



RE3-07-007

Serie de
Estudios Económicos
y Sectoriales



BAHAMAS
BARBADOS
COLOMBIA
ECUADOR
GUYANA
JAMAICA
PERU
SURINAME
TRINIDAD y TOBAGO
VENEZUELA

REPUBLICA DE COLOMBIA: EVALUACION DE LA GOBERNABILIDAD DEMOCRATICA

Pablo Alonso
Mauricio Cárdenas
Rafael De La Cruz
Felipe Jaramillo
Mercedes Mateo
Carolina Mejía
Mónica Pachón
J. Mark Payne
Carlos Pimenta

Junio 2007

REGION 3

Banco Interamericano de Desarrollo

REPUBLICA DE COLOMBIA

EVALUACION DE LA GOBERNABILIDAD DEMOCRATICA

BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO

2007

PREFACIO

Hoy existe un creciente consenso acerca de la importancia del “buen gobierno” para el crecimiento económico sustentable y la lucha contra la pobreza y la exclusión. La complejidad de la problemática relativa a la gobernabilidad y al proceso de cambio institucional requiere herramientas de diagnóstico y análisis. Por ello, el Banco ha desarrollado los Perfiles de Gobernabilidad (PG) como una herramienta de análisis y diagnóstico del grado de buen gobierno existente en los países. Los PG evalúan el grado de desarrollo de la institucionalidad y gobernabilidad de los países permitiendo entender sus causas y delinear potenciales escenarios futuros. Este instrumento complementa otros ya desarrollados por el Banco (i.e. el Informe de Progreso Social y Económico 2006 (IPES) “La Política de las Políticas Públicas”, el Proyecto de Redes de Investigación “Political Institutions, Policymaking Processes, and Policy Outcomes” y la Serie de Estudios Económicos y Sectoriales “La Economía Política del Proceso Presupuestario”. La disponibilidad de estos diagnósticos sitúa al BID en una posición privilegiada para el análisis de estos temas.

La Evaluación de la Gobernabilidad Democrática en Colombia, fue preparada por un equipo liderado por Pablo Alonso, e integrado por Rafael de la Cruz, J. Mark Payne, Carlos Pimenta, Virginia Robano Aldaya, Mercedes Mateo, y Diego Arisi del BID, sobre la base de un trabajo de investigación realizado por un equipo de la Fundación para la Educación Superior y el Desarrollo (FEDESARROLLO), dirigido por Mauricio Cárdenas y compuesto por Mónica Pachón, Felipe Jaramillo y Carolina Mejía.

El Equipo de Trabajo se benefició de las conversaciones mantenidas con numerosos representantes de instituciones públicas y privadas colombianas, indicadas en el Anexo I. Adicionalmente, los expertos colombianos Adriana C. Sánchez, Alberto Maldonado Copello, Antonio José Núñez, Elisabeth Ungar, Bleier Iván Darío Gómez Lee, y Juan Fernando Londoño revisaron y comentaron extensivamente una versión anterior del presente informe

Los autores desean agradecer a Xavier Comas, Jefe de División, SC3/RE3, por el apoyo al proyecto, a Virginia Robano Aldaya, por desarrollar las bases de datos, esenciales para la elaboración del informe y a Mercedes Rochac, María Noel Labat, quienes asistieron en la producción final del documento. Un agradecimiento especial a Jesús Bengoechea (RE3), quien fue el responsable de la preparación de esta publicación.

Alicia S. Ritchie
Gerente, Departamento Regional de Operaciones 3

INDICE

I.	ANTECEDENTES	1
	LIMITACIONES ESTRUCTURALES A LA GOBERNABILIDAD	1
	Perspectiva histórica	1
	Contexto actual	10
II.	SISTEMA DEMOCRÁTICO	18
	UN GOBIERNO BASADO EN EL CONSENTIMIENTO DE LOS GOBERNADOS.....	18
	Aceptación del modelo político y económico.....	19
	Aceptación de las reglas de juego	25
	INCLUSIÓN E INTENSIDAD DE LA PARTICIPACIÓN POLÍTICA	30
	Apertura del proceso electoral	30
	CAPACIDAD DE LOS CIUDADANOS PARA PARTICIPAR EN FUNCIÓN DE SUS NIVELES DE EDUCACIÓN Y SALUD	35
	Número y fuerza de las organizaciones de la sociedad civil	37
	ELECCIONES LIBRES E IMPARCIALES.....	39
	Regularidad, imparcialidad y credibilidad de los procedimientos electorales.....	39
	Libertad de prensa.....	40
	Libertad de expresión y asociación.....	44
	Igualdad de acceso a financiación y publicidad para las campañas electorales	47
	IMPARCIALIDAD Y EFECTIVIDAD DE LA REPRESENTACIÓN CIUDADANA.....	51
	El poder efectivo de las autoridades elegidas	51
	Sistema electoral y de partidos que faciliten a los electores exigir cuentas a sus elegidos	52
	Sistema de financiación política que limite el tráfico de influencias y la distorsión en la equidad de representación	60
	Proporcionalidad entre votos obtenidos y escaños legislativos logrados por los partidos.....	61
	Equidad de representación en todas las áreas geográficas.....	66
	Equidad de la representación entre géneros y grupos étnicos.....	68
	CAPACIDAD PARA AGREGAR LAS PREFERENCIAS CIUDADANAS Y BUSCAR CONSENSOS ..	74
	Cohesión y fuerza del sistema de partidos	74
	La efectividad del Congreso como foro para la formulación de políticas nacionales	76
	RENDICIÓN DE CUENTAS HORIZONTAL	80
	Control político al ejercicio de autoridad entre las diferentes ramas y agencias del gobierno	80
	CONCLUSIONES PRINCIPALES	84
	OPCIONES DE POLÍTICA	87
III.	ESTADO DE DERECHO.....	89
	La preeminencia del derecho como instrumento de gobierno	91
	Uso coactivo del poder.....	92
	Grado de propaganda estatal	94
	Prácticas clientelares	96

CUALIDADES INTRÍNSECAS DE LA NORMA	98
Generalidad	100
Publicidad	101
Irretroactividad.....	104
Claridad.....	104
Coherencia	105
Viabilidad.....	106
Estabilidad.....	107
APLICACIÓN CONGRUENTE DE LA NORMA	109
Aplicación congruente por parte del Ejecutivo.....	110
Aplicación congruente por parte del sistema de administración de justicia	114
Aplicación congruente por parte de las fuerzas del orden	127
CONCLUSIONES PRINCIPALES	130
OPCIONES DE POLÍTICA	131
IV. GESTIÓN PÚBLICA	133
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA PROFESIONAL.....	133
Existencia del servicio civil	134
Existencia de un sistema adecuado de gestión de los recursos humanos	134
Gestión del desarrollo profesional	144
EFECTIVIDAD DE LA GESTIÓN PÚBLICA	148
Eficacia en el mantenimiento de la estabilidad económica, crecimiento adecuado, altos niveles de empleo y baja inflación	149
Eficiencia en la asignación de recursos, bienes y servicios.....	156
EFICIENCIA DE LA GESTIÓN PÚBLICA.....	162
Asignación eficiente de los recursos.....	162
Incentivos y herramientas para una gestión más eficiente.....	167
RESPONSABILIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN FRENTE A LAS DEMANDAS DE LOS CIUDADANOS.....	172
Transparencia en los procesos y decisiones administrativas	172
Controles externos y rendición de cuentas de los funcionarios públicos.....	176
CONCLUSIONES PRINCIPALES	180
OPCIONES DE POLÍTICA	183
V. DESCENTRALIZACIÓN	186
ANTECEDENTES DE LA DESCENTRALIZACIÓN EN COLOMBIA.....	186
Primera etapa	188
Segunda etapa	189
Tercera etapa.....	191
ANÁLISIS DEL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN EN COLOMBIA.....	194
Organización territorial y política de los gobiernos subnacionales e incentivos para el ejercicio de la rendición de cuentas	194
Rendición de cuentas vertical	202
Asignación de financiamiento consistente con las competencias y servicios descentralizados	220

CAPACIDAD DE GESTIÓN DEL GOBIERNO NACIONAL Y DE LOS GOBIERNOS SUBNACIONALES, REDEFINICIÓN DE COMPETENCIAS Y COORDINACIÓN INTERGUBERNAMENTAL	232
Reforma y desarrollo institucional del Gobierno Nacional para adaptarlo a la descentralización.....	232
Reforma y desarrollo institucional de los gobiernos regionales y municipales de acuerdo con las responsabilidades transferidas.....	234
Coordinación de las relaciones intergubernamentales.....	238
CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES PRINCIPALES.....	241
CONCLUSIONES	246
ANEXO I	259

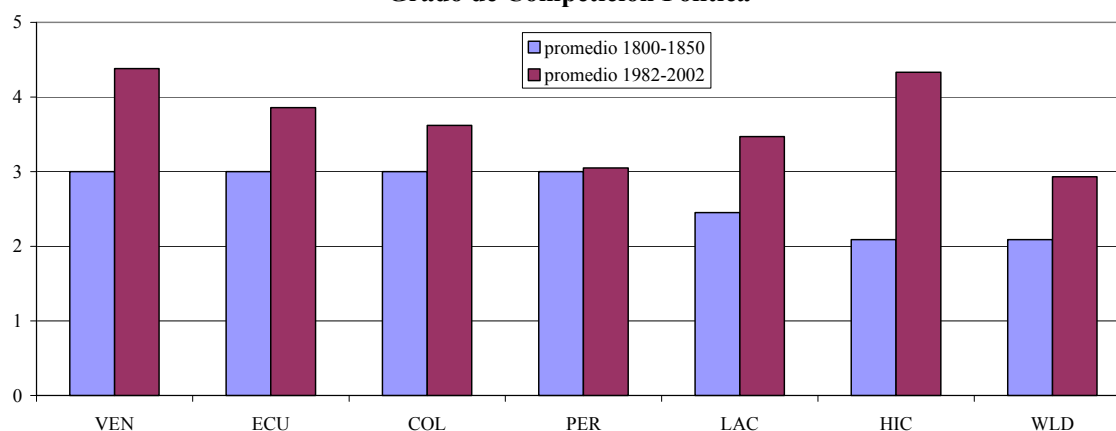
RESUMEN EJECUTIVO

ANTECEDENTES

Como en la mayoría de los Estados democráticos actuales, el sistema político en Colombia ha evolucionado de estructuras de gobierno caracterizadas por la concentración del poder político y la relativa exclusión de la mayoría de la población del proceso decisorio, a sistemas más inclusivos. Éstos tienden a agregar de manera más efectiva los intereses de las mayorías –elemento esencial para la estabilidad política y para el desarrollo económico y social–, como consecuencia de una mayor competición entre los actores políticos (Gráfico 1).

La conjugación de factores geográficos, culturales, sociales y económicos propios de la historia y evolución política colombiana hicieron que en los comienzos de su vida republicana ostentara un grado importante de concentración de poder y bajos niveles de competición política. La existencia de controles leves y apenas formales sobre el Poder Ejecutivo, y un tipo de contienda política caracterizada por el *faccionalismo*, hizo que los distintos grupos que competían por influencia lo hicieran para promover agendas particularistas en detrimento del interés general.

