de los grupos de interés y que, por lo tanto, vayan en contravía de la representatividad del gasto público.

En otras palabras, aunque las inflexibilidades pueden ser vistas como una herramienta para resolver problemas de coordinación entre los agentes, resultan costosas en términos de la adaptabilidad, especialmente cuando se introducen reglas rígidas que im-

piden el ajuste frente a las condiciones económicas cambiantes.

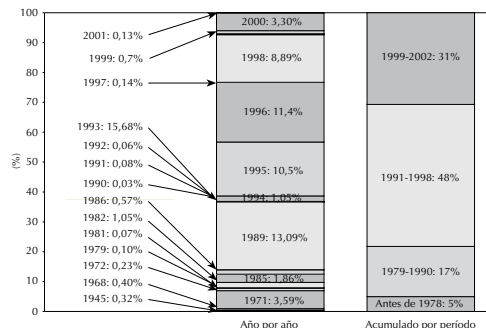
Buena parte de estas inflexibilidades se remonta a algunas disposiciones contenidas en la Constitución de 1991, relacionadas con el concepto de gasto público social. La primera de ellas está asociada al artículo 350, según el cual: "La ley de apropiaciones deberá tener un componente denominado gasto público social que agrupará las partidas de tal naturaleza, según definición hecha por la ley orgánica respectiva. Excepto en los casos de guerra exterior o por razones de seguridad nacional, *el gasto público social tendrá prioridad sobre cualquier otra asignación* (itálica nuestra) (...) El presupuesto de inversión no se podrá disminuir porcentualmente con relación al año anterior respecto del gasto total de la correspondiente ley de apropiaciones".

En segundo lugar, la Constitución introdujo el artículo 359, que prohibió las rentas de destinación específica, exceptuando: i) las participaciones previstas en la Constitución a favor de los departamentos, distritos y municipios, ii) *las destinadas para inversión social* y iii) las que, con base en leyes anteriores, la Nación asigna a entidades de previsión social y a las antiguas intendencias y comisarías. Aunque el propósito original del artículo (eliminar las rentas de destinación específica) apuntaba en la dirección correcta, la excepción de las destinaciones específicas para inversión social fomentó su creación, muchas veces injustificada, bajo este título.

Como mencionan Echeverry *et al.* (2004), el inconveniente de estas normas es que no se precisó la definición de gasto público social, que en la práctica quedó en manos del Congreso, favoreciendo una definición amplia y laxa. De acuerdo al EOP, "se entiende por gasto público social aquel cuyo objetivo es la solución de las necesidades básicas insatisfechas de salud, educación, saneamiento ambiental, agua potable, vivienda, y *las tendientes al bienestar general y al mejoramiento de la calidad de vida de la población, programados tanto en funcionamiento como en inversión*". Esta última parte, la que habla del bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida, es la que ha dado cabida a un sinnúmero de interpretaciones. Año tras año se incorporan al presupuesto rubros que se clasifican como gasto público social y que, por lo tanto, no pueden recortarse en caso de una situación fiscal adversa.

Lo mismo ocurre con la figura de las rentas de destinación específica, que se han multiplicado desde la introducción de la nueva Carta Política. De acuerdo con cálculos del Ministerio de Hacienda, que se presentan en el Gráfico 1, el 79% de las inflexibilidades de este tipo, presentes en el presupuesto del año 2003 se originaron después de 1991 (48% en el periodo

Gráfico 1. COMPOSICIÓN DE RENTAS DE DESTINACIÓN ESPECÍFICA PRESENTES EN EL PRESUPUESTO DE 2003, SEGÚN AÑO DE CREACIÓN



Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

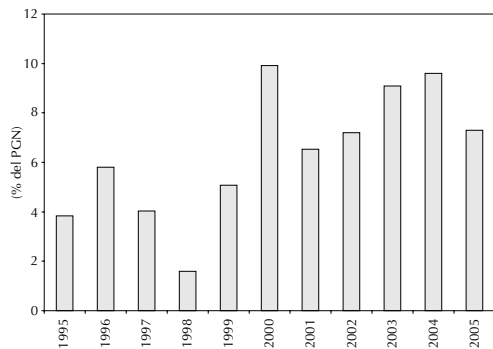
1991-1998 y el 31% entre 1999 y 2002). Para ese mismo año, estas rentas alcanzaron a representar el 3,7% del PIB. Algunos ejemplos de fondos creados bajo esta categoría son el Fondo Nacional de Regalías, que discutiremos más adelante, el FAZNI (Fondo para la Inversión en Zonas no Interconectadas), el FAER (Fondo para la Electrificación Rural) y el Fondo de Comunicaciones (programas sociales en este campo).

Otra fuente de inflexibilidad importante ha surgido directamente del ejecutivo por la vía del uso de las vigencias futuras, que son un mecanismo para comprometer gastos futuros con el objetivo de desarrollar proyectos de inversión plurianuales. El otorgamiento de estas vigencias recae exclusivamente en el ejecutivo, específicamente en el CONFIS¹⁰. En el sentido estricto, las vigencias futuras son una inflexibilidad en el presupuesto ya que se traducen en apropiaciones efectivas, por encima de la voluntad del Congreso o de otras normas. Sin embargo, es claro que en sectores como infraestructura, telecomunicaciones y energía, son un mecanismo idóneo para asegurar la culminación de los proyectos. En este sentido, se trata de una figura que ofrece estabilidad, a costa de representatividad y adaptabilidad.

El Gráfico 2 muestra las vigencias futuras (aprobadas en años anteriores) como proporción del presupuesto total en cada año. A partir de 2000 se evidencia un cambio en la tendencia: en el periodo 1995-1999 el promedio de las vigencias futuras fue igual a 4,1% del total del presupuesto mientras que para 2000-2005 fue 8,5%. Aproximadamente, en apenas una década, las inflexibilidades por causa de las vigencias futuras se han duplicado. Evidentemente, esto tiene un efecto negativo sobre la adaptabilidad del presupuesto.

La proliferación de inflexibilidades refleja el funcionamiento de las instituciones políticas colombianas, especialmente la alta competencia, mayor rotación y fragmentación en el Congreso. Bajo un juego

Gráfico 2. VIGENCIAS FUTURAS COMO PROPORCIÓN DEL RESUPUESTO DE CADA AÑO



Fuente: DNP, cálculos de los autores.

¹⁰ De acuerdo con el EOP (Decreto 111 de 1996), "la Dirección General del Presupuesto Nacional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público podrá autorizar la asunción de obligaciones, que afecten presupuestos de vigencias futuras, cuando su ejecución se inicie con presupuesto de la vigencia en curso" (las vigencias futuras ordinarias). De forma similar, especifica que: "el Consejo Superior de Política Fiscal (CONFIS), en casos excepcionales para las obras de infraestructura, energía, comunicaciones, aeronáutica, defensa y seguridad, así como para las garantías de concesiones, podrá autorizar que se asuman obligaciones que afecten el presupuesto de vigencias futuras sin apropiación en el presupuesto del año en que se conceda la autorización" (vigencias futuras extraordinarias).

político de esta naturaleza, los actores buscan que los acuerdos logrados en un momento del tiempo no se modifiquen en discusiones posteriores, donde seguramente habrá otros y más diversos actores políticos. En este sentido, la creación de inflexibilidades de gasto y de rentas de destinación específica por medio de leyes, ha sido el mecanismo por medio del cual se trata de "amarrar" un determinado acuerdo. Esto pone de presente la necesidad de fortalecer el sistema de partidos, contrarrestar la fragmentación y aumentar la cohesión al interior de cada colectividad, tema que retomaremos más adelante.

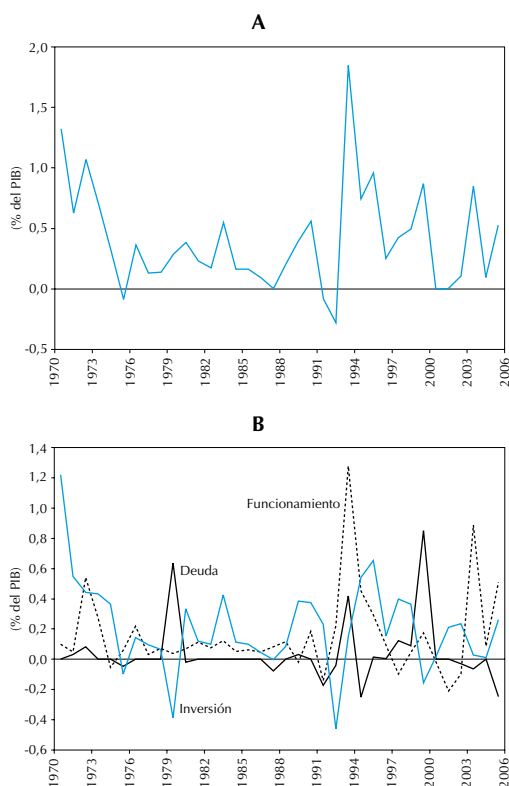
C. Aspectos adicionales de las instituciones presupuestales en Colombia

Como documentan Cárdenas *et al.* (2006), la diferencia entre el monto aprobado por el Congreso en la ley de presupuesto anual y aquel presentado por el ejecutivo en el proyecto de ley fue igual a 0,42% del PIB, para el período 1990-2005, en comparación con 0,27% del PIB en el período 1979-1990. Esto ilustra que el costo del trámite del presupuesto en el Congreso ha aumentado en los últimos años (panel A del Gráfico 3). En cuanto al cambio en el monto de los principales rubros, el panel derecho del gráfico muestra que los mayores aumentos se presentan en inversión¹¹. De forma similar se observa que los aumentos en el rubro de funcionamiento han aumentado desde 1991 en adelante.

