



# ECONOMÍA Y POLÍTICA

## ANÁLISIS DE LA COYUNTURA LEGISLATIVA



No. 49 - Febrero 2009 comentarios a: [vsaavedra@fedesarrollo.org](mailto:vsaavedra@fedesarrollo.org)

Director: Guillermo Perry  
Editor: Roberto Steiner  
Víctor Saavedra

## EL TIEMPO DETENIDO: ¿CÓMO HACER LAS REFORMAS QUE EL PAÍS NECESITA?

La Agenda Legislativa del último año, en lo económico y social, ha sido más bien lánguida. El Gobierno presentó pocas iniciativas de importancia y la mayoría de los proyectos de Ley han tenido un trámite lento.

En particular, dos de las principales iniciativas del Gobierno desde el segundo semestre de 2007 (la Reforma Financiera y el Nuevo Código de Minas) están aún pendientes del cuarto debate mientras que el proyecto de Ahorro de Regalías no ha tenido ninguno, a pesar de que el Gobierno retiró el primer proyecto y presentó una segunda versión bastante mejorada.<sup>1</sup> Solamente han culminado su trámite dos proyectos gubernamentales de importancia modesta, la Ley de Contribución de Cooperativas y el que modifica el derecho a la huelga. El Gobierno concentró sus esfuerzos en la Reforma Política, que logró aprobar en sesiones extraordinarias, y en la de Justicia, que se vio obligado a retirar sin haber logrado pasar debate alguno. Por su parte, una iniciativa de importancia emanada del propio Congreso, la Ley de Ciencia y Tecnología, fue aprobada, y otra, la Ley de Competencia Económica, cursó tres debates. Ver Cuadro 1.

Si Colombia tuviese un crecimiento vigoroso y sostenido, si no dependiera tanto de lo que pasa en el resto del mundo, y si contara con una buena distribución del ingreso y bajos niveles de pobreza, se comprendería esta especie de apatía o letargo legislativo. Pero no es así. La fuerte distorsión actual de nuestra economía demuestra cuán precario era el crecimiento rápido de los últimos años basado en un vigoroso crecimiento de nuestros principales socios comerciales (EE. UU. y Venezuela), en precios altos de nuestros productos de exportación y en crédito externo barato y abundante.

Para mejorar la productividad de nuestra economía y depender menos de los avatares externos hay mucho que hacer en temas tan diversos como la calidad de las instituciones, educación, infraestructura, investigación y desarrollo tecnológico, y profundidad y diversidad de nuestro sistema financiero, para mencionar apenas algunos de los más importantes. Y ni que decir en lo social: seguimos teniendo unas de las más altas tasas de desigualdad, informalidad y desempleo en el mundo en desarrollo, incluso comparándonos con otros países latinoamericanos, así como una elevada incidencia de la pobreza. La seguridad social, y en especial el sistema de salud, los parafiscales y otras cargas que desincentivan la creación de empleos formales, requieren reformas urgentes y nadie le pone el cascabel al gato.

Hay que preguntarse qué ha estado motivando al Gobierno y a nuestros legisladores a no ocuparse de los temas más importantes para el país, o a hacerlo en forma tal que apenas se producirían mejoras marginales. En efecto, incluso en algunos temas de la mayor importancia, como el de la Reforma Financiera, el Gobierno prefirió no tocar o retirar sus propuestas iniciales en áreas muy importantes para profundizar y diversificar nuestro sistema financiero, tales como las referentes a los derechos de los acreedores y accionistas minoritarios, la constitución y posesión de colaterales, los desafortunados topes a las tasas de interés, las inversiones forzosas y la información financiera –área en la cual impulsó una nueva Ley muy defectuosa de habeas data-. Y ha sido particularmente notoria la falta de interés gubernamental en afrontar los temas de la salud y los parafiscales, para mencionarsólo dos asuntos en el área social que deberían ocupar el centro de la discusión legislativa.

<sup>1</sup> Ver Economía y Política # 34

**Cuadro 1**  
**ESTADO ACTUAL DE LOS PROYECTOS DE LEY**

	Radicado	Radicado	Debates (Aprobado)				Aprobada Conciliación	Retirado/ Archivado
			Primer	Segundo	Comisiones Conjuntas	Tercer		
	Primera Vez							
Ahorro de Regalías	5 de Sept de 2007	2 de Sept de 2008						
Reforma Código de Minas		30 de Julio de 2007	4 de Dic de 2007	11 de Junio de 2008		15 de Dic de 2008		
Reforma Financiera		11 de Abril de 2008			18 de Junio de 2008			
Ley de Segunda Vivienda		26 de Sept de 2007			5 de Dic de 2008	12 de Feb de 2008		
Juegos de Azar		10 de Dic de 2008			17 de Jun de 2008	18 de Nov de 2008		10 de Dic de 2008
Contribución Cooperativas		28 de Sept de 2008	11 de Dic de 2007	20 de Feb de 2008		8 de Abril de 2008	17 de Jun de 2008	19 de Jun de 2008
Derecho a Huelga		27 de Nov de 2007		29 de Abril de 2008	2 de Abril de 2008		27 de May de 2008	17 de Jun de 2008
Ley de Competencia		14 de Nov de 2007	14 de Mayo de 2008	19 de Junio de 2008		10 de Dic de 2008		
Ley de Transf. Social	15 de Nov de 2007	5 de Ago de 2008						
Ley de Ciencia y Tecnología		20 de Julio de 2007	5 de Dic de 2007	19 de Ago de 2008		3 de Dic de 2008	15 de Dic de 2008	16 de Dic de 2008
Reforma Política		26 de Ago de 2008	7 de Oct de 2008	29 de Oct de 2008		26 de Nov de 2008	15 de Dic de 2008	16 de Dic de 2008
Reforma a la Justicia	26 de Ago de 2008	23 de Sept de 2008						14 de Oct de 2008