Gráfico 1
Grado de Competición Política



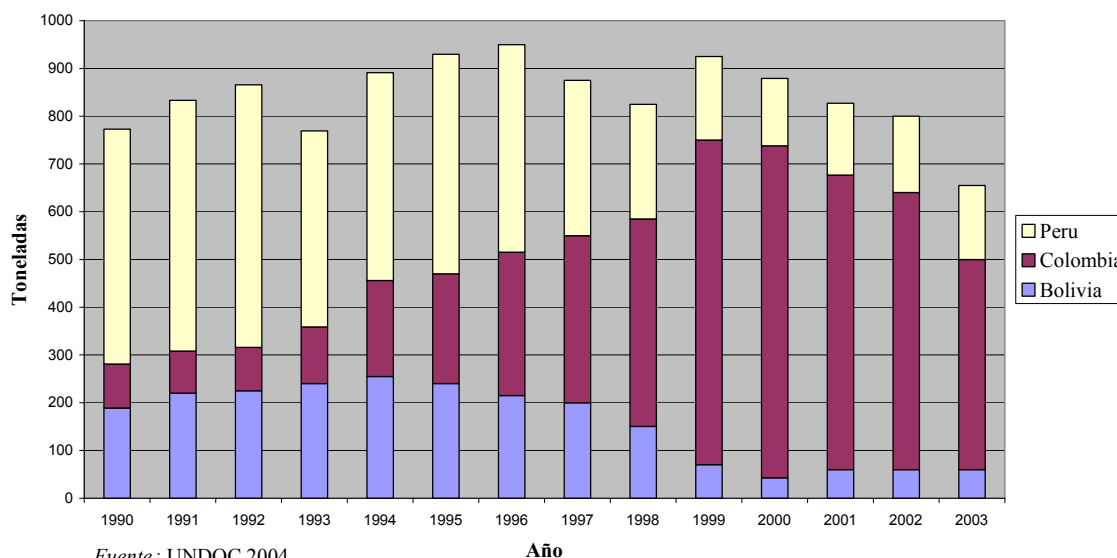
Fuente: Elaboración propia usando datos de Polity IV (Parcomp).
LAC= Latinoamérica; HIC= Países de altos ingresos; WLD= Promedio mundial

En las décadas de los años sesenta y setenta, la tradicional exclusión de opciones distintas al binomio liberal-conservador acrecentó la inestabilidad política y dio origen a un conflicto interno protagonizado por varios movimientos insurgentes que comenzaron a controlar importantes extensiones del territorio nacional.

Paralelamente a estos acontecimientos se cimentaba la producción de droga, actividad controlada por carteles cada vez mejor organizados. Según datos de las Naciones Unidas (UNODC, 2004) desde 1981 la producción de cocaína ha crecido vertiginosamente, y si bien ha empezado a desacelerarse en los últimos años, Colombia continúa siendo el

mayor abastecedor de cocaína en el mercado mundial, por encima de Bolivia y Perú (Gráfico 2).

Gráfico 2
Producción de Cocaína



La industria de la droga a manos de los carteles se integró verticalmente, comenzando con el cultivo de la coca, pasando por su procesamiento y finalizando con su transporte a los mercados internacionales. Sin embargo, los logros del Estado colombiano contra estos grupos, especialmente contra los carteles de Medellín y Cali en los años noventa, hizo que el negocio cambiara de manos. Fue así como las organizaciones guerrilleras, y los grupos paramilitares inicialmente creados por los narcotraficantes y otros intereses privados para combatir a las primeras, comenzaron a controlar directamente esta vasta fuente de riqueza que desde entonces ha servido de combustible para el conflicto armado colombiano. Las FARC ganaron militarmente el dominio del mercado de las drogas ilícitas, al tiempo que incrementaron los ingresos derivados del secuestro y la extorsión y establecieron control territorial sobre zonas ricas en recursos naturales y poca presencia del Estado. Los paramilitares adoptaron una estrategia similar y se independizaron de sus antiguos jefes del narcotráfico.

La conjunción del conflicto armado, el tráfico de droga, la congestión del sistema de administración de justicia (con su consecuente impacto negativo sobre la probabilidad de detectar y penalizar los delitos), el cambio en los valores morales y la difusión de tecnologías criminales causaron un fuerte aumento en los índices de criminalidad, especialmente en relación con los delitos de homicidio y secuestro.

En 1989 el M-19 –quizás el movimiento guerrillero más visible en su momento– entregó finalmente las armas y se convirtió en partido político. A la postre, este hecho daría origen a un fuerte movimiento en pro del cambio en la arena política que se cristalizaría en la Constitución de 1991 y reformas posteriores, que también surgieron del descontento

social y político de la mayoría de la población, de los altos índices de criminalidad, una elevada percepción de corrupción entre la clase política, y el asesinato de varios candidatos presidenciales en 1989.

El advenimiento de la Constitución de 1991 supuso un importante salto cualitativo en el fortalecimiento del sistema político como instrumento articulador y agregador de intereses, y tuvo cinco impactos que vale la pena resaltar. En primer lugar se aumentó considerablemente la representatividad y participación política, lo cual tuvo dos efectos principales, uno positivo y otro negativo, aunque inesperado: por un lado se puso fin a la tradicional exclusión política, ya que la nueva Carta garantizaba la participación de las minorías en el proceso político; sin embargo, no se calculó que las nuevas normas electorales resultantes del proceso iban a exagerar la representatividad con consecuencias adversas en materia de fragmentación política. El segundo lugar, los sistemas de control salieron de allí considerablemente fortalecidos. En tercer lugar, se produjo una mejora cualitativa y cuantitativa en los gobiernos municipales, principalmente en los de tamaño grande y mediano, lo cual contribuyó a mejorar la imagen y aceptación de las instituciones públicas. En cuarto lugar se garantizaron importantes derechos sociales, si bien esto tuvo el efecto de crear rigidez presupuestaria y de manejo de políticas. Finalmente, la relación de poderes entre el Ejecutivo y el Legislativo se hizo más equilibrada.

Reconociendo estos considerables avances en el ámbito del fortalecimiento institucional del sistema político, la violencia y la criminalidad --en particular los asesinatos y/o amenazas a candidatos y autoridades municipales por parte de los grupos armados-- continuaron arreciando y complicando la gobernabilidad. Fue así como la democracia municipal, la eficacia de las garantías políticas y la operatividad de los sistemas de control establecidos por la nueva Constitución quedaban coartados en las zonas de conflicto, al tiempo que se dificultaba extender allí la presencia del Estado con servicios de salud, educación y justicia, entre otros.

En este contexto, si el Estado colombiano pretendía hacer efectivas en todo el territorio nacional las garantías políticas y sociales consagradas en la Constitución de 1991 y solidificar las condiciones de gobernabilidad para el futuro, existía entonces la imperiosa necesidad de recuperar la autoridad sobre las zonas bajo el control de los grupos armados.

Durante la última década Colombia ha profundizado las reformas del sistema político, lo que ha generado suficientes incentivos para acabar con la fragmentación de los partidos, mejorar su disciplina parlamentaria, y facilitar el control efectivo de los electores sobre los legisladores y los programas de gobierno de las colectividades.

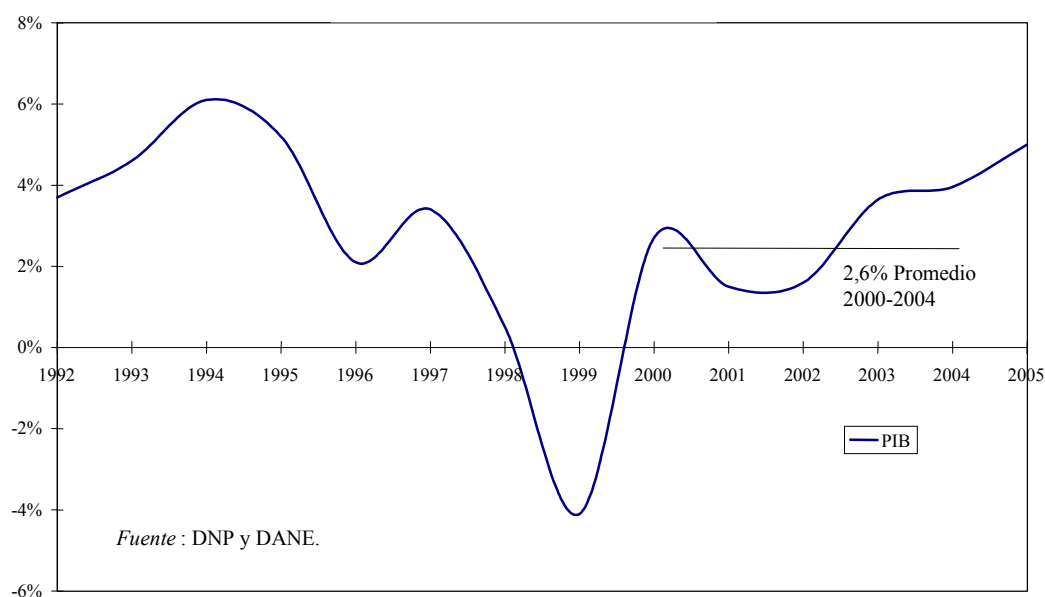
En el área de seguridad, el Gobierno también ha realizado importantes progresos. Con apoyo de los Estados Unidos, Colombia inició la implementación de una estrategia militar para acabar con el narcotráfico y con los grupos armados. Los efectos de esta iniciativa, conocida como “Plan Colombia,” comenzaron a ser visibles en 2001 cuando, tras la ruptura de los acuerdos entre el gobierno y las FARC, las fuerzas militares recuperaron parte de las zonas ocupadas por la guerrilla. Además se han puesto en marcha iniciativas como la denominada Ley de Justicia y Paz, que buscan regular las

negociaciones entre el Gobierno y los principales grupos armados del país. Como consecuencia de estas acciones, el conflicto colombiano ha dado un importante giro, y los índices de homicidio y secuestro han empezado a caer sensiblemente.

Sin embargo, y sin perjuicio de los éxitos alcanzados, la reducción de la producción de cocaína –principal combustible del conflicto armado-- se dificulta como consecuencia del aumento de la productividad en el cultivo de la hoja de coca. Asimismo, la violencia sigue siendo una seria amenaza a la gobernabilidad, mientras que la falta de plena seguridad restringe la efectividad y ejercicio de los derechos políticos y sociales en las zonas bajo control de los grupos armados, además de que afecta negativamente en normal desarrollo de la economía.

En el ámbito económico, Colombia entró la década de los años noventa con un récord envidiable de 50 años de crecimiento interrumpido, a pesar de las considerables pérdidas atribuibles a la violencia. Sin embargo, a mediados de ese mismo decenio el crecimiento económico se desaceleró, en gran parte por el crecimiento del gasto público (World Bank, 2005), si bien últimamente ha venido recuperándose gracias a una buena conducción de la economía (Gráfico 3). El crecimiento real del PIB para 2005 fue superior al 5% y se estima una tasa similar para el 2006 (Banco de la República de Colombia [tgh://www.banrep.gov.co/](http://www.banrep.gov.co/)). La tasa de desempleo en los tres últimos años se ha reducido del 15,6% al 12,1%, la tasa de inflación se situó por debajo del 6% en 2004 y los tipos de cambio son estables (World Bank, 2005).