Un problema estrechamente relacionado con el anterior, planteado por Ayala y Perotti (2005), Fain-

¹¹ De acuerdo con los datos de Castiblanco (2004) para el periodo 1995-2003, el aumento en el número de proyectos de inversión entre el proyecto de ley y la ley de presupuesto fue en promedio de 210% anual. El aumento es particularmente pronunciado para el periodo 1995-1999, cuando esta cifra fue 313%. Esto muestra que efectivamente, los proyectos de inversión son efectivamente un instrumento de negociación del ejecutivo con el legislativo.

Gráfico 3. COMPARACIÓN ENTRE EL PLAN PLURIANUAL DE INVERSIONES Y LA EJECUCIÓN DEFINITIVA DE LA INVERSIÓN: 1999-2006

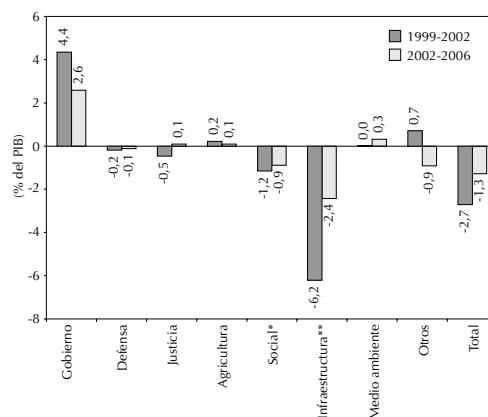


Fuente: Cárdenas *et al.* (2006).

boim y Rodríguez (2004) y Fainboim *et al.* (2005), es la débil conexión entre el proceso de planeación y la ejecución final de la inversión. Los conceptos técnicos de los proyectos de inversión, que emite el Departamento Nacional de Planeación (DNP) a través del Banco de Proyectos de Inversión (BPIN), no juegan un papel definitivo al momento de determinar qué proyectos deben ser incluidos en el presupuesto anual. Esto, por supuesto, tiene efectos negativos sobre la eficiencia del gasto en inversión, ya que los proyectos realizados son los de mayor retorno. Además, se afecta la sostenibilidad del gasto, debido a que se pueden ejecutar recursos en proyectos que realmente no son prioritarios.

Al comparar el Plan Plurianual de Inversiones, contenido en el Plan Nacional de Desarrollo (PND)¹² de las últimas dos administraciones y la ejecución definitiva del gasto, se observa que la ejecución efectiva de la inversión ha sido inferior a lo presupuestado en el PND (Gráfico 4). En el primer caso (1999-2002) la diferencia es de 2,71% del PIB de 1998, mientras que en el segundo caso (2002-2006), la diferencia es menor (1,28% del PIB de 2002). Es preciso aclarar que si bien no se espera una coincidencia perfecta entre la inversión presupuestada en el PND y la inversión efectivamente ejecutada, en aras de la flexibilidad del proceso presupuestal, sí llama la atención la magnitud de las diferencias en ciertas

Gráfico 4. COMPARACIÓN ENTRE EL PLAN PLURIANUAL DE INVERSIONES Y LA EJECUCIÓN DEFINITIVA DE LA INVERSIÓN: 1999-2006



* Corresponde a salud, trabajo, educación, cultura, vivienda y saneamiento básico.

** Incluye comunicaciones, transporte, minas y energía y sistemas de transporte masivo.

Fuente: DNP, cálculos de los autores.

¹² El PND se diseñó como un componente integral para la programación y ejecución del uso de los recursos públicos y como marco para la elaboración de los presupuestos anuales. El plan debe contener los objetivos sectoriales de mediano plazo y las estrategias para lograrlos. Debe incluir también un Plan Plurianual de Inversiones (PPI) para el cuatrienio presidencial y las proyecciones de su financiación.

áreas de gasto. El sector gobierno (que incluye los recursos destinados a atender emergencias como desastres naturales) realiza inversiones muy superiores a las aprobadas en el PND, mientras que el sector de infraestructura ejecuta mucho menos de lo que se establece en dicho plan. El que los proyectos ejecutados no coincidan con los incluidos en el PND supone además problemas de representatividad, pues algunos proyectos son escogidos sin un debate verdaderamente participativo.

D. Propuestas específicas en materia presupuestal

Propuesta 1

Para solucionar parte del problema de las inflexibilidades presupuestales, se propone acotar la definición de gasto público social que se encuentra contenida actualmente en el EOP. De hecho, esta definición desborda la propia concepción constitucional de lo que es la responsabilidad social del Estado. De acuerdo con el artículo 366 de la Carta Política: "El bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población son finalidades sociales del Estado. Será objetivo fundamental de su actividad la solución de las necesidades insatisfechas de salud, de educación, de saneamiento ambiental y de agua potable". De modo que en el espíritu de la Constitución de 1991, y en aras de mayor claridad, es necesario eliminar de la definición el gasto en vivienda y, en especial, aquel *tendiente al bienestar general y al mejoramiento de la calidad de vida de la población*.

No obstante, una solución definitiva debe incluir la eliminación de las rentas de destinación específica, cuidando de que la población vulnerable que esté siendo beneficiada por estos recursos encuentre satisfechas sus necesidades por medio de otros canales. Infortunadamente, la eliminación de algunas

de estas rentas afectaría directamente los intereses de colectividades particulares y organizadas, lo que hace que esta propuesta sea menos viable que la primera.

Propuesta 2

De igual manera, se propone restringir el uso de vigencias futuras a los proyectos de inversión que hayan sido aprobados en el PND. Esto asegura que las inflexibilidades causadas por esta figura estén justificadas por los objetivos y estrategias de mediano plazo de cada administración contenidos en el PND, discutidos y aprobados por el Congreso. Igualmente, se propone que el monto de las vigencias futuras no supere el estipulado en el Plan Plurianual de Inversiones y que la duración máxima no supere ocho años (dos períodos presidenciales). No obstante, se deben exceptuar de este trámite las vigencias futuras para las inversiones requeridas en situaciones de emergencia, específicamente en el caso de los desastres naturales.

Además de contribuir a la disminución de la inflexibilidad del presupuesto, esta medida incentivaría una adecuada planeación de los proyectos de inversión incluidos en el PND, lo que elevaría la importancia, utilidad y relevancia de este documento. De igual forma, habría una mayor conexión entre la etapa de planeación y la etapa de ejecución final, algo indispensable para mejorar el proceso presupuestal.

Propuesta 3

Se propone eliminar la norma que exige que el concepto previo de la Comisión Interparlamentaria de Crédito Público para celebrar operaciones de crédito público externo de la Nación y las garantizadas por ésta (Ley 5 de 1992). Esta disposición implica una injerencia de la rama legislativa, no autorizada por

la Constitución, en el manejo del crédito público. En esta materia, el papel del Congreso es supremamente importante pero limitado a conceder, mediante ley, autorizaciones al gobierno para negociar empréstitos (artículo 150, numeral 19), y dictar, también mediante ley, las normas generales, objetivos y criterios alrededor de los cuales debe organizarse el crédito público (artículo 150, numeral 1). Los montos de endeudamiento deben ser los aprobados en la propia ley anual de presupuesto. No existe razón alguna para que el Congreso, a través de esta Comisión, deba aprobar cada operación de crédito a título individual.

III. DESCENTRALIZACIÓN

Uno de los principales objetivos de la descentralización, bien sea de tipo política, fiscal o administrativa, es acercar los gobernantes a las verdaderas necesidades de la población, para que la escogencia de las políticas públicas realmente contribuya a aliviarlas y a aumentar el bienestar general. Un corolario de este postulado, es que si el diseño institucional de la descentralización es el correcto, el resultado será un desarrollo socioeconómico más equilibrado entre las diferentes regiones. De forma similar, si los incentivos fiscales en todos los niveles de gobierno promueven el esfuerzo y la disciplina fiscal, este mecanismo de organización del Estado puede contribuir a la sostenibilidad fiscal de largo plazo.

El proceso de descentralización en Colombia se inició a finales de la década de los setenta y, a riesgo de simplificar, es posible establecer tres etapas. La primera se desarrolló en la década de los ochenta, con una serie de medidas fiscales y de carácter político que buscaban fortalecer las finanzas de las entidades territoriales y proveer la democratización política a nivel local; la segunda, desde la implementación de la Constitución de 1991 hasta mediados de la década,

cuando se aceleró el que hasta entonces había sido un proceso relativamente lento y se adoptó una de las estructuras de Estado más descentralizadas de América Latina¹³. Finalmente, una tercera etapa, desde finales de la década de los noventa hasta la fecha, en la que se han modificado algunos elementos del proceso, particularmente en lo que concierne a la descentralización fiscal (sistema de transferencias y regulación de endeudamiento y gasto).

Los estudios que han explorado los resultados del proceso de descentralización en Colombia coinciden en señalar que se requieren numerosos ajustes para alcanzar los objetivos que enmarcaron esta transformación. El Departamento Nacional de Planeación (2002), en un esfuerzo sin precedentes, analizó los avances del proceso de descentralización para el período 1991-2000. Concluyó que la descentralización ha generado avances en términos de coberturas en educación, reducción del analfabetismo, disponibilidad de docentes, ampliación de la red pública de servicios, y un aumento en el número de los instrumentos tendientes a mejorar la gestión de los gobiernos locales. No obstante, sugiere que el monto de los recursos fiscales transferidos no tuvo como contrapartida un incremento proporcional en las coberturas y la calidad de los servicios sociales básicos.