Pero el Congreso tampoco se salva de la apatía e inacción. Es de lamentar que ni siquiera haya habido primer debate para muchos proyectos de importancia y que el avance de otros haya sido tan lento y tortuoso. Cuando se comparan los proyectos iniciales con los cambios introducidos a lo largo de los debates, ha habido mejoras modestas en algunos (en la Ley de Competencia y la reforma al Código de Minas) y desmejoras en otros. Si bien es de aplaudir la iniciativa legislativa en algunas áreas, el Congreso tampoco ha afrontado muchos de los temas más críticos. Y, en algunos casos, parece ser cierto que el ambiente difícil en el Congreso es precisamente el que ha inhibido que el Gobierno presente iniciativas sobre algunos temas importantes, o que se concentre en asuntos de importancia secundaria, como ha ocurrido en el caso de la Reforma Financiera.<sup>2</sup>

Una primera hipótesis es la de que el rápido crecimiento económico en los años recientes produjo una especie de anestesia en el Gobierno, en el Congreso, en el sector privado y en la opinión. En efecto, es consustancial a la naturaleza humana que cuando se atraviesa por una

se piense que ésta va a durar para siempre, o se decida dejar la solución de los problemas estructurales para después y, en particular, para quienes vengan después. La negación del problema hasta cuando hace crisis es un fenómeno bien conocido tanto en la psicología como en la economía y el corto-placismo y oportunismo de los gobernantes es casi una ley en la ciencia política. Unas y otras disciplinas sugieren que solamente en contadas excepciones, cuando hay individuos y sociedades excepcionalmente maduras o líderes políticos con estatura de estadistas, los problemas estructurales se afrontan en los buenos tiempos. De lo contrario, se requiere que sobrevengan crisis para reconocer y entrar a solucionar los problemas.<sup>3</sup> Si ésta hipótesis es cierta, la fuerte desaceleración económica actual y el inminente aumento del desempleo y la informalidad podrían ser los detonantes para que Gobierno y Congreso, gremios y opinión, se “pusieran las pilas” y entremos en un nuevo período reformista como el que caracterizó el inicio de la primera administración Uribe, cuando el país aun no superaba la profunda crisis económica y social que se desató en 1999.

<sup>2</sup> Con excepción de la introducción del sistema de multi-fondos.

<sup>3</sup> Con excepción de la introducción del sistema de multi-fondos.

Sin embargo, es posible que ello no baste. En efecto, otras hipótesis, posiblemente complementarias con la anterior, ponen el énfasis en aspectos puramente políticos. Una se basa en el debilitamiento y fragmentación de los partidos, proceso que se acentuó desde la expedición de la Constitución de 1991 y que, según algunos autores<sup>4</sup>, hace más difícil, desde esa época, el trámite de reformas estructurales en el Congreso, por cuanto es necesario negociar los acuerdos al menudeo. En estas condiciones, sólo en épocas de crisis o de luna de miel de los Gobiernos, como fue el caso del inicio de la primera administración Uribe, es posible aprobar una agenda reformista importante. La llamada Ley de Bancadas buscaba corregir esta situación y no es claro qué tanto ha permitido superarla.

La otra hipótesis es la de que la alta polarización causada por las iniciativas de reformar de nuevo la Constitución para una segunda reelección del Presidente Uribe, vía referendo

o reforma política, ha paralizado el resto de la Agenda Legislativa. Según esta interpretación, el Gobierno ha centrado sus esfuerzos en este objetivo y ha dejado en un segundo plano cualquier otra iniciativa legislativa. Por su parte, la oposición buscaría derrotar cualquier iniciativa de Gobierno, para de esa manera disminuir las probabilidades de éxito de la reelección.

¿Será posible que el cambio de signo de las perspectivas de crecimiento genere un ambiente propicio a retomar el camino de las reformas? ¿Cómo podrían lograrse acuerdos entre las bancadas que permitan discutir y aprobar proyectos necesarios para el crecimiento sostenido y la mejoría de las condiciones sociales de los colombianos, a pesar de la polarización reinante y el debate electoral que se avecina? Fedesarrollo y el Instituto de Ciencia Política llevarán a cabo un debate abierto sobre estos temas con voceros de los principales partidos el 5 de Marzo próximo.

---

<sup>4</sup> E.g., Cardenas, M. Junguito, R. y M. Pachón (2005) Outcomes in Colombia: the Effects of the 1991 Constitution. Fedesarrollo. Documentos de Trabajo No. 26.