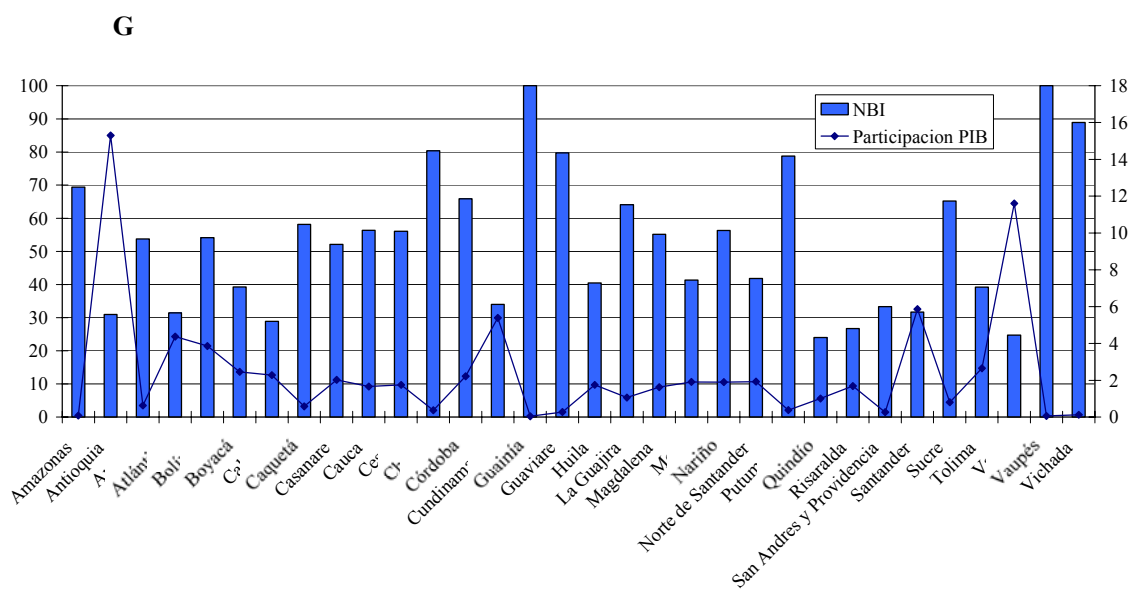
Gráfico 3
Porcentaje de crecimiento del PIB



En el ámbito social, Colombia también ha registrado importantes progresos. En el período 1990-2003, por ejemplo, la mortalidad infantil se redujo en 37,5%, la desnutrición infantil en 28,7% y la cobertura de educación primaria aumentó en 27,8% (UNDP, 2005). Asimismo, el Índice de Desarrollo Humano (UNDP, 2005), que combina los índices de esperanza de vida, alfabetización de la población adulta y matrícula escolar con el ingreso per cápita, ha mejorado en un 18,6% en las tres últimas décadas.

No obstante los logros citados en el ámbito económico y social, aún existen enormes desafíos. Por ejemplo, en el área social, el 51,4% de los hogares vive en condiciones de pobreza. La proporción de la población que vive en condiciones de extrema pobreza es aproximadamente el 16,6% del total, y cerca del 9% de los colombianos carece acceso a agua potable (UNDP, 2005). Asimismo, el PIB per cápita de Colombia está aún aproximadamente 66 puntos porcentuales por debajo del promedio mundial. Cabe notar que, en materia de suministro de servicios públicos, existe una gran variación entre los departamentos del país. El Gráfico 4 ilustra cómo la provisión de servicios por parte del Estado es muy desigual desde el punto de vista territorial y cómo aquellos departamentos que generan menos recursos económicos tienden a ser los peores atendidos, en términos de sus Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI). Ello implica que los departamentos más ricos tienden a exhibir mayores niveles de servicios públicos mientras los más pobres tienden a tener mayores índices de NBI.

Gráfico 4
Índice de Necesidades Básicas Insatisfechas por región

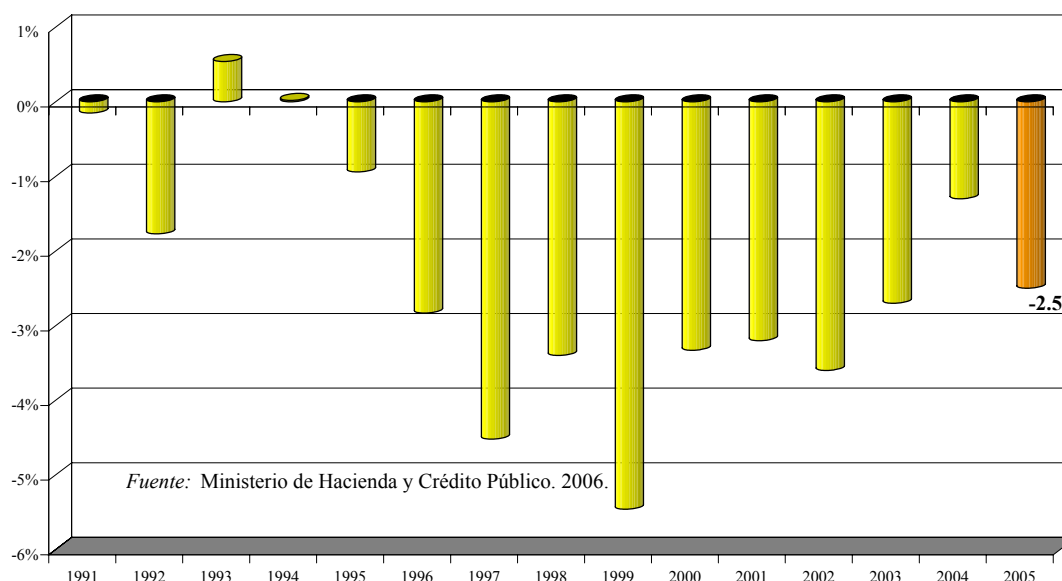


Para poder resolver los problemas citados se requieren tasas de crecimiento sostenibles aún más elevadas (World Bank, 2005). Ello exige aumentar la competitividad y la productividad de la economía, lo cual depende, en el corto y mediano plazo, del mejoramiento de la estabilidad fiscal para liberar recursos de inversión y, en el largo plazo, del fortalecimiento de la capacidad del sistema político, sobre todo en el ámbito

subnacional. Esto con el fin de ofrecer estabilidad social y jurídica, lo que lleva aparejada necesariamente la resolución de los problemas de seguridad asociados con los grupos ilegales armados y el narcotráfico, y la presencia integral del Estado en todo el territorio nacional.

Quizás el mayor desafío que Colombia debe enfrentar para activar suficientemente la economía es mejorar su situación fiscal y rebajar el alto nivel de endeudamiento público. Parte del problema del déficit público tiene que ver con el bajo nivel de ingresos tributarios (15,8% del PIB), a pesar de que los tipos impositivos son considerados elevados (World Bank, 2005). Esto refleja la fragilidad de la base imponible y el hecho de que quienes pagan impuestos lo hacen de una manera desproporcionada, dejando poco margen de maniobra para afectar el déficit por el lado de los ingresos. El déficit del sector público consolidado ha pasado de un promedio del 7% durante la década de los años noventa a un 2,5% (Gráfico 5). Este resultado positivo se debe principalmente a la mejora de las finanzas subnacionales que lograron un superávit del 3,8% en 2004, lo que deja al descubierto un alto nivel de gasto en el Gobierno Central.

Gráfico 5
Situación Fiscal: Balance del Sector Público Consolidado

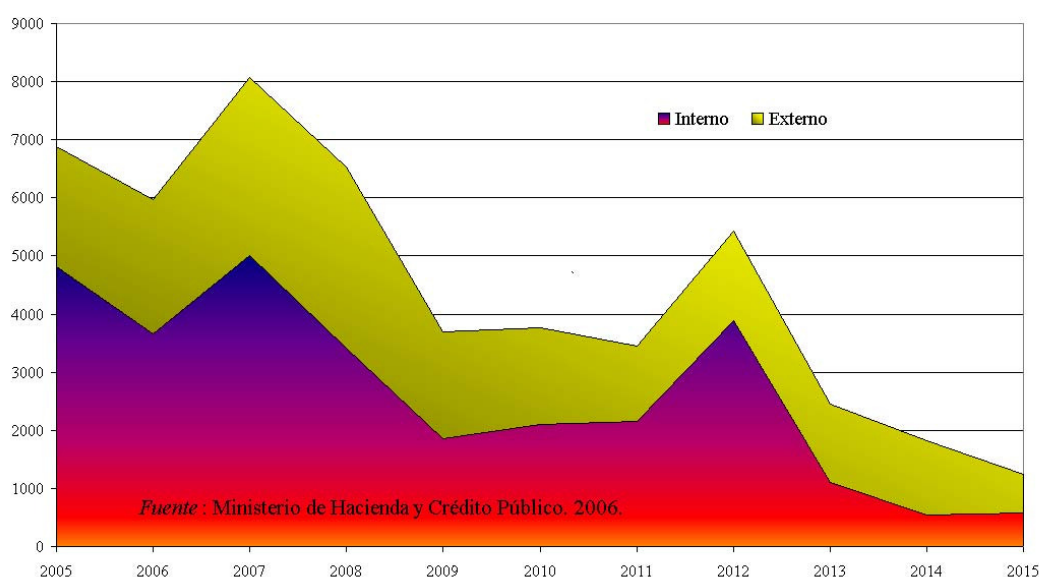


Si bien el Gobierno ha realizado importantes esfuerzos para disminuir el gasto público discrecional (reducción de salarios públicos y del tamaño del empleo público, entre otros), liquidado algunas empresas estatales y adoptado una serie de medidas para aumentar los ingresos (incrementando la base de los impuestos de la renta y del IVA, y los tipos de los impuestos de hidrocarburos, así como mejorando el recaudo y la administración tributaria, etc.), estas iniciativas han sido insuficientes para reducir el alto nivel de gasto público, en parte debido a su alto grado de inflexibilidad. Esta rigidez se origina parcialmente en el carácter garantista de la Constitución de 1991, lo cual le

genera obligaciones presupuestarias al Gobierno, situación ésta que se ve agudizada por el excesivo nivel de los salarios públicos (14% del total de gastos), el servicio de la deuda (20%) y las transferencias territoriales y sociales (40%). Estos tres tipos de gasto suponen aproximadamente el 75% del total de los gastos y el 115% de los ingresos tributarios (World Bank, 2005). Asimismo, cabe mencionar que el gasto de la política de Seguridad Democrática contribuye a la mencionada rigidez. El gasto militar colombiano asciende a cerca del 4% del PIB (SIPRI 2006).

En relación con el servicio de la deuda, cuyo costo es un subproducto del elevado nivel de endeudamiento, su efecto sobre el déficit se va a notar principalmente en los próximos años. El 49% de los pagos de amortizaciones de la deuda pública están concentrados en el periodo de 2005-2008 (Gráfico 6).

