



# ECONOMÍA Y POLÍTICA

## ANÁLISIS DE LA COYUNTURA LEGISLATIVA



No. 31 - Julio 2007 • Comentarios a: [molivera@fedesarrollo.org](mailto:molivera@fedesarrollo.org)

Director: Mauricio Cárdenas S.

Editor: Mauricio Olivera G.

## LOGROS Y DESAFÍOS EN MATERIA ECONÓMICA DE LA ANTERIOR LEGISLATURA

### 1. Introducción

En la legislatura pasada el poder ejecutivo presentó al Congreso varias propuestas en materia económica que, después de intensos debates, fueron finalmente aprobadas y convertidas en ley. Entre estas se encuentra el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010 como mapa de navegación del segundo período de la administración Uribe, el Acto Legislativo que reformó la fórmula de transferencias a las regiones y otras cuestiones relacionadas con la descentralización, la reforma a la Ley 80 que después de varios intentos introdujo modificaciones en la contratación con el sector público, y la aprobación del Tratado de Libre Comercio con los Estados Unidos.

En su momento, ECONOMIA Y POLITICA analizó cada una de estas iniciativas y sugirió las recomendaciones que consideró necesarias. Este número se dedica a analizar los resultados de estas reformas y los retos que algunas de ellas enfrentan. FEDEDESARROLLO considera que las leyes en materia económica surgidas durante la legislatura pasada alcanzaron sus objetivos. Sin embargo, algunas de ellas enfrentan aún retos en su reglamentación y en su desarrollo. Algunos de estos desafíos dependen del Congreso, otros dependen del poder ejecutivo. En particular, el Acto Legislativo generó la necesidad de hacer ciertos ajustes a la ley de transferencias. Para FEDEDESARROLLO, esta reforma a la descentralización generada por el Acto Legislativo no debe abrir nuevamente un boquete para que miembros del congreso, gremios y otros actores de

la arena política busquen introducir otras políticas. Por su parte, sobre el Plan Nacional de Desarrollo FEDEDESARROLLO insiste en la necesidad de generar mecanismos de información relevante para hacerle seguimiento y medir su efecto e impacto en el bienestar de la población. Sólo con información técnica de buena calidad es posible frenar ciertas políticas que fueron introducidas en el plan y que pueden hacerle daño a sus objetivos de desarrollo. Finalmente, el éxito de la Ley de contratación depende de un sistema de información que está en proceso de creación. En este caso FEDEDESARROLLO considera que es en parte a través de la creación de este mecanismo, con información transparente, que el Estado puede moverse hacia unas decisiones de contratación más eficientes y transparentes.

### 2. La ley de transferencias

Con un acto legislativo se reformó la fórmula del cálculo de las transferencias. Esta modificación era necesaria para contener la incertidumbre y la inestabilidad de las transferencias a las regiones destinadas a atender los gastos sociales más importantes del Estado: educación, salud y agua potable y saneamiento básico. La crisis de final de los años noventa comprometió estos gastos ya que la constitución de 1991 había atado las transferencias a los ingresos corrientes de la nación, y estos pueden variar a lo largo del ciclo económico. Por esta razón se modificó la fórmula del cálculo de las transferencias con el Acto Legislativo 1 del 2001, a través del cual se ataron

las transferencias a un crecimiento real por encima de la inflación. Este acto se desarrolló con la Ley 715 de 2001, a través de la cual se lograron, entre otros, los siguientes objetivos: i) fortalecimiento del sistema de finanzas intergubernamentales como medio efectivo para profundizar la descentralización; ii) establecimiento de bolsas independientes para educación y salud para ser distribuidas con criterios pertinentes de cada sector relacionados especialmente con algunos criterios de eficiencia; iii) distribución de recursos de inversión social con criterios de equidad y eficiencia para cubrir las necesidades básicas de la población pobre; y iv) mayor acceso a la educación de los niños en edad escolar y a la población en general a los servicios de salud y servicios públicos domiciliarios de agua potable y saneamiento básico.