Algunas investigaciones más recientes presentan resultados similares. Sánchez (2005) estudia los resultados de la prestación de los servicios públicos en el marco del proceso de descentralización durante los últimos diez años. Concluye que en educación y agua potable los avances en cobertura no han sido

¹³ Dillingier y Webb (1999) comparan la estructura de descentralización del Estado colombiano con Argentina y Brasil, países federalistas. Rojas (2004) también menciona que con la Constitución de 1991 se aceleró lo que hasta el momento había sido un proceso lento, y se configuró de golpe uno de los Estados más descentralizados, por encima incluso de Estados federalistas.

significativos en las regiones del país, mientras que para salud se evidencia una mejoría generalizada. Adicionalmente, encuentra que los resultados positivos se explican por la inversión de los gobiernos locales con recursos propios. Asimismo, Carrasquilla (2005) argumenta que en materia de resultados, los avances en la provisión de bienes públicos locales han sido similares a los observados en países de igual nivel de ingreso, independientemente de su grado de descentralización. Sin embargo, anota

que, a diferencia de otros países, en Colombia, la paulatina descentralización no ha implicado un desbordamiento de las variables fiscales y que esto es, sin duda, un logro importante¹⁴.

A. Algunos indicadores de desarrollo regional

El Cuadro 2 presenta algunos indicadores básicos que muestran el nivel desarrollo departamental, así como el monto de las transferencias recibidas. Los

Cuadro 2. INDICADORES DEPARTAMENTALES DE DESARROLLO SOCIOECONÓMICO

Departamento	Población (2005)	Densidad de la población (2004)	% de municipios (2005)	PIB per cápita (2003)	Transferencias SGP per cápita (2005)	Índice condiciones de vida (2003)
Amazonas	80.487	0,7	0,2	2.389.521	694.547	-
Antioquia	5.761.175	89,4	11,4	6.211.626	271.630	80,72
Arauca	281.435	11,5	0,6	5.658.569	347.373	-
Atlántico	2.370.753	685,2	2,1	4.667.965	216.042	82,22
Bogotá D.C.	7.185.889	4.429,7	0,1	7.345.858	168.966	88,43
Bolívar	2.231.163	84,1	4,1	4.231.371	309.392	70,67
Boyacá	1.413.064	60,6	11,2	4.213.711	417.700	73,01
Caldas	1.172.510	147,0	2,5	4.375.473	267.756	78,30
Caquetá	465.078	5,1	1,5	2.821.758	388.727	72,07
Casanare	325.389	7,1	1,7	18.033.135	451.574	-
Cauca	1.367.496	45,9	3,7	2.944.194	360.140	69,56
Cesar	1.053.123	45,2	2,3	4.225.599	333.115	65,77
Córdoba	1.396.764	55,2	2,6	3.932.172	394.809	65,05
Cundinamarca	2.340.894	101,9	10,6	5.570.764	327.194	76,91
Chocó*	416.318	8,9	2,8	1.964.909	612.762	58,27
Guainía	43.194	0,6	0,1	1.954.715	707.672	-
Guaviare	133.411	2,4	0,4	3.072.850	539.677	-
Huila	996.617	49,4	3,4	4.313.986	373.336	73,94
La Guajira	526.148	24,8	1,4	5.673.947	436.488	67,57
Magdalena	1.406.126	59,6	2,7	2.610.841	317.486	68,55
Meta	772.853	8,9	2,6	5.669.641	364.631	72,25
Nariño	1.775.973	52,5	5,8	2.430.900	348.590	66,16
Norte de Santander	1.494.219	67,6	3,6	2.868.873	299.288	73,44
Putumayo	378.790	14,8	1,2	1.791.169	439.685	-
Quindío	612.719	326,9	1,1	3.325.786	276.132	80,36
Risaralda	1.025.539	243,9	1,3	3.762.773	240.622	79,50
San Andrés y Providencia	83.403	1.851,2	0,1	7.477.567	307.363	-
Santander	2.086.649	67,6	7,9	6.823.548	319.423	78,09
Sucre	870.219	78,3	2,4	2.098.592	373.440	66,64
Tolima	1.316.053	55,7	4,3	4.069.053	354.369	73,85
Valle del Cauca	4.532.378	201,5	3,8	5.758.335	206.592	82,58
Vaupés	33.142	0,6	0,3	3.617.914	993.745	-
Vichada	96.138	0,9	0,4	2.716.617	692.572	-
	Personas	Personas por Km ²	% del total	Pesos de 2003	Pesos de 2005	Máximo es 100.

Fuente: DANE, proyecciones DANE, IGAC. DNP-DDT, PNUD.

¹⁴ Sobre este punto es preciso anotar que esta afirmación puede ser cierta hoy en día, pero no lo fue a finales de la década pasada, cuando el déficit fiscal del sector público consolidado alcanzó el 6,22% del PIB.

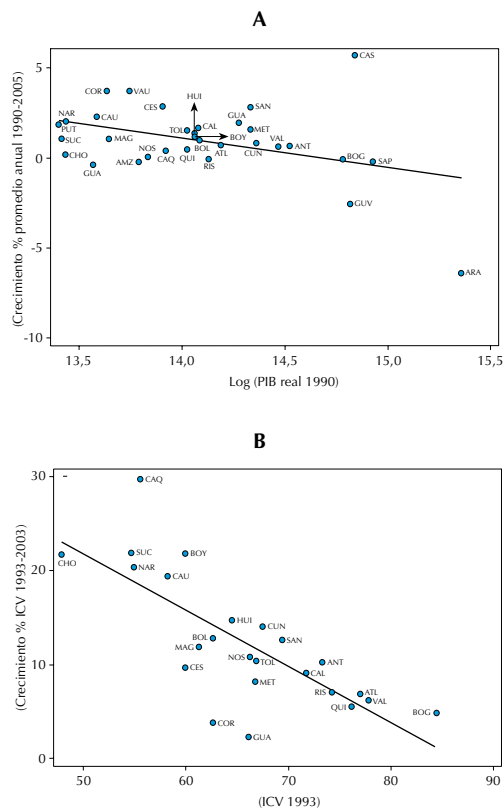
resultados indican que las disparidades regionales económicas son notorias y preocupantes: el PIB per cápita de Bogotá en el 2003 (7.345.858 pesos corrientes), el tercer departamento de mayores ingresos¹⁵, es 4,1 veces el del Putumayo (1.479.169 pesos), el departamento más pobre del país. Además, el 70% de los departamentos tiene un producto por habitante inferior al promedio nacional, que para ese año fue igual a 4.503.749 pesos. Una herramienta útil en la medición de las disparidades en la calidad de vida es el Índice de Condiciones de Vida (ICV), que calculó el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) para el año 2003. El índice combina las siguientes variables: calidad de la vivienda (medida de riqueza), acceso a y calidad de los servicios públicos domiciliarios (condiciones de vida), educación (capital humano) y tamaño y composición del hogar (capital social)¹⁶. Mientras que Bogotá registra las mejores condiciones de vida, con un índice igual a 88,4, el departamento del Chocó presenta las menores, con un índice igual 58,27; es decir, 51,8% menor. Además, 16 de los 24 departamentos de la muestra se ubican por debajo del índice para la totalidad el país, igual a 77.

A pesar de las diferencias, la brecha entre departamentos se ha reducido en los últimos 15 años. En concreto, como muestra el Gráfico 5, hay evidencia a favor de la convergencia regional tanto en términos de crecimiento económico (entre 1990 y 2003) como en condiciones de vida (1993 - 2003).

¹⁵ El departamento con el mayor PIB per cápita es Casanare, y el segundo San Andrés y Providencia. Sin embargo, estas posiciones se deben a circunstancias excepcionales de ambos departamentos, los pozos petroleros de Cusiana y Cupiagua en el primero y la bajísima población en el segundo, y no a un verdadero desarrollo del aparato productivo.

¹⁶ Por disponibilidad de información, el índice no se calculó para los departamentos Amazonas, Arauca, Casanare, Guainía, Guaviare, Putumayo, San Andrés y Providencia, Vaupés y Vichada.

Gráfico 5. CONVERGENCIA EN EL CRECIMIENTO ECONÓMICO Y LAS CONDICIONES DE VIDA DE LOS DEPARTAMENTOS

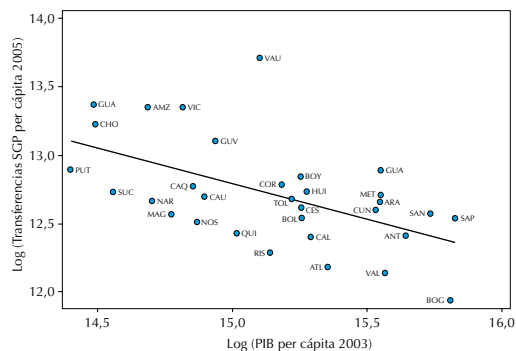


Fuente: DANE, PNUD, cálculos de los autores.

Los departamentos más atrasados, fueron los que presentaron las mejorías relativas más significativas. Asimismo, es importante señalar que la correlación entre las transferencias per cápita (del año 2005) y el desarrollo económico, medido como PIB per cápita del año 2003, es igual a -0,21, como muestra el Gráfico 6; lo que indica que las transferencias tienen un criterio redistributivo.

El núcleo de la discusión es entonces ¿qué tipo de medidas se pueden tomar para que el proceso de convergencia regional en Colombia sea más expedito? O, dicho de otra forma ¿qué hacer para que

Gráfico 6. TRANSFERENCIAS PER CÁPITA 2005 VS. PIB PER CÁPITA 2003



Fuente: DANE, PNUD, cálculos de los autores.

el mayor esfuerzo fiscal en que ha incurrido el país se traduzca de forma proporcional en resultados concretos? Sin duda, la respuesta se encuentra en el diseño institucional de la descentralización, en particular, en las normas que determinan la transferencia de recursos fiscales, las responsabilidades a cada nivel gobierno, y la autonomía que tienen los gobiernos locales para cumplir con sus deberes.