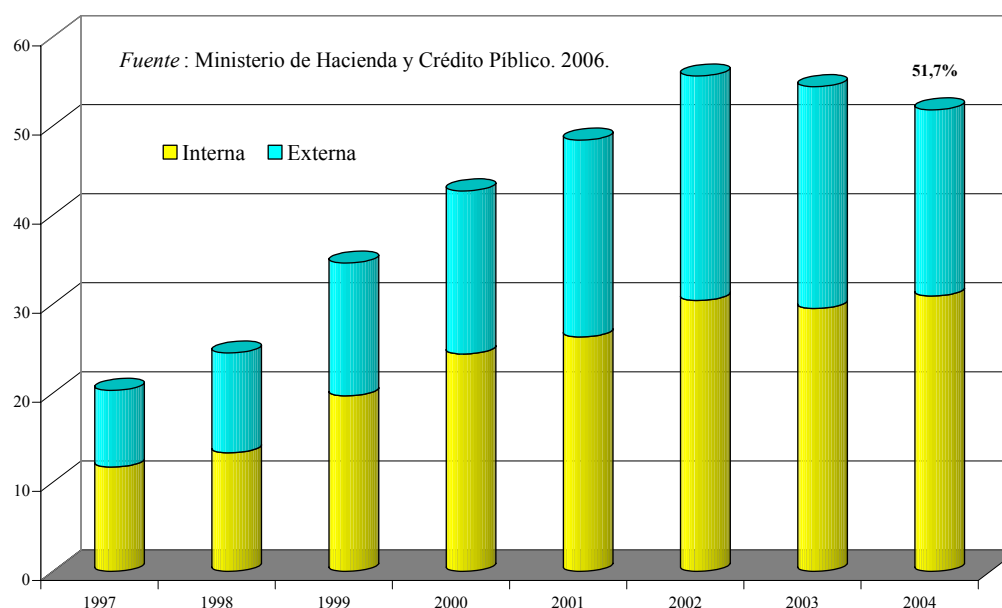
Gráfico 6
Perfil de repago de la deuda



El nivel de endeudamiento es también elevado. La deuda del Gobierno Central se estima en 51,7% del PIB (Gráfico 7), lo que implica costos de interés reales en el largo plazo superiores al 3% del PIB (World Bank, 2005). Uno de los factores que más contribuye a este elevado endeudamiento son los pasivos derivados de las pensiones. El valor presente actuarial de la deuda de pensiones equivale al 145% del PIB, superior al valor actuarial de las contribuciones de los trabajadores. En ese sentido, es razonable argumentar que el sector no financiero del sector público va a continuar haciendo transferencias para cubrir las obligaciones derivadas del sistema de pensiones. Una reducción en el nivel de endeudamiento ayudaría a bajar los tipos de interés domésticos y a liberar recursos

ributarios para incrementar la inversión y el gasto social o reducir los elevados tipos impositivos.

Grafico 7
Deuda pública como porcentaje del PIB



En resumen, en el ámbito político, la Constitución de 1991 y las posteriores reformas a los regímenes electoral y parlamentario han supuesto la configuración de un sistema político sólido, participativo, con sistemas de control y rendición de cuentas, y donde el poder está repartido de manera más equilibrada que antaño. En ese sentido estamos ante un sistema político con el potencial de agregar intereses de manera efectiva, generar mejores condiciones sociales y económicas de manera inclusiva, y producir estabilidad política. Infortunadamente, la presencia de grupos armados en una parte importante del territorio nacional limita el ejercicio pleno de los derechos políticos, el funcionamiento de los mecanismos de control y la buena marcha de las instituciones del Estado en sus zonas de influencia. Además, el acceso de estos grupos armados a recursos del narcotráfico les da la capacidad de influir el proceso político nacional mediante el soborno, la extorsión y las amenazas.

En el ámbito económico y social, Colombia exhibe logros significativos pero se enfrenta aún con desafíos no menos importantes. Es por esto que el país tiene que superar limitaciones fiscales importantes en un contexto de rigidez del gasto y una capacidad limitada de incrementar los ingresos en el corto plazo. Para ello debe reducir el gasto público, mejorar su eficiencia y la provisión de servicios públicos básicos tales como salud, educación y justicia, además de garantizar la seguridad en el territorio nacional.

A continuación se destacan los principales desafíos y las principales sugerencias de reforma en cada una de las dimensiones analizadas en esta evaluación de la gobernabilidad democrática en Colombia.

SISTEMA DEMOCRÁTICO

En el presente estudio, por sistema democrático se entiende aquel que cumple con los siguientes requisitos: (i) el gobierno se fundamenta en el consentimiento de los gobernados, entre los cuales a su vez existe un consenso básico sobre el modelo político y económico, y sobre las reglas de juego relativas a la repartición del poder; (ii) existe un elevado nivel de inclusión e intensidad de participación ciudadana en el proceso político; (iii) se realizan regularmente elecciones libres e imparciales para escoger a la dirigencia; (iv) los ciudadanos se encuentran representados de manera imparcial y efectiva en el sistema político; (v) se cuenta con una capacidad aceptable de agregar las preferencias ciudadanas y establecer consensos en torno a objetivos nacionales en materia de políticas públicas; y (vi) existe un sistema efectivo de fiscalización política entre las tres ramas del Gobierno, de manera que ninguna pueda abusar de su autoridad o ignorar las exigencias de la mayoría.

Un gobierno basado en el consentimiento de los gobernados

Esta dimensión consta de dos componentes: (i) aceptación del modelo político y económico, y (ii) aceptación de las reglas del juego.

Colombia ha logrado construir una institucionalidad democrática relativamente sólida y estable. A pesar de sus debilidades estructurales, el Estado se ha fortalecido y ha generado una institucionalidad con una relativa capacidad técnica y política, aunque no exenta de problemas de eficiencia y exceso de burocratismo. Sin embargo, los elevados niveles de violencia que prevalecen son una de las principales preocupaciones en el proceso de consolidación democrática, especialmente en las zonas rurales, en donde el conflicto se desarrolla con mayor intensidad. Los actores armados atacan constantemente contra las instituciones democráticas, disminuyendo la intensidad e inclusión de la participación política y las libertades políticas y civiles, así como la efectividad e imparcialidad de la representación. De esta forma, se observa la existencia de una Colombia dual donde en las zonas urbanas impera un sistema democrático sólido con buen funcionamiento de sus instituciones, una participación política razonablemente libre y fuerte, y el ejercicio pleno de libertades civiles. En cambio en las zonas rurales el sistema democrático presenta grandes deficiencias y genera una democracia incompleta. En ese sentido, el principal desafío que enfrenta Colombia en la actualidad se relaciona con la capacidad del Estado de ejercer su dominio soberano con presencia efectiva y real a lo largo y ancho del territorio, de modo que todos los colombianos puedan convivir en paz.

En la práctica, el nivel de aceptación de la democracia como régimen político en Colombia ha seguido de cerca la tendencia de los demás países latinoamericanos, manteniéndose en un nivel relativamente bajo. Aunque el porcentaje de personas que considera la posibilidad de un régimen no democrático ha sido alto en algunos años, no

constituye evidencia suficiente para concluir que existe un apoyo potencial a regímenes autoritarios, sino que refleja más bien la frustración con la violencia, el conflicto armado y las desigualdades sociales. El país tiene una larga tradición de gobiernos elegidos por voto popular que hace de éste un escenario improbable. Con todo, la satisfacción con la democracia sigue una tendencia al aumento, similar a la observada en referencia al apoyo incondicional a la democracia como régimen político.

En Colombia se observa un alto grado de apoyo a la economía de mercado como sistema económico. Y aunque el grado de satisfacción con su funcionamiento es bajo, es comparable con el de otros países de la región.

La aceptación de las reglas del juego democrático en Colombia es limitada. Esto se refleja en el cuestionamiento que hacen las guerrillas del proceso político a través de diferentes actos de violencia (y en la respuesta paramilitar al mismo), con el fin de cambiar el régimen predominante e interferir en el resultado de los procesos representativos, judiciales y otros del sistema democrático. Esta limitación en la aceptación de las reglas del juego se evidencia igualmente en el hecho de que todavía existe una fracción de colombianos que aprueban de la violencia como instrumento para lograr fines políticos.

Por todo lo anterior, la consolidación de la democracia y la búsqueda de una visión compartida de la economía de mercado dependen en gran parte no sólo del fortalecimiento de las instituciones, sino también de que se ponga fin al conflicto armado.

Opciones de política

- Crear las condiciones y las herramientas de política que permitan terminar con el conflicto armado que afecta el buen funcionamiento de la sociedad democrática. Por ello, el Estado debería seguir implementando y calibrando las acciones conducentes a la mitigación de las causas y síntomas del mismo entre las que se pueden considerar las siguientes: incrementar su capacidad para arbitrar los conflictos (por ejemplo, brindar mayor vigilancia pública, fortalecer la capacidad de lucha contra el crimen organizado y responder a las demandas de los ciudadanos; tomar las medidas necesarias para acabar con el narcotráfico, como por ejemplo la erradicación de cultivos ilícitos y la generación de empleos alternativos para los pequeños productores agropecuarios.
- Garantizar el funcionamiento de los mecanismos de control y el ejercicio pleno de los derechos, en especial en las zonas de influencia de los grupos armados.

Inclusión e intensidad de la participación política

Esta dimensión consta de tres componentes: (i) apertura del proceso electoral; (ii) capacidad de los ciudadanos para participar en función de sus niveles de educación y salud; y (iii) número y fuerza de las organizaciones de la sociedad civil.

Los bajos niveles de inclusión e intensidad de la participación política constituyen uno de los mayores retos para el sistema político colombiano. Las justas electorales han sido

amenazadas constantemente por la guerrilla y los paramilitares, quienes tratan de incidir en el proceso político ya sea imponiendo o vetando candidatos, limitando la libertad de expresión o impidiendo la realización de los comicios, todo lo cual ha contribuido a disminuir aún más la ya de por sí reducida participación electoral.

Los niveles de abstención cambian frecuentemente dependiendo del tipo de elección y de cuán competitiva sea (las elecciones para cuerpos colegiados tienen en promedio mayores niveles de abstención que las elecciones para cargos de la Rama Ejecutiva). No obstante las reformas efectuadas a la organización electoral, ésta todavía adolece de varios problemas que se evidencian en mayor grado en las zonas rurales. Allí, además de la fuerte influencia de los grupos armados (quienes obstruyen frecuentemente las elecciones generando un ambiente de intimidación y amenaza), se registran prácticas irregulares como la manipulación de autoridades locales y la compra de votos, y se presentan problemas de logística para poder votar. Y aunque por largo tiempo las instituciones nacionales prácticamente no se vieron afectadas por el conflicto durante las justas electorales, durante las dos últimas décadas estas también se han convertido en blanco de los grupos armados.

Finalmente, el grado de participación política de los ciudadanos varía también en función de su grado de educación y salud. En este sentido, Colombia ha experimentado en los últimos años avances importantes en los indicadores sociales, aunque todavía existe una alta proporción de la población con niveles de educación muy bajos y sin acceso a los servicios de salud. Esto genera altos niveles de informalidad que se traducen en una baja representación de los intereses de la población de menores recursos, en la medida, dado que la desigualdad y el crecimiento del sector informal minan la participación ciudadana.