Sin embargo, esta reforma tenía carácter transitorio hasta el año 2008. Por esto, si no se generaba nuevamente una reforma a la descentralización, esta volvería al esquema esbozado en los artículos 356 y 357 de la Constitución de 1991, a través de los cuáles las transferencias dependían de los ingresos corrientes (tributarios y no tributarios) del gobierno central. En otras palabras, si no se generaba una nueva reforma, la descentralización habría podido entrar en crisis por la incertidumbre y la volatilidad de los recursos destinados a las regiones.

Esta administración presentó el año pasado la propuesta para evitar que la fórmula de cálculo de las transferencias

volviera a estar atada a los ingresos corrientes de la nación. Tal como lo muestra el Cuadro 1, entre la propuesta presentada por el ejecutivo, y la aprobada por el Congreso, después de 6 debates, existen varias diferencias, las cuales son una señal de las presiones que enfrenta el ejecutivo al proponer proyectos de reforma de este tipo.

En primer lugar, la propuesta del gobierno buscaba atar permanentemente la fórmula del cálculo de las transferencias a un crecimiento real. Sin embargo, la reforma terminó teniendo un carácter transitorio (hasta el año 2016). En segundo lugar, la reforma hace crecer las transferencias en términos reales a una tasa más alta que la propuesta por el ejecutivo. Mientras este proponía que crecieran 3,5% por encima de la inflación hasta el 2010, y 2% desde el 2011 en adelante, el resultado es un crecimiento real de 4% hasta el 2009, de 3,5% en el 2010, y de 3% entre el 2011 y el 2016. Adicionalmente, las regiones van a recibir transferencias adicionales, entre 1,3 y 1,8%, destinados a la educación, y unos puntos adicionales cuando la economía crezca por encima del 4%. Estos últimos recursos están destinados a la primer infancia.

La diferencia entre la propuesta y los resultados muestran el desafío de economía política que el ejecutivo enfrentó. En este momento los resultados son difíciles de juzgar. Por un lado, la reforma terminó ahondando la descentralización. Pero también puede afirmarse que probablemente el gobierno presentó una propuesta un poco más conser-

**Cuadro 1**  
**ACTO LEGISLATIVO - REFOEMA A LA DESCENTRALIZACIÓN**  
**(Propuesta inicial y resultado final)**

	Propuesta inicial	Acto legislativo
Tasa de crecimiento real de las transferencias	2009-2010: 3.5%	2008-2009: 4,0% 2010: 3,5% 2011-2016: 3,0%
Puntos adicionales de crecimiento	-	1,3% (fuera de base) para 2008 y 2009, 1,6% para 2010 y 1,8% para 2011-2016
Años de vigencia	2009	2008
Transferencias de recursos adicionales si la economía crece por encima de 4%	Repartidos entre la Nación y los territorios	Territorios
Descuento de excedente que la Nación haya transferido en períodos de bajo crecimiento	Si	No
Porcentaje destinado a fortalecer la inversión de municipios pequeños	-	17% de los recursos de Propósito General del SGP

Fuente: Fedesarrollo.

vadora porque no se conocen exactamente los resultados de la descentralización en términos de eficiencia en el uso de los recursos. De hecho, tal como lo muestra el Gráfico 1, Colombia comparado con América Latina no logra grandes resultados en primaria de acuerdo a los recursos que destina a educación.

Sin juzgar los resultados, es necesario resaltar que este tipo de reformas tiene un gran costo político, y que la presente administración lo asumió para evitar un revés en la descentralización. Sin embargo, tal como ocurrió con el Acto Legislativo del 2001, nuevamente es necesario ajustar la ley de transferencias. En particular, uno de los logros más importantes de este acto fue crear una bolsa aparte para el sector de Agua Potable y Saneamiento Básico, tal como han existido hasta ahora las bolsas de educación y salud. Sin embargo, esta necesita la definición de criterios de distribución de competencias y de recursos entre departamentos y municipios. ¿Bajo que criterios se puede distribuir la bolsa entre los diferentes municipios? ¿Qué competencias le corresponden a los departamentos, teniendo en cuenta que el sector de acueducto y alcantarillado puede contar con economías de escala? Esto es necesario definirlo para distribuir con criterios de eficiencia y equidad los recursos de la descentralización destinados a este sector. Adicionalmente, los recursos que