B. Las transferencias territoriales

En las primeras etapas del proceso de descentralización se hizo especial énfasis en el monto de recursos a transferir, relegando a un segundo plano las responsabilidades específicas de gasto. El resultado fue el incumplimiento del principio teórico de neutralidad fiscal, que consiste en que solo se deben transferir recursos financieros al mismo tiempo que se transfieren responsabilidades de gasto y, de la misma forma, no se deben transferir responsabilidades de gasto sin el respaldo de recursos adecuados. Esto lo reitera el FMI (2004), al mencionar que el proceso de descentralización colombiano se caracterizó por ser "parcial y desequilibrado, pues consagra una importante transferencia de recursos para las entidades subnacionales pero no así en forma clara las competencias

que han de transferirse" (Pág. 6). Ejemplo de esto es que aunque la Constitución de 1991 reglamentó un importante aumento en las transferencias¹⁷, y las ató a los ingresos corrientes de la Nación (icn). La reglamentación precisa de las competencias, junto con el nivel específico del situado fiscal¹⁸, se estableció dos años más tarde, en la Ley 60 de 1993.

Las consecuencias son ampliamente conocidas: las transferencias territoriales del GNC aumentaron considerablemente, de 3,5% en 1990 a 5,8% del PIB en 2001, lo que ayudó a desatar la aguda crisis fiscal que se presentó en Colombia en la segunda mitad de la década de los noventa. El problema fue contenido temporalmente por el Acto Legislativo 01 de 2001, que dictaminó que durante los años comprendidos entre 2002 y 2008 el monto de las transferencias, crecería en un porcentaje igual a la inflación causada, más un crecimiento adicional escalonado así: para el periodo 2002-2005 igual a 2% y para el periodo 2006-2008 a 2,5%¹⁹. A partir

¹⁷ El artículo 356 de la Constitución Política dispuso que el Situado Fiscal (las transferencias en ese entonces dirigidas a los departamentos y distritos especiales) "aumentará anualmente hasta llegar a un porcentaje de los ingresos corrientes de la Nación que permita atender adecuadamente los servicios para los cuales está destinado". Igualmente, el artículo 357 dictaminó que: "la participación de los municipios en los ingresos corrientes de la Nación se incrementará, año por año, del once por ciento de 1993 hasta alcanzar el veintidós por ciento como mínimo en el 2002".

¹⁸ La Ley 60 de 1993, determinó que el situado fiscal será un porcentaje creciente de los ingresos corrientes de la Nación que como mínimo tendrá los siguientes niveles de participación en ellos, así: a) para el año de 1994: 23%; b) para el año de 1995: 23,5%; c) para el año de 1996 (y en adelante): 24,5%.

¹⁹ Artículo 3° del Acto Legislativo 01 de 2001: "El artículo 357 de la Constitución Política quedará así: Parágrafo transitorio 2°. Durante los años comprendidos entre 2002 y 2008 el monto del Sistema General de Participaciones crecerá en un porcentaje igual al de la tasa de inflación causada, más un crecimiento adicional que aumentará en forma escalonada así: para los años 2002, 2003, 2004 y 2005 el incremento será de 2%; para los años 2006, 2007 y 2008 el incremento será de 2,5%".

del año 2009, las transferencias territoriales serán cómo mínimo el porcentaje que constitucionalmente se transfirió en el año 2001, es decir 43,5% de los ICN (para el 2005 fue 34%), y se incrementarán anualmente en un porcentaje equivalente al promedio de la tasa de crecimiento de los ICN durante los cuatro años anteriores²⁰.

Propuesta 1

Las implicaciones de que el régimen transitorio llegue a su fin son considerables y no pueden ser pasadas por alto. Si las transferencias en el año 2005 hubieran sido equivalentes a un 43,5% de los ICN, serían iguales a 6,7% del PIB, frente a 4,8%, cifra que efectivamente se transfirió. Lo anterior, sumado a las perspectivas de mediano plazo de una eventual reducción de los ingresos del GNC como consecuencia de menores ingresos por exportaciones de petróleo y del vencimiento de algunos tributos que son transitorios, hace urgente y fundamental reformar la Constitución para que el actual mecanismo se haga permanente²¹. El beneficio de esta reforma no solo se vería en la sostenibilidad fiscal del GNC, sino también en los gobiernos territoriales, quienes tendrían estabilidad en una porción importante de sus ingresos y se verían incentivados a realizar un mayor esfuerzo en la consecución de recursos propios. Como se trata de una reforma constitucional, y por tanto requiere de ocho debates, que deben surtir en dos periodos

²⁰ Artículo 3º del Acto Legislativo 01 de 2001: "El artículo 357 de la Constitución Política quedará así: el monto del Sistema General de Participaciones de los Departamentos, Distritos y Municipios se incrementará anualmente en un porcentaje igual al promedio de la variación porcentual que hayan tenido los ingresos corrientes de la Nación durante los cuatro (4) años anteriores, incluida la correspondiente al aforo del presupuesto en ejecución".

²¹ Un crecimiento real de las transferencias cercano a 2,5% anual, incluso 3,0%, si se considera que faltan recursos para suplir las necesidades de gasto de las entidades territoriales.

legislativos consecutivos, y una mayoría absoluta en el Congreso para los últimos cuatro debates, es una tarea difícil pero necesaria. Nuevamente, esto refuerza la necesidad de un adecuado funcionamiento de las bancadas en el Congreso, tema que se tratará en detalle en la sección de instituciones políticas.

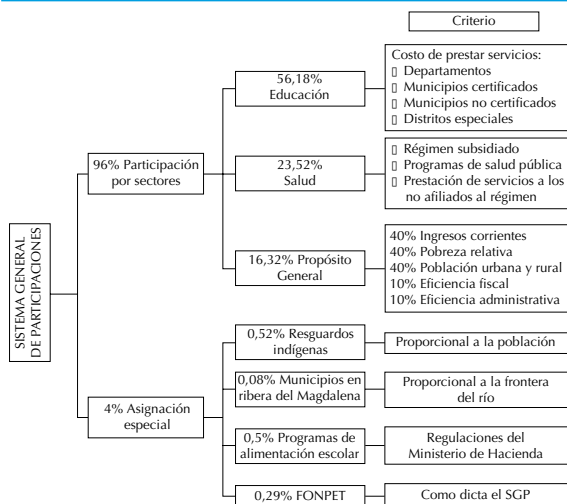
C. Reglamentación de las transferencias

La reforma central del Acto Legislativo 01 de 2001 (reglamentada por la Ley 715 del mismo año), además de las disposiciones ya mencionadas, fue la creación del Sistema General de Participaciones (SGP), que modificó radicalmente el sistema de transferencia de recursos y especificó con mayor detalle las competencias de las entidades territoriales en los principales sectores de inversión social (Cuadro 3). El nuevo sistema estableció una participación para educación (58,5%), para salud (24,5%) y para proyectos de propósito general (17%), que incluye los recursos para agua potable²². Esto permitió la eliminación del elevado número de fuentes separadas de financiación para un mismo propósito, simplificando el mecanismo de distribución. De forma similar, se hizo énfasis en que la repartición entre entidades se haga teniendo en cuenta los criterios de población atendida, población por atender, condiciones de vida y logros en la gestión (fiscal y administrativa).

Indiscutiblemente, el nuevo sistema contribuyó a simplificar el cálculo y el mecanismo de repartición de las transferencias territoriales y especificó claramente cuales son las competencias de cada nivel de gobierno frente a la prestación de los servicios públicos. No obstante, el SGP, al igual que el

²² De acuerdo a la Ley 715 de 2001, el 41% está destinado a este sector. El resto de los recursos se puede orientar, entre otros, a los sectores de vivienda, agropecuario, ambiental, deporte y recreación, cultura y justicia, y a los centros de reclusión.

Cuadro 3. SISTEMA GENERAL DE PARTICIPACIONES



Fuente: DANE, PNUD, cálculos de los autores.

sistema anterior, es excesivamente específico en la destinación de los recursos, no sólo entre sectores sino también al interior de cada sector; no reconoce que las principales necesidades de las entidades territoriales varían considerablemente y, finalmente, no tiene en cuenta (a excepción de la certificación en el sector educación) la altísima variación en la capacidad institucional de los diferentes departamentos y municipios del país. El resultado es que las entidades territoriales reciben un trato homogéneo, tienen poca injerencia real en las decisiones de política más importantes, y por ende, no pueden responder debidamente a las necesidades de su población con políticas públicas adecuadas. Esto explica, en parte, el hecho de que el esfuerzo fiscal de la descentralización no se haya visto traducido en resultados de la misma magnitud, a pesar de la implementación del SGP.

Propuesta 2

La propuesta para superar este obstáculo es flexibilizar el porcentaje de recursos asignados para cada sector

en función de la capacidad de gestión de las entidades territoriales y de las coberturas obtenidas en ese sector. En la medida en que un municipio tenga un desarrollo institucional adecuado, cuente con cobertura universal en educación, y garantice la calidad en la prestación de este servicio, es deseable que pueda disponer más libremente de una parte de los recursos transferidos. Lo anterior implica que se revise y profundice el actual sistema de categorización de las entidades territoriales (que hoy van desde la categoría 1ª a la 6ª, más la categoría especial) para incluir criterios adicionales a la población y los ingresos de libre destinación en términos de salarios mínimos. Una vez se disponga de una clasificación real de la capacidad administrativa y fiscal de las entidades, ésta se debe ver reflejada en verdadera autonomía para aquellas entidades con los mejores puntajes. En este sentido, la propuesta no sólo busca que se reconozcan las diferencias, por lo demás evidentes, entre los diferentes departamentos y entre los municipios, sino que busca aprovechar la cercanía del gobierno local frente a las necesidades de su población.