Opciones de política

- Terminar con las prácticas políticas irregulares, para lo cual es fundamental mejorar la capacidad de acción de la justicia e implementar mecanismos eficientes de control del proceso electoral.
- Implantar herramientas de estímulo al voto, mantener un sistema permanente de depuración del censo electoral y cambiar el documento de identificación de los nacionales.
- Garantizar que los instrumentos utilizados en el proceso electoral sean de fácil comprensión para toda la población, inclusive los analfabetos.
- Realizar programas que incrementen los niveles de educación y salud de la población de menores ingresos.
- Incluir dentro de las plataformas de los partidos políticos representantes de todos los sectores sociales.

Elecciones libres e imparciales

Esta dimensión presenta los siguientes componentes: (i) regularidad, imparcialidad y credibilidad de los procedimientos electorales; (ii) libertad de prensa; (iii) libertad de expresión y asociación; e (iv) igualdad de acceso a financiación y publicidad para las campañas electorales.

En términos generales, las elecciones en Colombia se han considerado libres, justas y relativamente exentas de fraude. En los últimos años hubo avances significativos con relación a los registros electorales; sin embargo, en las zonas rurales donde el conflicto armado se desarrolla con mayor intensidad, las elecciones no son del todo libres e imparciales. Los problemas derivados de los altos índices de violencia dificultan la regularidad, imparcialidad y credibilidad de los procedimientos electorales. La organización electoral sigue siendo relativamente frágil y presenta deficiencias de gestión tanto en materia de censo electoral como en la supervisión y cumplimiento de las regulaciones sobre las finanzas de los partidos y los candidatos.

La libertad de prensa se encuentra fuertemente restringida. Colombia es uno de los países de la región con menor libertad de prensa. Este fenómeno va de la mano de la falta de libertad de expresión y asociación, que se ve gravemente socavada por la situación de violencia existente. Los datos de violación a los derechos humanos registran valores muy preocupantes, no obstante el mejoramiento de algunos indicadores en los últimos años.

El acceso a la financiación y publicidad para las campañas electorales ha tenido importantes avances. Sin embargo, aún persisten desafíos asociados a la capacidad del Consejo Nacional Electoral (CNE) para supervisar el financiamiento de las campañas y los límites de gasto.

Opciones de política

- Mientras se pone fin al conflicto armado, movilizar a la fuerza pública especialmente en épocas de elecciones para velar por la seguridad de los ciudadanos y de los candidatos.
- Reducir el índice de violación de los derechos humanos (véanse las opciones de política específicas en el capítulo del Estado de Derecho).
- Fortalecer la capacidad del CNE.

Imparcialidad y efectividad de la representación ciudadana

Esta dimensión consta de los siguientes componentes: (i) poder efectivo de las autoridades elegidas; (ii) sistema electoral y de partidos que faciliten a los electores exigir cuentas a sus elegidos; (iii) sistema de financiación política que limite el tráfico de influencias y la distorsión en la equidad de representación; (iv) proporcionalidad entre votos obtenidos y escaños legislativos logrados por los partidos; (v) equidad de representación en todas las áreas geográficas; y (vi) equidad de la representación entre géneros y grupos étnicos.

El poder efectivo de las autoridades elegidas ha estado restringido por la existencia de amenazas, secuestros y asesinatos de políticos. Una vez más se observa la influencia de los grupos armados en el proceso político, coartando esta vez la representación ciudadana.

En cuanto al sistema electoral y de partidos, se espera que las reformas recientes produzcan modificaciones en la organización de las colectividades y en el nivel de disciplina de sus miembros, y que a la vez permitan un control efectivo de los electores sobre los elegidos y sus programas de gobierno. Estas nuevas reglamentaciones han producido avances en cuanto a la transparencia en la financiación política e independencia con respecto a las fuentes de recursos, aunque todavía existen algunos desafíos relacionados con la incapacidad del CNE para supervisar el financiamiento de las campañas.

En cuanto a la representación de minorías en la política, se observa que en el caso de las mujeres es muy baja, a pesar de que el promedio colombiano es superior al de América Latina y que la Ley de Cuotas ha producido progresos en lo que se refiere a designación de mujeres en los más altos cargos públicos. Aun así, todavía se puede mejorar la calidad de la representación y lograr mayores niveles de equidad entre los géneros. Por otra parte, la representación de las poblaciones indígenas y afrocolombianas ha mejorado desde la puesta en marcha de la Constitución de 1991. Sin embargo, estas comunidades son las que muestran las peores condiciones de vida en el territorio, además de que son blanco constante de los ataques violentos de paramilitares, guerrilla, e incluso de las fuerzas armadas del Gobierno. El aumento de la representación de las comunidades afrocolombianas debe ser una prioridad para mejorar sus condiciones de vida.

Opciones de política

- Realizar ajustes en el sistema electoral tales como el establecimiento del voto electrónico y la implementación de un mecanismo permanente de depuración del censo electoral.
- Reglamentar las reformas electorales y políticas de los últimos años, con el fin de que se disponga de un marco normativo adecuado para el funcionamiento de los partidos políticos con garantías a las minorías y la oposición, disciplina y democratización interna. En cuanto al sistema de partidos, sería conveniente propiciar un multipartidismo moderado con tendencia a tres o cuatro grandes partidos nacionales que cuenten con procesos definidos de democracia interna.
- Fortalecer los instrumentos de carácter investigativo y técnico del CNE y modificar el régimen sancionatorio. Igualmente, es necesario modificar la manera de elegir a los miembros del Consejo (actualmente los candidatos son propuestos por los partidos y por el Congreso).
- Dirigir la financiación de los partidos a sus funciones permanentes en el sistema político y no a los candidatos y las campañas electorales, por cuanto esto acentúa los procesos de disgregación de las colectividades existentes.
- Reformar la configuración de las listas en las circunscripciones electorales (cuotas para mujeres, grupos indígenas y comunidades afrocolombianas en el Congreso).

Capacidad para agregar las preferencias ciudadanas y buscar consensos

Esta dimensión consta de los siguientes componentes: (i) cohesión y fuerza del sistema de partidos, y (ii) efectividad del Congreso como foro para la formulación de políticas nacionales.

En Colombia, la capacidad para agregar las preferencias ciudadanas y buscar consensos es aceptable. En este sentido, el sistema de partidos colombiano es uno de los más institucionalizados de la región. Quizás el desafío más importante tiene que ver con la necesidad de incrementar la capacidad del Congreso para equilibrar su poder con el del Ejecutivo.

Opciones de política

- Desarrollar dentro del Congreso mayores capacidades de investigación y análisis, así como un centro de investigación y datos, con el fin de mejorar sustancialmente el manejo y calidad de su agenda.
- Incrementar el personal especializado de apoyo en el Congreso y mejorar su estructura organizacional.

Rendición de cuentas horizontal

Esta dimensión se refiere al control político que se ejerce entre las diferentes ramas y agencias del gobierno.

En Colombia, la rendición de cuentas horizontal se ha incrementado en los últimos años gracias a que el Poder Ejecutivo ha disminuido en alguna medida su papel protagónico en la formulación de leyes, el Poder Judicial ha elevado su participación como actor de control vis a vis el resto de los poderes del Estado, y se han creado nuevos organismos o agencias de vigilancia. Sin embargo, esta rendición de cuentas se encuentra aún limitada. Es así como el Legislativo tiene control sobre el Ejecutivo únicamente en aquellos aspectos vinculados con reformas cuya aprobación requiere mayoría absoluta.

Las reformas al sistema electoral y a las reglas internas del Congreso como la Ley de Bancadas son pasos importantes para corregir el excesivo personalismo que ha caracterizado a los partidos políticos, además de que han servido para fortalecer la organización partidista tanto durante las elecciones como durante el desempeño de sus labores legislativas en el Congreso. Sin embargo, para ver el impacto completo de la reforma en la efectividad y legitimidad de la representación, y en la consecuente responsabilización política, es necesario esperar un tiempo.

Los órganos de control son los que se enfrentan a mayores desafíos. Si bien es cierto que su creación ha sido crítica (especialmente las intervenciones de la Procuraduría y la Defensoría del Pueblo en cuestiones relacionadas con las violaciones de los derechos humanos, y la función de la Contraloría frente a la corrupción), su desempeño es todavía deficiente. Asimismo se plantea el interrogante sobre su grado de independencia con respecto al Ejecutivo. En el nivel local, estas deficiencias son incluso más acentuadas.

Opciones de política

- Tomar las medidas necesarias para mejorar la capacidad institucional del Congreso (incrementar el personal especializado de apoyo, crear un centro de investigación y datos y servicio de biblioteca). Asimismo, sería recomendable mejorar los incentivos para que los legisladores defiendan el interés público y no solamente los del partido u otros intereses sociales y económicos limitados y particularistas.
- Fortalecer la independencia de los organismos de control dotándolos de un papel más activo y amplio que trascienda el trabajo de vigilancia *ex post* y que los conduzca a cumplir tareas de educación ciudadana y difusión, entre otros.
- Asignar a los entes de control períodos más largos a los del Ejecutivo y el Legislativo con el fin de mejorar su independencia de los mismos.

ESTADO DE DERECHO

Para los efectos de este documento, por Estado de derecho se entiende aquel donde la ley es el instrumento de uso preferente para guiar la conducta de los ciudadanos de un país. La transparencia, predecibilidad y generalidad de la ley en un Estado de derecho efectivo facilitan las interacciones humanas, sociales y económicas, además de que ayudan a prevenir los conflictos y/o a solucionarlos de manera eficiente, efectiva y pacífica. Todo ello coadyuva al desarrollo económico sostenible y a la consecución de la paz social. Para que el Estado de derecho sea una herramienta efectiva de guía a la conducta humana, debe cumplir tres requisitos: (i) el derecho debe ser el instrumento principal de gobierno; (ii) la ley debe tener ciertas cualidades; y (iii) los poderes públicos deben interpretar y aplicar la ley de forma congruente.

La preeminencia del derecho como instrumento de gobierno

Esta dimensión consta de los siguientes componentes: (i) excepcionalidad, (ii) uso coactivo del poder, (iii) grado de propaganda estatal y (iv) prácticas clientelares.

En Colombia se presenta una situación relativamente paradójica: aunque nominalmente prima el derecho, éste parece haber quedado hasta cierto punto relegado en las prácticas cotidianas. La situación de orden público en el país, anómala en comparación con la que impera en la región, genera procesos peculiares cuando se trata de institucionalizar el principio de legalidad. Desde el punto de vista de la institucionalidad, Colombia tiene una enorme tarea por delante en términos de garantizar que la ley prime como instrumento del Estado de derecho.

La sombra de la inercia institucional --resultado de la vigencia prolongada del antiguo estado de sitio, ahora denominado estado de conmoción interior-- subsiste, mientras que las prácticas que van en detrimento de la consolidación del Estado de derecho --el uso de la coerción (con violación de los derechos humanos y del Derecho Internacional Humanitario), la propaganda estatal y el clientelismo-- mantienen una vigencia significativa. A pesar de los esfuerzos de los últimos gobiernos por proteger los derechos humanos, los progresos en este campo han sido insuficientes, además de que la situación de conflicto armado por la que atraviesa el país ha acentuado estas violaciones. En cuanto

al grado de propaganda estatal, la prensa en Colombia ha sido clasificada por organizaciones internacionales como “no libre”, un indicador en el cual influye no solamente la acción de grupos no estatales sobre los medios de comunicación sino también la del Estado.