se transferirán a las regiones cuando la economía crezca por encima de 4% real se destinarán a políticas de la primera infancia. Eventualmente será necesario definir el objetivo de estos recursos, ya que son transitorios e inciertos, mientras que las políticas destinadas a la primera infancia son políticas de Estado de carácter permanente. Estos ajustes son necesarios. Sin embargo una eventual reforma a la Ley 715 de descentralización no debería generar el costo político que la administración ya pagó con este acto legislativo.

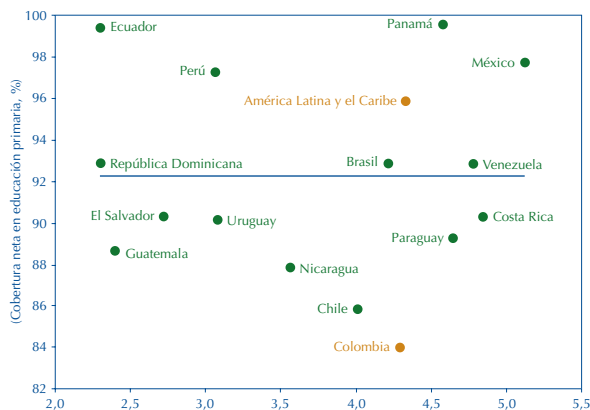
### 3. El Plan Nacional de Desarrollo (PND)

Después de 9 meses de preparación se convirtió en ley un nuevo plan de desarrollo. Sus son i) la consolidación de un crecimiento económico elevado para generar empleo y distribuir sus beneficios a todos los colombianos, con énfasis en reducción de la pobreza, equidad, competitividad, desarrollo sostenible, profundización de la descentralización y fortalecimiento de la democracia, y ii) afianzamiento de los logros de la política de defensa y seguridad democrática para seguir elevando la confianza en el país y las instituciones. Este plan de desarrollo busca continuidad en las políticas de la anterior administración, con un énfasis más fuerte en el gasto social para disminuir la pobreza.

Este es el cuarto plan de desarrollo que surte los trámites necesarios para convertirse en ley desde que se reformó la constitución en 1991, buscando fortalecer la planeación como herramienta para usar eficientemente los recursos públicos y encaminarlos hacia metas de desarrollo en el mediano y largo plazo. Sin embargo, esta herramienta se ha desvirtuado, al punto que varios economistas y académicos reconocidos han sugerido inclusive eliminar el plan como un ejercicio democrático en donde los diferentes actores de la sociedad y de las arenas políticas participan sugiriendo las políticas de desarrollo que consideran importantes. La búsqueda de consenso es costosa en términos de tiempo, de capital político, y, sobre todo, de consistencia de las diferentes políticas. El plan de desarrollo puede terminar convirtiéndose en una lista de necesidades, sin la priorización adecuada y sin la consistencia necesaria.

La socialización del presente plan de desarrollo durante su etapa de preparación abrió nuevamente este debate,

**Gráfico 1**  
**COBERTURA NETA EN EDUCACIÓN PRIMARIA**  
**Y GASTO PÚBLICO EN EDUCACIÓN EN**  
**DIFERENTES PAÍSES DE AMÉRICA LATINA**  
**(Cobertura 2003 y gasto promedio 1999-2003)\***



\* Los datos de Colombia son: gasto promedio 2000-2005, fuente DNP, y cobertura secundaria 2004. Fuente: CEPAL y Banco Mundial, DNP para Colombia.

el cual se vió reforzado por varios artículos, incluidos principalmente por el Congreso, que buscaban introducir proyectos y políticas específicos. Uno de ellos quería que se introdujeran proyectos generados por el Congreso sin cumplir con los mínimos requisitos técnicos necesarios. Varios de estos artículos fueron finalmente eliminados, y otros modificados. La sustancia del plan de desarrollo aprobado terminó siendo la misma en términos de la continuidad de las políticas anteriores, pero se dejó la puerta abierta para que se incluyan nuevos proyectos, si la disponibilidad de recursos y la restricción presupuestal lo permiten (ver artículo 129 del Plan Nacional de Desarrollo).