En el caso de las entidades de menor desarrollo económico, fiscal y administrativo, también debería existir una mayor flexibilidad en la destinación de los recursos, aunque acompañada de una más estricta supervisión. El argumento detrás de esta propuesta es que hay regiones del país en las que las condiciones de pobreza son apremiantes, y requieren, antes de soluciones de largo plazo como servicios de educación secundaria, de programas de atención inmediata (el caso más claro es del departamento y los municipios del Chocó) en nutrición, saneamiento básico, vivienda, entre otros.

IV. MANEJO DE LAS REGALÍAS

El nivel de recursos públicos invertidos en el sector de infraestructura en general, y especialmente en

el caso del transporte, ha sido una preocupación constante de los agentes involucrados en el sector. Según el informe REDI (2004) del Banco Mundial, la inversión en el sector transporte es apenas un tercio con respecto a los niveles observados diez años atrás. Sin embargo, esta disminución no debe ser sólo una preocupación gremial. La literatura económica advierte sobre las consecuencias negativas de la misma para el crecimiento de largo plazo²³.

Una primera explicación a esta disminución puede encontrarse en el marco institucional introducido por la Constitución de 1991, que señala de manera explícita y reiterada que el gasto social es prioritario. Como vimos atrás, en los artículos 350 y 366 de la Constitución está consignado que "el gasto social tendrá prioridad sobre cualquier otra asignación". Así mismo, el artículo 366 señala que "será objetivo fundamental de la actividad del Estado la solución de las necesidades insatisfechas de salud, de educación, de saneamiento ambiental y de agua potable". Sin duda, esta prioridad ha llevado a un desplazamiento del gasto en infraestructura de transporte por parte del gasto social. Durante los años noventa, el gasto social en Colombia aumentó de 5% a 13% del PIB, explicado por el crecimiento de las pensiones y las transferencias territoriales, rubros altamente inflexibles y tendientes a seguir creciendo. Mientras el gasto social está protegido por disposiciones legales, los recursos de infraestructura de transporte son flexibles y están sujetos al ciclo económico y a las discusiones presupuestales.

Además de la realidad institucional del país, la coyuntura fiscal también resulta poco favorable para un aumento de la inversión pública en infraestruc-

tura. El acelerado crecimiento del gasto público durante los años noventa, aunado a la crisis económica de final de siglo, aumentó el endeudamiento público hasta niveles insostenibles. Actualmente, el desequilibrio fiscal del Gobierno Central es cercano a 5% del PIB.

En el caso particular de la infraestructura de transporte, el efecto negativo de los dos factores mencionados anteriormente se ve reforzado por un problema de territorialidad. Legalmente, la obligación de construir y mantener la red de vías secundarias, terciarias y urbanas se transfirió a las entidades territoriales. La Ley 715 de 2001 establece que la construcción y conservación de la infraestructura municipal de transporte, la infraestructura de servicios públicos, la infraestructura cultural y deportiva, y las obras y proyectos de descontaminación son responsabilidad de los municipios. Según el artículo 356 de la Constitución de 1991 (artículo 2 del Acto Legislativo 01 de 2001), "no se podrán descentralizar competencias sin la previa asignación de los recursos fiscales para atenderlas". Sin embargo, este mandato no se ha cumplido para el caso de la infraestructura regional. Mientras para educación, salud y agua potable la descentralización de competencias de la Nación a los territorios ha estado respaldada por la transferencia de importantes recursos, en el caso del sector de infraestructura de transporte, la transferencia de competencias nunca especificó la fuente de recursos.

Una solución adoptada por algunos sectores para atenuar la caída del gasto en infraestructura es la creación de fondos especiales alimentados con rentas de destinación específica, como mencionamos atrás. Así, en los últimos años se han creado varios fondos especiales alimentados con recaudos específicos con el fin de asegurar algunas inversiones en infraestructura social. Entre los fondos creados bajo esta figura están el FAZNI y el FAER (inversión eléctrica

²³ Cárdenas, Gaviria y Meléndez (2006) presentan una revisión detallada de esta literatura.

en zonas no interconectadas, y zonas rurales o de alto costo, respectivamente), y el Fondo de Comunicaciones (programas sociales de telecomunicaciones).

Para el caso específico de la infraestructura de transporte, el fondo relevante es el Fondo Nacional de Regalías, destinado a financiar proyectos de desarrollo regional. La Constitución de 1991 definió dos formas en las que las entidades territoriales pueden acceder a las regalías generadas por la explotación de recursos naturales no renovables. Las *regalías directas* son aquellas que reciben las regiones productoras y los municipios portuarios. Las *regalías indirectas* son aquellas que se depositan en el FNR y que se destinan al desarrollo de las regiones no productoras²⁴.

Actualmente la distribución del total de las regalías giradas a las entidades territoriales está reglamentada por la Ley 141 de 1994, modificada por la Ley 756 de 2002. Esta normatividad establece que el 90% de estos recursos deben destinarse a financiar proyectos de inversión debidamente estructurados, que estén incluidos en los planes de desarrollo. El 10% restante debe destinarse a contratar la interventoría técnica de los proyectos que se ejecuten con estos recursos (5%), y a cubrir gastos de operación de los proyectos (5%). Con respecto a este último componente, cabe destacar que el artículo 3° de la Ley 617 de 2000 prohíbe expresamente financiar con regalías el funcionamiento de los entes territoriales, por lo que estos recursos no podrán ser utilizados para cubrir gastos de personal o gastos generales de las entidades.

Una propuesta que busca ordenar las competencias entre la Nación y las regiones y redistribuir recursos territoriales hacia el sector de infraestructura consiste

²⁴ Según el artículo 361 de la Constitución, "estos fondos se aplicarán a la promoción de la minería, a la preservación del ambiente y a financiar proyectos regionales de inversión..."

en utilizar los fondos del FNR para financiar obras de transporte regional. Un porcentaje (33%) de estos recursos debe asignarse directamente a los departamentos para que mantengan la red vial secundaria y terciaria. Esto no sólo constituye una fuente de financiación para que algunas entidades territoriales cuenten con recursos libres para llevar a cabo obras de infraestructura, sino que además permitiría que el INVIAS se concentre en la red primaria²⁵.

Para el desarrollo de la red primaria resulta pertinente desarrollar unas mejores condiciones para vincular al sector privado. Primero, se necesita un conjunto de reglas de juego claras y estables que permitan al sector privado acotar el riesgo de sus inversiones. Segundo, se necesitan mecanismos idóneos y expeditos para la resolución de conflictos y reclamaciones. Con un marco institucional adecuado, el sector privado puede proveer infraestructura de transporte bajo el modelo de concesiones, lo que liberaría recursos públicos para adelantar los proyectos que requieran ser subsidiados. Este esquema podría utilizarse tanto para grandes proyectos nacionales, como el desarrollo de vías para la competitividad, como en algunos proyectos regionales que puedan resultar rentables.

V. SERVICIOS PÚBLICOS DOMICILIARIOS²⁶

En la Constitución de 1991 y la ley 142 de 1994 se definió el marco legal, institucional y regulatorio para la prestación de los servicios públicos domi-

²⁵ A pesar del mandato explícito de transferir el mantenimiento y la construcción de la infraestructura local a las entidades territoriales, el Gobierno Central sigue interviniendo, aportando recursos y asumiendo obligaciones que no le corresponden. Un ejemplo de esto es la participación de la Nación en la construcción de los sistemas de transporte masivo o el Plan 2.500.

²⁶ Esta sección está basada en Caballero, Jadresic y Ramírez (2004).

ciliarios bajo principios de eficiencia económica, solidaridad, redistribución y suficiencia financiera, entre otros. Bajo el nuevo modelo, el Estado como *proveedor* dio paso al Estado *regulador*, por medio de las Comisiones de Regulación, y asignó las labores de vigilancia y control a la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios (SSPD).

A partir de las reformas introducidas, el avance del sector durante la última década ha sido notable. En pocos años comenzaron a funcionar las comisiones de regulación para los sectores de energía eléctrica y gas, agua potable y saneamiento, y telecomunicaciones; se traspasó al sector privado una parte de la propiedad de las empresas de generación y distribución de energía eléctrica; se puso en funcionamiento el Mercado Mayorista de Energía; el Estado vendió licencias para el establecimiento y la operación de la telefonía móvil a empresas con participación del capital privado nacional y extranjero; se entregaron acueductos y servicios de aseo en concesión al sector privado. Como resultado, las tarifas a los usuarios finales de energía eléctrica y telefonía se redujeron. Sin embargo, las instituciones creadas a raíz de las reformas, en particular las Comisiones de Regulación y la SSPD, no han respondido a las expectativas que se tenían al aprobarse las leyes que les dieron origen.

A. Diagnóstico

El modelo de provisión de servicios públicos implantado en 1994 tiene diferentes problemas. En lo que respecta a las Comisiones de Regulación, el principal obstáculo que ha impedido que el sistema opere eficazmente es que, en términos generales, estas instituciones no tienen el prestigio ni la credibilidad que requieren para cumplir su función de manera efectiva. Los diferentes problemas identificados se detallan a continuación.

Falta de legitimidad. Actualmente las Comisiones de Regulación no cuentan con un perfil alto dentro de la administración pública que les otorgue prestigio y credibilidad frente a las empresas reguladas, los usuarios y el gobierno. En general, se considera que los expertos comisionados no tienen el nivel técnico deseado, ni la capacidad para establecer una relación constructiva con los demás agentes económicos involucrados en la prestación de los servicios públicos²⁷. Como consecuencia, se han presentado varios conflictos entre las Comisiones y otros sectores del gobierno, incluyendo los ministros sectoriales y el Congreso de la República.