Opciones de política

- Implementar y mejorar los mecanismos de rendición de cuentas del Ejecutivo y de los funcionarios involucrados por abusos cometidos en el ejercicio de las facultades de excepcionalidad.
- Reducir los principales indicadores de violación de los derechos humanos y del Derecho Internacional Humanitario mediante campañas educativas y de difusión sobre el respeto a los mismos, y especialmente del derecho a la vida. Igualmente se debe garantizar la aplicación y cumplimiento de los tratados internacionales ratificados por Colombia en estas materias. Se plantea propiciar una política de derechos humanos descentralizada que conduzca a que cada municipio tenga y ponga en marcha un plan de acción sobre este tema.
- Reducir el grado de propaganda estatal a través del estímulo a la privatización y desconcentración de los medios de comunicación.

Cualidades intrínsecas de la norma

En esta dimensión se analizan los siguientes componentes: (i) generalidad, (ii) publicidad, (iii) irretroactividad, (iv) claridad, (v) coherencia, (vi) viabilidad y (vii) estabilidad.

En Colombia, la norma parece fallar en su cometido principal de guiar el comportamiento humano en forma efectiva, lo cual se deduce de la percepción de que el acatamiento de las leyes es relativamente bajo. Todos sus componentes requieren atención, salvo los referentes a la irretroactividad de las normas y a su relativa publicidad. Sin embargo, las debilidades más críticas incluyen la falta de neutralidad en la formulación y aplicación de las leyes, la alta volatilidad de las normas y políticas, y el elevado número de las mismas. Esta mezcla socava la funcionalidad del derecho como medio de gobierno y afecta la capacidad del Estado para cumplir con las funciones que justifican su existencia.

La percepción de que la justicia sólo se aplica a los individuos de escasos recursos es preocupante no sólo por sus implicaciones en términos de igualdad, sino porque cuestiona uno de los pilares básicos del imperio de la ley: su imparcialidad.

El uso del derecho como medio de gobierno también se ve afectado por la existencia de normas que no están debidamente armonizadas en el ordenamiento jurídico, así como por la carencia de un sistema eficaz de vigencia normativa y derogatoria expresa. Lo anterior es consecuencia de fallas en la capacidad del sistema para generar consensos intertemporales, deficiencias en los sistemas de gestión legislativa y judicial, y de la falta de consolidación de la doctrina y la jurisprudencia.

Opciones de política

- Adoptar una estrategia que armonice, consolide, simplifique y evite la dualidad de la normatividad vigente.
- Fomentar una actitud de respeto a la ley entre la ciudadanía y mejorar su cumplimiento a través de la construcción colectiva de normas que regulen la convivencia; acciones pedagógicas que promuevan el conocimiento de normas en los distintos sectores y su acatamiento; actividades de cultura ciudadana que contribuyan al reconocimiento de las instituciones públicas y sus funciones, e implementación de estrategias que promuevan la legitimación de las actuaciones estatales. Es indispensable poner en marcha mecanismos ejemplarizantes de control y castigo a cualquier forma de corrupción.
- Continuar el proceso de descongestionamiento judicial en curso.
- Implementar los mecanismos adecuados para lograr la unificación y compilación de la jurisprudencia y doctrina existentes, así como la generación de estadísticas sobre el estado de los procesos judiciales.
- Desarrollar los mecanismos y requisitos necesarios para que las acciones de inconstitucionalidad y de tutela cumplan su fin sin que surjan conflictos de competencias, y evitar que se presente una diversidad normativa creada por estos medios.

Aplicación congruente de la norma

Esta dimensión consta de los siguientes componentes: (i) un Poder Ejecutivo transparente y justo, (ii) un Poder Judicial independiente y eficaz, y (iii) un sistema de justicia accesible.

El bajo cumplimiento de la ley en Colombia y su relativa ineficacia se pueden atribuir en buena medida a una aplicación de las normas frecuentemente arbitraria, incongruente y dilatada. Existe la percepción generalizada de que los servidores públicos son deshonestos y de que hay altos niveles de corrupción administrativa. La independencia de la administración de justicia sólo se verifica en el nivel interno, y se percibe poca independencia entre el Poder Judicial y el Ejecutivo, y entre el juez y las partes. Si los ciudadanos no creen en sus instituciones, y si además no se respetan los principios de autonomía (administrativa y financiera) e independencia, el Estado de derecho no se puede garantizar y se debilita por completo.

En relación con la eficacia de la administración de justicia, Colombia cuenta con un sistema jurídico medianamente justo aunque lento (si bien se han hecho esfuerzos recientes de descongestión judicial) y con costos judiciales elevados (aunque se considera económico en comparación con los de otros países de la región). Igualmente se lo considera poco fiable y precario en el ámbito subnacional, aunque con un nivel de ejecución aceptable.

Se evidencian problemas serios de cobertura en la provisión del servicio de justicia por parte del Estado. Existe una gran cantidad de municipios que por causa del conflicto armado, aunado a las complejas condiciones geográficas del país, carece de presencia de la fuerza policial, así como de jueces o fiscales. Esto genera restricciones a la solución pacífica de los conflictos, la vigencia del imperio de la ley y la acción efectiva de la justicia.

Opciones de política

- Reforzar la transparencia del Poder Ejecutivo. Para ello se debe combatir cualquier forma de corrupción por parte de los servidores públicos (a través de pactos de transparencia y de probidad, y de códigos de buen gobierno) y reforzar la carrera administrativa. Igualmente, es necesario reducir las trabas burocráticas mediante la continuación de los procesos de simplificación y reducción de trámites.
- Propender por un Poder Judicial independiente del Ejecutivo y del Legislativo mediante el desarrollo de mecanismos que aseguren su autonomía administrativa, presupuestal y de planeación. Asimismo, se requiere diseñar e impulsar esquemas de prestación de servicios de justicia en el ámbito local.
- Proteger la independencia del Poder Judicial con respecto a las partes preservando mecanismos como los jueces sin rostro o mediante la creación de nuevas herramientas para proteger su vida, imparcialidad e independencia. En cualquier caso, se debe garantizar una justicia operante y reconocida por la ciudadanía.
- Afianzar la eficacia del Poder Judicial mediante el fortalecimiento de sus sistemas de información, sistematización y comunicaciones, y a través del cumplimiento de las metas propuestas en materia de descongestión judicial.
- Consolidar el sistema acusatorio a través del incremento de defensores públicos, el fortalecimiento de programas de protección de testigos, la creación y aplicación del índice integral de impunidad penal, la adaptación de la Fiscalía y del sector jurisdiccional a la exigencias del sistema acusatorio, y la evaluación periódica de la reforma penal. También se debe mejorar la etapa de investigación criminal.
- Desarrollar un sistema de justicia accesible en todo el territorio nacional, en el cual se garantice el respeto de los derechos y libertades, y el cumplimiento de las obligaciones. Para ello es indispensable que se asegure una presencia efectiva y real del Estado en todos los lugares del país.
- Implementar un sistema de auxiliares de la administración de justicia fiable y competente, y sistemas adecuados de información y control. Al respecto se debe fomentar el uso de los mecanismos establecidos por la Constitución y la ley.
- Aumentar la capacidad técnica de los jueces.

- Revisar los estudios de reordenamiento judicial, a fin de que el servicio de justicia respondan a los niveles de demanda.

GESTIÓN PÚBLICA

La gestión pública incluye los procesos y espacios institucionales a través de los cuales el Estado diseña e implementa políticas, provee bienes y servicios y aplica regulaciones con el objeto de dar curso a sus funciones. Para el análisis de la gestión pública en el presente estudio se definen sus cuatro atributos normativos: (i) que sea profesional, (ii) efectiva, (iii) eficiente y (iv) responsable.

Administración pública profesional

Esta dimensión consta de los siguientes componentes: (i) existencia de un servicio civil, y (ii) un sistema adecuado de gestión de los recursos humanos (subsistemas).

La gestión y desarrollo del empleo público constituye uno de los desafíos que hoy enfrenta la modernización y racionalización de la administración pública colombiana. A pesar de que el proceso de profesionalización de la administración pública tiene una larga trayectoria en el país y cuenta con una amplia regulación legal, ésta presenta limitaciones para cumplir su principal objetivo: lograr que el sistema deje de ser una estructura de protección del empleo y se convierta en uno de carrera, tanto en el nivel nacional como en el nivel subnacional.

El servicio civil adolece de una baja consistencia estructural (fallas en la planeación de largo plazo y en el desarrollo de procesos de selección y evaluación coherentes y perdurables) y algunos problemas en la capacidad funcional (deficiencias en los incentivos a los funcionarios).

El sistema de gestión de los recursos humanos es relativamente adecuado, si bien aún presenta retos importantes, a saber: nomenclaturas y escalas salariales complejas y fragmentadas, y ausencia de incentivos para producir evaluaciones de desempeño que reflejen la realidad. Adicionalmente, los avances en el tema del empleo público son evidentes en el nivel nacional mas no en el territorial.

Con la implementación de la Ley 909 de 2004 se espera solucionar los problemas mencionados anteriormente, aunque este marco por sí sólo no asegura la renovación del sistema.

Opciones de política

- Afianzar el manejo gerencial del recurso humano mediante la implementación de procesos de selección y evaluación coherentes y perdurables, con una planeación de largo plazo. La modernización de la administración pública conlleva prácticas gerenciales modernas como son la evaluación y presupuestación por resultados.
- Incorporar el sistema de mérito con nomenclaturas y escalas salariales simples, claras y competitivas.

- Implementar índices y/o instrumentos eficientes para la medición de la gestión de desempeño.
- Implementar procesos de inducción y reinducción eficaces, garantizar el ingreso a los cargos públicos por meritocracia y mejorar los perfiles de los equipos transversales de las áreas de apoyo de la administración.
- Desarrollar mecanismos de compensación y estímulo que permitan hacer un reconocimiento simbólico y material a los funcionarios sobresalientes.
- Desarrollar y mantener actualizado el Sistema Único de Información de Personal (o cualquier otro instrumento que se cree en el futuro) con el fin de almacenar y gestionar la información acerca de los funcionarios públicos de manera centralizada.
- Capacitar a los funcionarios (en los niveles nacional y subnacional).
- Desarrollar la gerencia pública con la profesionalización de los empleados estatales, la flexibilización de la gestión de recursos humanos y la responsabilidad por el trabajo realizado.
- Fortalecer los mecanismos de control fiscal. Para ello se debe intensificar la vigilancia administrativa que le corresponde al Ministerio Público; implementar programas permanentes de evaluación del gasto público como medio para conocer sus efectos e impactos; fomentar el uso de herramientas contra la corrupción, y disminuir los gastos de funcionamiento a través del autocontrol y la eficiencia en el gasto público.
- Hacer un seguimiento de la nueva ley de empleo público (Ley 909 de 2004) para asegurar que aquellos temas que no fueron reglamentados en detalle --como los sistemas de realización de concursos y evaluaciones-- cambien estructuralmente siguiendo el espíritu de la reforma. Específicamente debe garantizarse que las universidades seleccionadas para aplicar las pruebas sí sean competentes e imparciales, y que los sistemas para evaluar a los funcionarios públicos cambien radicalmente de enfoque en vez de ser apenas un reciclaje de mecanismos anteriores.