Abrir estas posibilidades pone en peligro no sólo las políticas de desarrollo sino también la estabilidad macroeconómica. Adicionalmente, desvirtúa la planeación como herramienta para el logro de objetivos de mediano y largo plazo. La planeación debería priorizar las políticas teniendo en cuenta las restricciones financieras existentes. Sin embargo, también es necesario entender que el plan, como ejercicio democrático, abre las puertas a este tipo de situaciones. Es imposible pensar que si la planeación se democratiza el ejecutivo va a tener el poder suficiente para frenar las presiones para incluir políticas provenientes de la sociedad civil o del Congreso.

Sin embargo, el gobierno si cuenta con herramientas adecuadas para controlar en el presupuesto anual la presión de gasto generada por el plan de desarrollo. De hecho, para ajecutar los proyectos por viabilizar incluidos en el plan, es necesario formularlos con los requerimientos técnicos de la evaluación y priorizarlos dentro de las políticas del plan. Esta es una labor del ejecutivo, en cabeza del Departamento Nacional de Planeación (DNP). Y para esto, el DNP cuenta con la capacidad técnica y las herramientas necesarias para evitar que nuevos proyectos sacrifiquen las políticas del plan de desarrollo y la calidad del gasto público.

En conclusión, los planes de desarrollo pueden convertirse en herramientas de planeación de las políticas públicas poco adecuadas si se convierten en una lista de necesidades sin la consistencia necesaria y sin tener en cuenta las restricciones presupuestales. Sin embargo, el ejecutivo cuenta con las herramientas adecuadas para la presupuestación a través de las cuales se pueden evi-

tar estos errores en la planeación. En la medida en que esta es un ejercicio democrático, la presión para que se incluyan nuevas políticas o proyectos es inevitable. De todos modos, el gobierno cuenta con herramientas adecuadas como el Banco de Programas y Proyectos de Inversión Nacional (BPIN) o el Sistema de Seguimiento a Metas Presidenciales (SIGOB) para evitar la desviación de las políticas públicas de los objetivos últimos de mediano y largo plazo de la planeación.

#### 4. La ley de contratación

Entre las reformas más importantes que se hicieron a la ley de contratación (Ley 80 de 1993), se decidió la generación del Sistema Electrónico para la Contratación Pública -SECOPI- para hacer seguimiento y control de la gestión. Con el SECOPI la ley de contratación pretende unificar los sistemas de la Contraloría (Sistema de Información para la Contratación Estatal<sup>1</sup>-SICE-) y del gobierno (Portal Unico de Contratación<sup>2</sup> -PUC-) que es administrado por el Ministerio de Hacienda. De hecho, el SECOPI ya había sido creado a través de decreto 2178 del 29 de junio de 2006<sup>3</sup>, con la conformación de un comité directivo de coordinación entre el gobierno y la Contraloría para dirimir conflictos de poderes.

Sin embargo, aún no es claro que entidad estará a cargo de crear y operar el sistema. Tampoco es claro si este sistema va a sustituir a los dos que ya existen sin generar cargas adicionales a las entidades. FEDESARROLLO considera imperativa su creación de este sistema con el fin de hacer transparente y poder controlar de manera efectiva la contratación pública. Adicionalmente, FEDESARROLLO considera que este sistema debe agilizar la contratación pública, sobre todo teniendo en cuenta que esta debe estar conectada con la eficiencia del uso de los recursos públicos. Si para comprar suministros para su funcionamiento las entidades del Estado pueden demorarse varios meses, como pueden cumplir las políticas públicas con eficiencia?

---

<sup>1</sup> Este sistema fue creado por la Ley 598 de 2000.

<sup>2</sup> Reglamentado en el decreto 2434 de 2006.

<sup>3</sup> A su vez, este comité ya había sido creado, con algunas diferencias, a través del decreto 360 de 2004.