Poca claridad de funciones. La responsabilidad de formular y ejecutar las políticas sectoriales recae en el Gobierno Central, en particular en los ministros correspondientes. En esencia, la regulación es la delegación de funciones específicas de esa política sectorial (como la expedición de normas técnicas y la fijación de tarifas) a funcionarios especializados. Sin embargo, la falta de una definición explícita y precisa sobre las funciones y los objetivos de las Comisiones, ha llevado a que no exista un límite claro entre la política y la regulación. Por una parte, muchas veces las Comisiones se ven involucradas en discusiones de política. Por otra, el gobierno ha venido utilizando mecanismos alternativos de regulación; a través de leyes y decretos ha modificado resoluciones de las Comisiones, o ha regulado algunos temas que éstas consideran no deben regularse.

Papel del Estado. La presencia de los ministros sectoriales en las Comisiones de Regulación supone un

²⁷ Entre los motivos que dificultan el nombramiento de individuos con las más altas capacidades técnicas como expertos comisionados se encuentran los estrictos requerimientos para desempeñar estos cargos, un conjunto de inhabilidades e incompatibilidades demasiado restrictivas, y salarios poco competitivos.

conflicto de intereses entre el papel de Estado regulador y el de regulado. Muchas empresas de servicios públicos domiciliarios son públicas o tienen una estructura de propiedad mixta. Como consecuencia, los ministros presiden sus juntas directivas y deben defender los intereses comerciales de las empresas estatales, que pueden no coincidir con los objetivos de la regulación. En este contexto, las Comisiones de Regulación pierden autonomía y existe un riesgo latente de que el gobierno regule de manera oportunista para beneficiar a las empresas públicas, en detrimento de las privadas. Este riesgo es un desincentivo importante para los inversionistas privados.

Problemas presupuestales. Además de los problemas mencionados anteriormente, la capacidad efectiva de las Comisiones de Regulación para diseñar y ejecutar las políticas adecuadas se ha visto afectada por un problema presupuestal. Si bien cada Comisión goza de independencia financiera, en la práctica esto no implica independencia presupuestal. Sus presupuestos están sujetos a la aprobación por parte del Gobierno Central, y el Estatuto Orgánico de Presupuesto prima sobre el concepto de autonomía financiera. Esta dependencia, a su vez, ha llevado a que las comisiones no cuenten con los recursos humanos necesarios para desarrollar su labor.

Transparencia. Una queja generalizada por parte de las empresas reguladas y de algunos usuarios es que las comisiones no cuentan con procedimientos de consulta y divulgación. Como consecuencia, los procesos de diseño y ejecución de políticas no reciben el suficiente debate, y se perciben como discrecionales y poco transparentes.

Control y rendición de cuentas. Además de la ausencia de mecanismos formales de consulta con las empresas reguladas, las comisiones no tienen la obligación legal de presentar públicamente informes

periódicos con información sobre sus actividades. Esto impide que los demás agentes del mercado puedan informarse sobre las decisiones regulatorias, y que exista una rendición de cuentas apropiada. Esto lleva a que el control de las actividades de regulación se realice por la vía judicial (a través de demandas y tutelas), lo que obstaculiza aún más el proceso regulatorio.

Inestabilidad. Según lo observado hasta el momento, la regulación ha cambiado las reglas de juego de manera arbitraria y sobre la marcha. Esta falta de estabilidad y seguridad jurídica genera incertidumbre y desconfianza en los agentes privados, y desincentiva la inversión necesaria para mejorar la calidad de los servicios y aumentar la cobertura.

Organización interna de las comisiones. Además de las fuentes de conflicto entre comisionados y ministros mencionadas anteriormente, otra causa de problemas en el funcionamiento interno de las comisiones es la asimetría entre la información disponible a los equipos técnicos de las comisiones y la que reciben los ministros o el director del DNP. Estas diferencias dificultan la interacción entre los miembros y el proceso de discusión durante las reuniones.

Relación con la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios (SSPD). La SSPD, junto con los ministerios sectoriales y las Comisiones de regulación, es el tercer pilar de la estructura institucional de los servicios públicos en Colombia. La Superintendencia fue creada con el propósito general de vigilar el grado de competencia en la prestación de los servicios públicos, el cumplimiento de las normas reguladoras y de los estándares de servicios, y la calidad de la administración de las empresas de servicios públicos. La coordinación entre las Comisiones y la Superintendencia es de mutuo interés para cumplir en la mejor forma posible sus respectivas funciones.

Sin embargo, a pesar de la presencia del SSPD en las deliberaciones de las Comisiones, con voz pero sin voto, la coordinación entre las dos instancias no es adecuada, lo que resta efectividad a la regulación e impone obligaciones a la Superintendencia que esta entidad no puede cumplir.

Criterios en la aplicación de la ley. Las tres Comisiones tienen diferentes interpretaciones de los contenidos de la Ley de Servicios Públicos, y manejan conceptos disímiles y contradictorios con respecto a temas transversales, como remuneración al capital y antimonopolios, entre otros. Estas diferencias generan inestabilidad en las reglas de juego, con el mencionado impacto sobre la inversión privada.

B. Propuestas

El adecuado funcionamiento del esquema institucional implantado en Colombia a mediados de la década de los noventa es fundamental para el suministro futuro de los servicios públicos en Colombia, la ampliación de su cobertura, y su prestación de manera eficiente. Para lograr este objetivo es necesario fortalecer el andamiaje institucional con reformas de corto y mediano plazo.

Una revisión de la Ley 142 de 1994 sugiere que ésta brinda un marco compatible con el funcionamiento de una economía de mercado y permite delegar funciones específicas y delimitadas a las Comisiones de Regulación orientadas a promover la competencia, extender la cobertura de los servicios y otorgar subsidios a los grupos más pobres de la población. Además, hay que tener en cuenta que, en la práctica, lo que ha impedido desarrollar el espíritu de esta ley son limitaciones de índole política. Por ende, en lo posible el sistema debe consolidarse dentro del marco legal actual, antes que proceder a una reforma de dicho marco.

Las propuestas de corto plazo apuntan, en su conjunto, a mejorar la capacidad efectiva de los reguladores y de las Comisiones para llevar a cabo sus labores. En la medida en que los expertos comisionados cuenten con la calificación y la experiencia requerida, y que esto contribuya a legitimar y a mejorar la credibilidad de las instituciones que lideran, tendrá sentido otorgar un nivel mayor de independencia a la entidad reguladora. Una forma de mejorar el perfil de los expertos comisionados es hacer el cargo más atractivo para individuos con altas capacidades técnicas, una preparación académica sólida y un buen conocimiento del sector. Para lograrlo es recomendable mejorar la remuneración, que actualmente es baja, no corresponde a la categoría del cargo, y no toma en cuenta las condiciones que implica ejercer el cargo como la dedicación exclusiva y las inhabilidades. Además, se recomienda revisar las inhabilidades, puntualmente en el caso de la entrada.

Para fortalecer la capacidad efectiva de los reguladores para realizar sus labores, también es necesario delimitar con mayor precisión las funciones de las Comisiones y establecer las instancias que corresponden al ámbito de la política y las que son de exclusiva competencia de la regulación. La acción en este sentido consiste en reforzar la coordinación entre las Comisiones y los responsables de las políticas sectoriales -DNP, ministerios sectoriales y Ministerio de Hacienda. Para mejorar esta coordinación deberán crearse las instancias de coordinación necesarias.

Existe una crítica recurrente en el sentido de que no existe un canal formal de información entre las empresas reguladas y las Comisiones, que facilite los procesos de consulta y divulgación. Un avance en esta dirección que haga los procesos más transparentes, daría más legitimidad a las políticas implementadas, reduciría el grado de discrecionalidad de los comisionados y contribuiría a mejorar la calidad

de la regulación, a la estabilidad de la misma y a establecer una mejor relación entre reguladores y regulados. Dentro del proceso regulatorio se debe incluir tanto la obligación de publicar y justificar los principios básicos que guían la regulación, como la de realizar audiencias públicas de debate de la regulación. Por otra parte, se recomienda que las Comisiones presenten de manera pública los estudios que servirán de base para la adopción de medidas regulatorias, con un plazo razonable para recibir comentarios. Debe existir, además, la obligación formal de que las comisiones respondan dentro de un plazo prudencial las solicitudes e inquietudes de los regulados. Finalmente, se propone que las Comisiones presenten por lo menos un informe anual sobre sus actividades, la situación de los sectores regulados, los problemas encontrados y enfrentados, los estudios realizados, las resoluciones adoptadas y los efectos de las mismas. Podría tratarse de un informe al Congreso Nacional o al ministerio sectorial correspondiente y debe ser público.

Además de los canales de comunicación, otro elemento fundamental para garantizar la transparencia de los procesos regulatorios es la creación de instancias apropiadas de rendición de cuentas por parte de las comisiones. Actualmente el control se ejerce por vías judiciales o disciplinarias, lo que obstaculiza el proceso. Con el fin de agilizar la solución de las controversias que se presentan entre las Comisiones y los regulados se sugiere estudiar la posibilidad de modificar la estructura interna de las Comisiones de Regulación para crear un órgano superior de solución de diferencias, una *segunda instancia* especializada, antes de proceder al ámbito judicial.