Efectividad de la gestión pública en Colombia

Esta dimensión consta de los siguientes componentes: (i) eficiencia en el mantenimiento de la estabilidad económica, crecimiento adecuado, altos niveles de empleo y baja inflación; (ii) eficiencia en el mantenimiento de los equilibrios verticales y horizontales; y (iii) eficiencia en la asignación de recursos, bienes y servicios.

En términos de la efectividad de la gestión pública colombiana, el diagnóstico muestra que las funciones de conducción macroeconómica se llevan a cabo en forma adecuada. Las principales fallas se producen en la prestación de servicios sociales. Los indicadores muestran cifras preocupantes en materia del nivel y distribución del ingreso, y aumento en los niveles de pobreza.

En los últimos años, Colombia ha mostrado una clara mejoría en los indicadores de gestión pública, ubicándose frecuentemente algunos puntos por encima de la media regional. Numerosas entidades están implementando el programa de reestructuración de la administración pública y se están realizando esfuerzos para que el Congreso apruebe reformas transversales en los temas de servicio civil, protección social y tributación. Además, el Ejecutivo se ha propuesto a hacer más eficientes los flujos de información y consolidar el proyecto de gobierno electrónico. A pesar de estos avances, los alcances del programa de reestructuración son limitados y la mayoría de las políticas siguen sólo sobre el papel.

Opciones de política

- Controlar el déficit fiscal, especialmente el del Gobierno Nacional. La política fiscal debe someterse a un ajuste definitivo. Asimismo se debe ejercer un adecuado control del déficit presupuestario.
- Mejorar la calidad de la regulación normativa. Al respecto, se deben tener en cuenta las recomendaciones esbozadas en el capítulo del Estado de Derecho.
- Mejorar la calidad del sistema tributario, para lo cual se deben introducir reformas orientadas a eliminar los impuestos más distorsionantes; reducir y equilibrar los niveles impositivos; incrementar la base contribuyente de los principales impuestos; eliminar la transitoriedad de los impuestos; simplificar el sistema, y hacerlo predecible.
- Reorientar la inversión en infraestructura hacia los sectores productivos sin descuidar su desempeño satisfactorio en infraestructura social. Adicionalmente, se deben adoptar y desarrollar políticas encaminadas a mejorar la educación, la cobertura de servicios públicos, y el empleo.
- Reforzar y ampliar los mecanismos institucionales que permiten obtener información previa y posterior al diseño y ejecución de los programas públicos, con el fin de que el incremento del gasto asegure una mejor ejecución de la política social.

Eficiencia de la gestión pública colombiana

Esta dimensión consta de los siguientes componentes: (i) asignación eficiente de los recursos, y (ii) incentivos y herramientas para una gestión más eficiente.

En términos generales, la eficiencia de la gestión pública en Colombia es aceptable en el nivel nacional y deficitaria en el local. En el primero se ve afectada principalmente por el alto grado de inflexibilidad presupuestaria que tiene consecuencias sobre la focalización de la inversión, y por la falta de coherencia entre planeación y ejecución de recursos. El Departamento Nacional de Planeación (DNP), el Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES), y en menor medida el Ministerio de Hacienda, son las entidades encargadas de la planeación. Y, aunque funcionan bien, no han podido coordinarse para diseñar planes de inversión de largo plazo que respondan a objetivos

estatales --no gubernamentales-- de mediano y largo plazo. En el nivel territorial, los avances para garantizar la autonomía fiscal de los departamentos y municipios no han tenido los resultados esperados, lo cual afecta la sostenibilidad fiscal de largo plazo de estas entidades.

Existen avances en la transparencia y agilidad de algunos procedimientos que mejoran sustancialmente la eficiencia de la gestión pública. Sin embargo, quedan todavía varios temas pendientes. Primero, la asignación presupuestal y la distribución de responsabilidades no se han vinculado a la rendición de resultados. Segundo, la mayoría de los portales y los sistemas de manejo de información están apenas en proceso de desarrollo. Finalmente, en el tema de contratación pública todavía no existe un marco jurídico unificado.

Opciones de política

- Crear mecanismos para acabar con la inflexibilidad presupuestaria, y para que la asignación presupuestal y la distribución de responsabilidades tengan vínculos claros con la obtención de resultados. Se sugiere implantar un sistema de presupuestación por programas.
- Efectuar una revisión de fondo de los rubros preasignados por ley, especialmente de las transferencias.
- Mejorar las labores de planificación dentro del Gobierno. Para ello se debe rediseñar la forma en que interactúan las entidades responsables y establecer protocolos claros sobre el papel que le corresponde a cada una con el fin de eliminar la duplicación de esfuerzos y reducir ineficiencias. Asimismo, se debe intentar unificar los sistemas de información de cifras fiscales para facilitar la elaboración de proyecciones. Si tal unificación no es posible o resultara muy costosa, se recomienda garantizar que la información producida por las distintas entidades sea mutuamente compartida para reducir los problemas de inconsistencia e incoherencia de las cifras oficiales.
- Orientar los programas de inversión del Gobierno Nacional y subnacional hacia grandes objetivos de mediano y largo plazo, y optimizar los canales de comunicación y el flujo de información entre los diferentes actores que participan en el proceso presupuestario.
- Articular el Departamento Nacional de Planeación y su programa SINERGIA con los sistemas de evaluación de la Contraloría General de la República, o por lo menos compartir datos.
- Establecer un sistema eficiente de seguimiento, evaluación y monitoreo del avance de la capacidad de gestión en el nivel subnacional. En las entidades territoriales debe hacerse un gran esfuerzo para que el Plan de Desarrollo se convierta en una verdadera carta de navegación que además incluya indicadores cuantificables para evaluar su cumplimiento. Además, es necesario fortalecer los mecanismos de coordinación entre el nivel local y nacional. Se recomienda construir marcos de acción sectoriales y de

sostenibilidad territorial de mediano y largo plazo, por entidades, regiones o municipalidades, según las especificidades y el grado de desarrollo de cada una.

- Ampliar el uso de las tecnologías de información y comunicación para aumentar la eficiencia de la gestión pública en el nivel nacional. Al respecto, se deben consolidar las políticas de gobierno electrónico y apoyar la gestión de entidades como COINFO, el grupo de Racionalización y Automatización de Trámites y la creación de portales de información sobre trámites, procedimientos y contratación con el Estado. Es clave que dichos portales se vuelvan operativos y funcionales en el corto plazo.
- Unificar la normatividad jurídica en materia de contratación; consolidar y ampliar las funciones del órgano rector CINCO; establecer la responsabilidad institucional – y no personal-- por las decisiones contractuales; acelerar el proceso de adopción de medios electrónicos; mejorar los sistemas de control interno y externo (Contraloría General); generar incentivos a la profesionalización del comprador gubernamental; y diseñar un mecanismo que evalúe el desempeño de estos actores.
- Combatir el clientelismo en la contratación y el empleo público a través de una mejora en la gestión de los recursos humanos.

Responsabilización de la administración frente a la demandas de los ciudadanos

Esta dimensión consta de los siguientes componentes: (i) transparencia en los procesos y decisiones administrativas; (ii) elaboración y ejecución transparente del presupuesto; y (iii) controles externos y rendición de cuentas de los funcionarios públicos.

En términos de la responsabilidad de la administración frente a las demandas de los ciudadanos, el diagnóstico general indica que es posible fortalecer los mecanismos y las instancias a través de las cuales la población controla las acciones del Gobierno. La posibilidad de fiscalizar el presupuesto es relativamente baja. Los principales órganos de control del proceso presupuestal utilizan información disímil e incompleta. A pesar de que el Gobierno desea implementar las normas internacionales de contabilidad para el sector público, ni la organización del presupuesto ni la información sobre la ejecución del mismo responden a un mismo estándar. Asimismo, la complejidad del proceso de elaboración presupuestal reduce su claridad y transparencia, debido al elevado número de actores que toman parte en este ejercicio.

El principal problema en el tema de la responsabilidad de la administración pública es la falta de información confiable o la dificultad para acceder a ella. A pesar de que la Constitución garantiza el derecho a la información sobre asuntos públicos, la cobertura e interconexión de los sistemas de gestión de información existentes todavía es baja pues, entre otras cosas, únicamente 8 de cada 100 colombianos tienen acceso a Internet. Los órganos de control son más eficientes en el nivel nacional y enfrentan retos importantes a nivel subnacional.

Igualmente, a pesar de que el Congreso ha ido avanzando paulatinamente en el ejercicio de sus funciones de control político, su baja capacidad técnica vis a vis el Ejecutivo

dificulta que tal labor se cumpla a cabalidad. La herramienta más utilizada son las citaciones a funcionarios públicos con el fin de hacerles seguimiento respecto a cuestiones específicas de su gestión que pudieran ser problemáticas o controvertidas en el momento. Sin embargo, pocas veces los debates de control político tienen consecuencias más allá de informar al público y rara vez repercuten en la modificación de políticas o en hacer responsables a los funcionarios encargados de formularlas.

Opciones de política

- Mejorar la transparencia en los procesos y decisiones administrativas. Al respecto, se deberá responder de manera oportuna al derecho de petición y a las solicitudes de acceso a la información; impulsar sistemas simples de información abierta y actualizados en tiempo real para difundir entre la ciudadanía el conocimiento sobre los mecanismos de rendición de cuentas y de libre acceso a la información, lo que incidirá en el aumento de su participación; fortalecer los espacios de participación ciudadana en la administración; reglamentar el mecanismo de quejas y reclamos de la ciudadanía convirtiéndolo en una herramienta de gestión que retroalimente la acción institucional; y fortalecer los mecanismos de control interno en la administración pública.
- Incrementar el índice general de transparencia presupuestaria, para lo cual se requiere fomentar la participación ciudadana en el proceso presupuestario (elaboración, ejecución y evaluación); expedir reformas legales que institucionalicen instrumentos como el presupuesto por resultados, la evaluación del gasto; y acelerar el ajuste de las entidades y sus dependencias.
- Disminuir el tiempo y los pasos en los procesos requeridos para actividades como la apertura de una empresa.
- Mejorar el desempeño de los órganos de control en el nivel territorial, para lo cual se les debe dotar de autonomía presupuestaria y administrativa.
- Mejorar las relaciones cotidianas del ciudadano con el Gobierno, de modo que perciba la existencia de una administración pública orientada a servirlo. Para ello se deberán mejorar los canales de atención (presencial, telefónico y virtual), racionalizar los trámites con un enfoque funcional (en términos de pertinencia, número, tiempos de espera y respuesta) e impulsar la coordinación interinstitucional.