VI. INSTITUCIONES POLÍTICAS

Prácticamente la totalidad de las reformas económicas aquí propuestas requieren de la aprobación

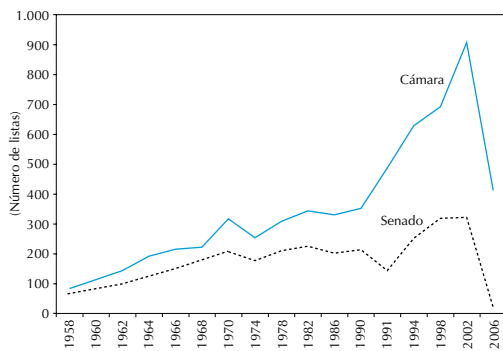
del Congreso de la República, o bien en su calidad de constituyente, o bien en su calidad de legislador. Por ello, el funcionamiento del Congreso y, en general, de las instituciones políticas, debe ser parte integral del análisis de las reformas institucionales pendientes. Sin embargo, el fortalecimiento de la rama legislativa no debe ser visto simplemente como un asunto instrumental para la agenda de reformas económicas, sino que constituye un objetivo en sí mismo. Un Congreso representativo, independiente, deliberante, y con suficientes herramientas para ejercer un adecuado control político sobre el ejecutivo, es una aspiración de cualquier sistema político que se precie de responder a los postulados del constitucionalismo liberal basado en el principio de separación de poderes.

El Congreso colombiano abordó la cuestión de su propia integración y funcionamiento desde finales de los años noventa y después de varios intentos, aprobó el Acto Legislativo 01 de 2003, "Por el cual se adopta una Reforma Política Constitucional y se dictan otras disposiciones". Fedesarrollo ha sostenido que esta reforma es un importante paso en la dirección correcta²⁸. En efecto, una de las preocupaciones del Congreso, atendidas en la reforma, era la dispersión política reflejada en múltiples microempresas electorales, de sello individual. La exigencia de listas únicas, sumada a la figura del umbral electoral y al nuevo esquema de repartición de curules denominado "cifra repartidora" -que sustituyó al viejo sistema de cociente y residuo-, contribuyeron a la eliminación de más de seis decenas de movimientos políticos.

Como se aprecia en el Gráfico 7, el número de listas que se presentaron en las pasadas elecciones legis-

²⁸ Ver Economía y Política No. 14, "La Reforma Política: un gran avance".

Gráfico 7. NÚMERO DE LISTAS INSCRITAS POR ELECCIÓN



Fuente: Registraduría Nacional del Estado Civil.

lativas se redujo significativamente en comparación con lo ocurrido hasta 2002²⁹.

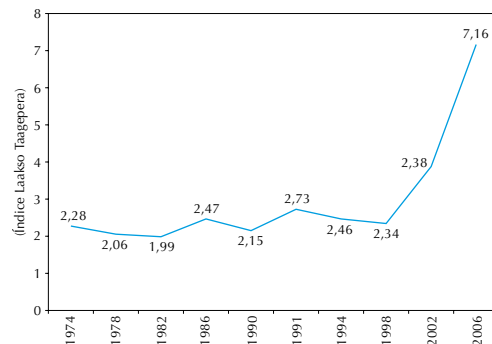
La aplicación del umbral restringió a diez el número de partidos o movimientos políticos que obtuvieron curules. Sin embargo, es interesante que el número efectivo de partidos (NEP) en la Cámara de Representantes, medido con el índice de Laakso-Taagepera que se presenta en el Gráfico 8, aumentó de 3,88 en 2002 a 7,16 en 2006. Esta es una medida de fragmentación, que se calcula como el inverso de la suma del cuadrado de las participaciones de cada partido en la elección correspondiente³⁰. El NEP ha aumentado a través de los años, de dos partidos en los años setenta (liberal y conservador), a tres en el periodo post-1991 (Liberal, Conservador y AD-M19) y a cuatro en 2002 (Liberales -línea oficial, Liberal

²⁹ Los partidos o movimientos políticos que quedaron con representación en el Senado, según el informe de la Registraduría, son: Partido Social de Unidad Nacional, Partido Conservador Colombiano, Partido Liberal Colombiano, Partido Cambio Radical, Polo Democrático Alternativo, Partido Convergencia Ciudadana, Movimiento Alas Equipo Colombia, Partido Colombia Democrática, Movimiento Colombia Viva, Movimiento Mira. Esta información, proveniente de la Registraduría, está pendiente de ser confirmada oficialmente, cuando finalicen los escrutinios a cargo del Consejo Nacional Electoral.

-línea *uribista*, Conservadores y Polo Democrático Independiente). Sin embargo, el cálculo del NEP para el Congreso elegido en 2006 puede cambiar significativamente si se agrupan varios de los partidos o movimientos que respaldan al Presidente Uribe en uno solo (Partido Social de Unidad Nacional, Partido Cambio Radical, Partido Convergencia Ciudadana, Movimiento Alas Equipo Colombia, Partido Colombia Democrática y Movimiento Colombia Viva). Los otros dos partidos serían, el Partido Conservador Colombiano, el Partido Liberal Colombiano y el Polo Democrático Alternativo.

De cualquier modo, la reducción del número de movimientos o partidos ha facilitado la transparencia y la gobernabilidad, al hacer la discusión ideológica y programática más visible para la ciudadanía. Sin

Gráfico 8. ÍNDICE LAAKSO-TAAGEPERA DEL NÚMERO EFECTIVO DE PARTIDOS EN LA CÁMARA DE REPRESENTANTES



Fuente: Registraduría Nacional del Estado Civil, cálculos propios.

³⁰ $NEP = \frac{1}{\sum (s_i)^2} - 1$, donde s es la participación del partido i en el Congreso. Para realizar este ejercicio es necesario sumar movimientos que posteriormente en la mecánica legislativa se agrupan alrededor de un partido. Por ejemplo, el antiguo Movimiento Nacional o el Movimiento Político Ciudadanos por Boyacá se le suma al Partido Nacional Conservador. Lo mismo es cierto, antes de 2006, con grupos independientes como la AD-M19, el Movimiento Visionario, la ANAPO, etc.

embargo, cabe recordar que el nivel de cohesión programática de los partidos es todavía bajo. Como se muestra en el Gráfico 9, en comparaciones internacionales realizadas por el BID, los partidos políticos colombianos aparecen como los menos programáticos, junto con países como Bolivia, Venezuela y Perú. Como reflejo de ello, las plataformas ideológicas de los partidos tradicionales tienen pocas diferencias y es difícil señalar con exactitud su posición sobre los temas polémicos y de relevancia para el país.

De otra parte, en materia de elecciones presidenciales, se introdujo recientemente, a raíz de la ley de garantías electorales que se expidió para reglamentar la nueva figura de la reelección presidencial inmediata, un esquema en el cual las campañas de los partidos o movimientos que alcancen representación en el Congreso, tendrán derecho a un anticipo que puede llegar a más de cinco mil millones de pesos, y después de elecciones, habría derecho a la reposición por votos, respecto de lo cual el anticipo sería deducible.

Este esquema pretende equilibrar, por la vía de la financiación, las evidentes ventajas mediáticas, de

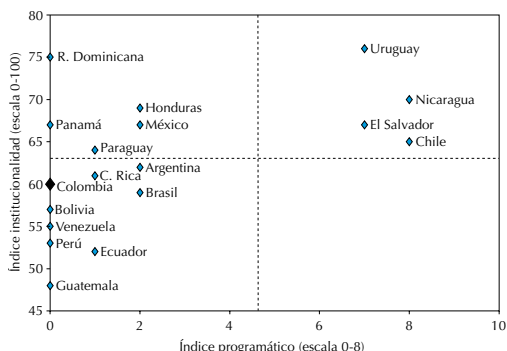
transporte y presupuestales que tiene el presidente en ejercicio que aspire a la reelección inmediata. Se suma a otra regla, dispuesta por la Corte Constitucional cuando examinó la constitucionalidad de la ley, en el sentido de que no se pueden recibir aportes de personas jurídicas, solo de personas naturales.

Sin embargo, los requisitos para tener derecho al anticipo han resultado excesivamente engorrosos, y los candidatos han encontrado dificultades para conseguir las garantías bancarias o las pólizas de seguros provenientes de entidades privadas que exige la reglamentación, razón por la cual han tenido que pignorar sus recursos estatales futuros, posibilidad también prevista en la ley. La financiación de las campañas presidenciales en un contexto de reelección presidencial debe revisarse para hacer realmente equitativa la competencia democrática.

En el caso de las campañas para el Congreso, se mantiene el sistema tradicional de reposición por votos. El Acto Legislativo 01 de 2003 aumentó la cuantía de financiación de las campañas de los partidos y movimientos políticos con personería jurídica a un nivel tres veces mayor al establecido para el período 1998-2002, en pesos constantes de 2003.

No obstante, esta financiación estatal de las campañas electorales al Congreso es concurrente con financiación privada sometida a unos límites previstos en la ley. Con la vigencia de la figura del "voto preferente", el esfuerzo de financiación particular no se hace a través de los partidos, sino que corresponde a los candidatos individuales. Esta circunstancia debilita la relación entre los candidatos y sus partidos, pues aquellos no requieren, ni utilizan ningún apoyo financiero del partido al cual pertenecen, al menos durante las campañas, y se mantiene vigente un importante aspecto del antiguo sistema basado en microempresas electorales. Ello afecta negati-

Gráfico 9. ÍNDICE PROGRAMÁTICO Y DE INSTITUCIONALIDAD DE LOS PARTIDOS EN AMÉRICA LATINA



Fuente: Jones (2005).

vamente el logro de la legítima aspiración a tener unas bancadas sólidas y disciplinadas dentro de la Rama Legislativa, pues el sentido de pertenencia de los candidatos con sus partidos no se refuerza, sino que por el contrario se atenúa, gracias a un endeble sistema de financiación de las campañas.

A. Propuestas

Sin embargo, existen por lo menos tres aspectos que parece necesario revisar, y eventualmente, reformar, para que el propósito de fortalecer al Congreso por la vía de organizar y disciplinar a los partidos que lo conforman pueda darse por culminado:

- ❑ **Voto preferente:** el orden de ubicación de los candidatos en la lista respectiva de cada partido tiene una capital importancia, pues de él depende la distribución de las curules. El primero de la lista ocupará la primera curul que le corresponda al partido, y así sucesivamente. Para este tema, la reforma política optó por una fórmula transaccional conocida con el nombre del "voto preferente"³¹. Esta figura está a medio camino entre la conformación cerrada de las listas, mediante la cual las directivas de los partidos definen unilateralmente la ubicación de cada candidato en la lista, por un lado, y, por el otro, la aplicación de mecanismos democráticos internos de cada partido *previos* a las elecciones, para conformar las listas.

El sistema de voto preferente permite al elector reorganizar el orden propuesto de antemano por el partido, el día mismo de las elecciones. Así,

³¹ La reforma política ofrece a los partidos la posibilidad de optar por el mecanismo del voto preferente, o presentar listas cerradas. En las elecciones legislativas de marzo de 2006, la gran mayoría de los partidos optaron por el sistema del voto preferente.

el orden prefijado por cada partido, se ve alterado por el número de votos que obtenga cada renglón, y de conformidad con esa votación, se reordena la lista bajo el criterio de mayor a menor votación, hasta completar el número de curules a que tiene derecho el partido de acuerdo con su votación total.

Este sistema estimula una competencia interna dentro de cada partido, que revive, aunque en forma atenuada, las prácticas propias del sistema de microempresas electorales que se quería abolir. Cada candidato sale a buscar sus votos particulares, y el partido sirve apenas como paraguas, utilizada por los candidatos para cumplir el requisito de la lista única y beneficiarse de la figura del "umbral".

Para satisfacer a cabalidad los propósitos reformistas, el voto preferente debería eliminarse de la Constitución y sustituirse por una obligación para los partidos de definir el orden de conformación de sus listas por mecanismos democráticos internos, previos a la elección propiamente dicha. Si hoy en día están en capacidad de hacerlo para escoger sus candidatos presidenciales, no hay ningún impedimento, ni conceptual ni práctico, para que lo puedan hacer para efectos de sus listas al Congreso de la República.

- ❑ **Disciplina de los partidos:** hasta el presente, el voto de cada parlamentario no ha tenido ninguna obligación de someterse a las directrices de cada partido. La reforma política de 2003 estableció el principio de que "los miembros de las corporaciones públicas elegidas por un mismo partido o movimiento político o ciudadano actuarán en ellas como bancada en los términos que señale la ley y de conformidad con las decisiones democráticamente por éstas". Para ello, la nueva norma

constitucional permite a los partidos "establecer sanciones por la inobservancia de sus directrices por parte de los miembros de las bancadas, las cuales se fijarán gradualmente hasta la expulsión, y podrán incluir la pérdida del derecho de voto del congresista, diputado, concejal, o edil por el resto del período para el cual fue elegido".

En desarrollo de este mandato constitucional, se expidió la Ley 974 de 2005. En ella, se establecen las reglas concretas para el funcionamiento de las bancadas parlamentarias, que regirán a partir del presente año. Infortunadamente, el artículo 5° de la ley parece abrir un espacio para la indisciplina, en contra del espíritu, tanto de la reforma constitucional, como de quienes promovieron la expedición de un régimen de bancadas. Dice el artículo:

"Las bancadas adoptarán decisiones de acuerdo con lo dispuesto en el artículo segundo de esta ley. Cuando la decisión frente a un tema sea la de dejar en libertad a sus miembros para votar de acuerdo con su criterio individual, se dejará constancia de ello en el acta respectiva de la reunión de la bancada. La bancada puede adoptar esta decisión cuando se trate de asuntos de conciencia, o de aquellos en los que, por razones de conveniencia política, de trámite legislativo o controversia regional en el caso de la Cámara de Representantes, los miembros de las bancadas decidan no adoptar una decisión única. Cuando exista empate entre sus miembros se entenderá que estos quedan en libertad de votar" (subrayado nuestro).

De las excepciones al principio de funcionamiento por bancadas que consagra este artículo, la única que tiene respaldo constitucional es la que se refiere a "los asuntos de conciencia". Las demás excepciones (conveniencia política, trámite legislativo, controversia regional), no encuentran respaldo

constitucional alguno, y deben ser removidas de la ley por la Corte Constitucional³² o eliminadas pronto por el propio legislador. De lo contrario, el propósito de unificar criterios dentro de los partidos, y lograr que estos se comporten como bloques homogéneos, quedaría convertido en letra muerta, pues las razones de conveniencia política, trámite legislativo o controversia regional pueden invocarse prácticamente respecto de cualquier iniciativa legislativa, para dejar en libertad a los congresistas de votar por fuera de las directrices partidistas.

VII. CONCLUSIONES

Este trabajo resume varias de las reformas a las instituciones económicas y políticas que Fedesarrollo ha planteado en los últimos años. Las reformas prioritarias deben centrarse en las reglas presupuestales y la descentralización. Las propuestas están orientadas a mejorar los resultados de la política fiscal, especialmente en términos de la eficiencia, estabilidad, adaptabilidad y orientación hacia el interés público. Para lograr estos objetivos, es indispensable avanzar en el proceso de reforma a las instituciones políticas, especialmente en términos del funcionamiento del Congreso y del sistema de partidos. Aunque las nuevas reglas electorales son una fuente de optimismo, el éxito de esta agenda de reforma dependerá de la capacidad de los partidos de consolidar tanto sus bases programáticas como la disciplina de sus miembros.

³² Al mencionar el tema de las bancadas, la Constitución, en su nueva redacción del artículo 108, dice: "Los estatutos internos de los partidos y movimientos políticos determinarán los asuntos de conciencia respecto de los cuales no se aplicará este régimen..."

BIBLIOGRAFÍA

- Alesina A., Hausmann, R., Hommes, R. y Stein, R. (1999), Budget Institutions and Fiscal Performance in Latin America. Inter-American Development Bank, Working Paper Series, 394.
- Alesina, A. (Ed.) (2005), *Institucional Reforms: The Case of Colombia*. Cambridge, U.S.: MIT Press..
- Ayala, U. y Perotti, R. (2005), The Colombian Budgetary Process. En Alesina, A. (Ed.), *Institucional Reforms: The Case of Colombia*. Cambridge, U.S.: MIT Press.
- Banco Mundial (2004), *Colombia: Recent Economic Developments in Infrastructure*. Informe REDI, Banco Mundial.
- Caballero, C., Jadresic, A. y Ramírez, M. (2004), El Marco Institucional para la Regulación, Supervisión y el Control de los Servicios Públicos en Colombia: Propuesta para su Fortalecimiento. *Cuadernos de Fedesarrollo*, No. 18.
- Cárdenas, M. Mejía, C. y Olivera, M. (2006), La Economía Política del proceso presupuestal en Colombia. Mimeo, Fedesarrollo.
- Cárdenas, M., Gaviria, A. y Meléndez, M. (2006), La Infraestructura de Transporte en Colombia. *Cuadernos de Fedesarrollo*, No. 17.
- Carrasquilla, A. (2005), Descentralización. *Coyuntura Económica*, Volumen XXXV, No. 2.
- Castiblanco, R. (2004), Incidencia de las negociaciones entre la rama legislativa y ejecutiva y/o de las externalidades, en el presupuesto de inversión de la Nación e inercia presupuestal en Colombia 1995-2003. Trabajo Final de Pasantía, Universidad del Rosario.
- Departamento Nacional de Planeación, DNP (2002), *Evaluación de la descentralización municipal en Colombia: balance de una década*. Tomo I: Marco Conceptual y resultados del progreso municipal. Bogotá.
- Dillinger, W. y Webb, S. (1999), Decentralization and Fiscal Management in Colombia. World Bank, Policy Research Working Paper, 2122.
- Echeverry, J.C., Fergusson, L. y Querubín, P. (2004), La batalla política por el presupuesto de la Nación: inflexibilidades o supervivencia fiscal. *Documento CEDE* 2004-1, Facultad de Economía, Universidad de los Andes.
- Fainboim, I., Olivera, M. y Fernández, A. M. (2005), Análisis de los sistemas de planeación, selección, seguimiento y evaluación de la inversión pública: el caso de Colombia. Mimeo, BID, DNP, FMI.
- Fainboim, I., y Rodríguez, C. (2004), Inversión en infraestructura en Colombia: comportamiento, evaluación, presupuestación y contabilización. Informe REDI, Banco Mundial.
- Fedesarrollo (2006), La Reforma Política: un gran avance, *Economía y Política*, No. 14. Febrero.
- Filc, G. y Scartascini, C. (2005), Instituciones Presupuestarias. En: Eduardo Lora (Ed.), *El Estado de la Reforma del Estado*, Washington D.C.: Próxima publicación.
- Fondo Monetario Internacional, FMI (2004), Ayuda de Memoria: Descentralización Fiscal en Colombia. *Documento, Fondo Monetario Internacional*.
- Jones, M. (2005), The Role of Policymaking Process. Trabajo preparado para el Workshop on State Reform, Public Policies and Policymaking Processes del BID, 28 de febrero-2 de marzo, Washington, D.C.
- Rojas, F. (2002), La descentralización en Colombia desde la perspectiva de los organismos multilaterales. Memorias del Foro sobre descentralización organizado por el DNP, Bogotá, Colombia.
- Sánchez, F. (2005), Descentralización y progreso en el acceso a los servicios sociales. Documento de la Misión para la erradicación de la pobreza y desigualdad (MERP).
- Stein, E., Talvi, E. y Grisanti, A. (1998), Institutional Arrangements and Fiscal Performance: the Latin American Experience. *NBER Working Paper*, 6358.