I. ANTECEDENTES

Limitaciones estructurales a la gobernabilidad

Perspectiva histórica

En casi todos los Estados democráticos actuales, los sistemas políticos han evolucionado desde estructuras de gobierno caracterizadas por la concentración del poder político y la relativa exclusión del grueso de la población del proceso decisorio, hacia sistemas más inclusivos que tienden a articular y agregar de manera más efectiva los intereses de la ciudadanía como consecuencia de una competición mayor y equilibrada entre los actores políticos.¹

El conocimiento sobre los procesos de cambio político e institucional es aún limitado. Sin embargo, se puede argüir razonablemente que la transición hacia modelos de gobierno más abiertos, representativos y eficaces ha sido más difícil en sistemas políticos donde el poder ha estado más concentrado y la competición política más restringida, dado que tal restricción limita la capacidad del Estado para articular y agregar los intereses de manera eficaz.²

Autores como North (1990), Heiner (1983), Stinchcombe (1968), Wittfogel (1957) y Machiavelli (1965) sostienen que los patrones de distribución de poder y los sistemas políticos, jurídicos e institucionales asociados a los mismos tienden a persistir a lo largo del tiempo. En ese sentido, y debido a que el desarrollo institucional de los países se encuentra de alguna manera determinado por todo ello,³ el cambio institucional tiende a ser gradual.

Los factores que determinan los patrones de distribución de poder y sus correspondientes entramados jurídico-institucionales han sido múltiples y han variado de un país a otro. Algunos autores (Acemoglu *et al.*, 2001; Acemoglu y Robinson 2000 y 2001; Engerman y Sokoloff, 1997, 2002 y 2003; y Sokoloff y Engerman, 2000) sostienen que el hecho de que a su llegada al Nuevo Mundo los colonizadores hallaran tierras fértiles, abundantes

¹ El informe de Desarrollo Humano de las Naciones Unidas (UNDP, 2004) y el premio Nobel en economía Amartya Sen (2001) arguyen que los regímenes democráticos son claramente superiores cuando se trata de abanderar aspectos importantes de la noción más amplia de desarrollo humano, entre los cuales figuran el crecimiento económico equitativo, la reducción de la pobreza y la defensa de los derechos humanos básicos.

² Alonso (2005) muestra que la concentración de poder político, por medio de su impacto en el grado de competición política, afecta negativamente la calidad de las burocracias y de los marcos jurídicos, los niveles de corrupción, el grado de protección de los derechos de propiedad y el nivel educativo de la población. Los resultados son robustos cuando se controla por factores tales como la religión dominante, la herencia colonial, el tipo de sistema jurídico y la fragmentación étnica. Alt, Lassen y Rose (2005) sugieren que patrones más simétricos de competición y poder político tienden a generar mejores niveles de transparencia fiscal.

³ La literatura especializada denomina a este fenómeno *path dependence*. Su existencia no implica que el futuro institucional de los países esté necesariamente predeterminado. North (2002a) sostiene que los países pueden alterar su devenir institucional, tal y como ocurriera gracias al estímulo que Europa proporcionó a Inglaterra y a los Países Bajos durante la Edad Media, y a España después de su vinculación a la Unión Europea.

depósitos minerales, altos índices de mortalidad y una población muy numerosa susceptible de ser esclavizada, propició el desarrollo de un sistema político-económico extremadamente desigual caracterizado por monopolios estatales de producción y comercialización, esclavitud o trabajo forzado y barreras a la inmigración, entre otros rasgos.⁴ Esta desigualdad se manifestó en términos de la distribución de la riqueza, del capital humano y del poder político.

La conjugación de algunos de estos factores con otros propios de su historia y cultura política hicieron que, en los comienzos de su andadura republicana, Colombia ostentase un grado importante de concentración de poder y bajos niveles de competición política.

En Colombia, el Estado se configuró como autoridad judicial más que como administrador. Durante este período colonial hasta 1564, cuando se creó la figura del Presidente (con funciones semejantes a los de los Capitanes Generales o Virreyes), los Oidores de la Real Audiencia gobernaron impartiendo justicia. Al mismo tiempo se consolidaron nuevas instituciones y prácticas que promovieron la desigualdad política y económica, como lo fueron la encomienda, el resguardo, la mita, las reducciones, los diezmos, el adoctrinamiento religioso forzado, el monopolio del comercio,⁵ la importación de esclavos africanos para explotar las minas y construir fortificaciones (contra las acometidas de corsarios en todo el litoral Caribe), y el desestímulo a la producción agrícola y a las artesanías. Estas dos últimas actividades se mantuvieron en el nivel de autoabastecimiento, con pocas excepciones como fueron los cueros, el añil, el cacao, el tabaco, las maderas, el algodón y la quina, cuyos auges fueron temporales.

Durante la época colonial comenzaron a producirse roces entre los españoles de origen y los criollos como consecuencia de la exclusión de estos últimos de toda participación en el Gobierno, la excesiva carga fiscal a la que eran sometidos, el monopolio del comercio -que además generaba factores estructurales de recesión--, y el absolutismo, que, con el advenimiento de las nuevas ideas liberales (principalmente provenientes de Francia y América del Norte), empezaba a ser fuertemente rechazado por gran parte de la comunidad criolla. Como consecuencia de ello, en 1771 se produjo un levantamiento conocido como la Revolución de los Comuneros. Si bien esta rebelión fue reprimida de manera violenta, constituyó el preludio de una gesta independentista que se prolongaría hasta 1819 con la campaña libertadora de la Nueva Granada liderada por Simón Bolívar, cuando los españoles fueron vencidos en la batalla de Boyacá.

En 1832 asumió la presidencia Francisco de Paula Santander, uno de los generales de la Guerra de la Independencia y quien durante su mandato se conoció como “el hombre de las leyes”. Santander estableció y consolidó las instituciones gubernamentales y el orden fiscal. En ese tiempo ya existían dos grupos bien diferenciados y opuestos en lo político y lo social: los conservadores (herederos del régimen colonial) y los liberales (comerciantes criollos con ideas de reformas generales y proponentes de la eliminación de los

⁴ Easterly y Levine (2003) ofrecen evidencia empírica en apoyo de esta tesis. Rodrik, Subramanian y Trebbi (2002) arguyen que las razones geográficas son parte de la explicación del desarrollo institucional y económico.

⁵ La Casa de Contratación ostentó el monopolio del comercio hasta 1590.

monopolios), cuyas diferencias y posteriores alianzas marcarían la vida política colombiana a lo largo de todo el siglo XX.

En 1851 el Congreso decretó la abolición definitiva de la esclavitud, y en 1855 se declaró la República. En 1861 el General Tomás Cipriano de Mosquera, presidente provisorio de los Estados Unidos de Colombia, decretó la "desamortización de bienes de manos muertas", mediante la cual los latifundios propios o administrados por la Iglesia --una tercera parte del suelo útil del país-- quedaron bajo control laico.

No obstante esta reforma agraria, el período que siguió hasta la Constitución de 1886 se caracterizó por el desorden institucional, la quiebra de la hacienda pública y las rivalidades entre caudillos regionales. En 1886 el presidente Rafael Núñez encabezó el movimiento de la "Regeneración" que puso fin al federalismo y fortaleció el poder ejecutivo central. Esto a costa de suspender las garantías democráticas e iniciar la persecución contra los radicales liberales, lo cual dio origen a la "Guerra de los Mil Días", que se inició en octubre de 1899 y se prolongó por tres años, y además fomentó la enemistad entre liberales y conservadores.

Los siguientes treinta años marcaron un lento proceso de integración territorial y de delimitación fronteriza.⁶ Se avanzó en la construcción de caminos, puertos y ferrocarriles, así como en el fomento de los cultivos de café, tabaco y banano. Al mismo tiempo se logró atraer inversión extranjera hacia labores extractivas de oro, plata y petróleo. En 1928 se produjo un fuerte enfrentamiento entre los trabajadores de las plantaciones bananeras de la United Fruit y el Ejército, que dio paso al surgimiento del movimiento sindical.

Los liberales llegaron al poder en los años treinta, con ánimo de modernizar los criterios de desarrollo. Fue así como introdujeron reformas a los regímenes laboral y de propiedad de la tierra, fortalecieron el descuidado sistema educativo y, aprovechando el contexto de la Segunda Guerra Mundial, dieron un impulso a la industrialización.

En 1946 los conservadores regresaron al poder en medio de fuertes tensiones políticas que agudizaron las disputas de antaño. El asesinato en 1948 de Jorge Eliécer Gaitán, líder liberal de amplio arraigo popular, desató lo que se ha llegado a conocer en la historia colombiana como el período de "la Violencia", que durante aproximadamente cinco años (1948-1953) asoló campos y ciudades, hasta el golpe militar de 1953. El Gobierno militar (1953-1957), encabezado por el general Gustavo Rojas Pinilla, obtuvo un armisticio parcial en las luchas campesinas, pero las restricciones a la actividad de los partidos políticos y a la libertad de prensa llevaron a liberales y conservadores a unirse para derrocarlo.

Al final del Gobierno militar, los principales líderes de los dos partidos tradicionales decidieron poner fin al enfrentamiento a través de un pacto denominado Frente Nacional, firmado en la ciudad española de Sitges, donde se comprometieron a compartir paritariamente el poder durante cuatro periodos presidenciales, entre 1958 y 1974. El

⁶ En 1932 Colombia recupera la franja amazónica en disputa con Perú.

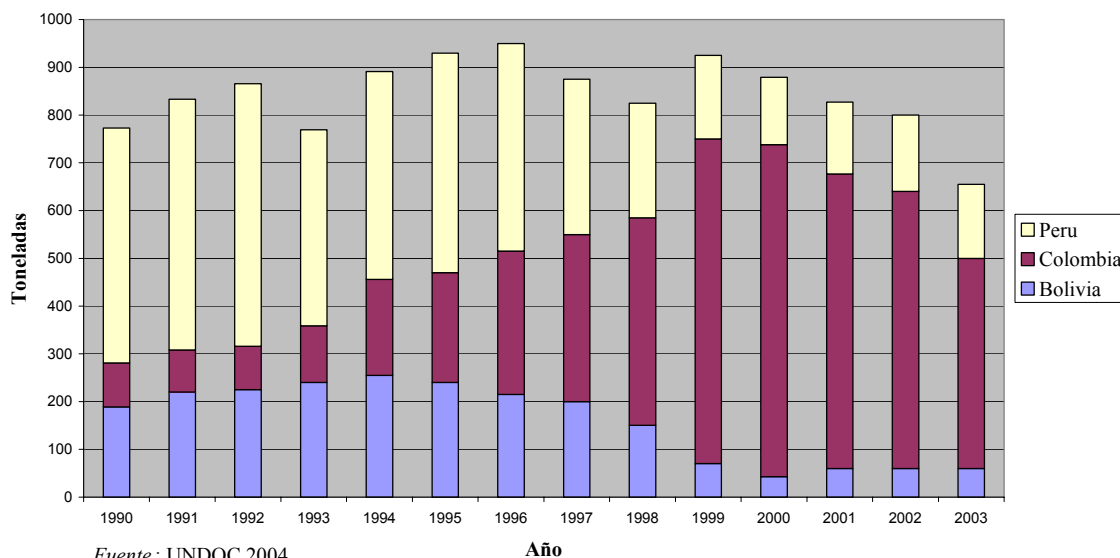
citado acuerdo llegó a ostentar carácter constitucional, al enmendarse la Carta Política para incluir la alternación presidencial y una paridad estricta entre las dos colectividades en los poderes Legislativo, Judicial y Ejecutivo, incluidos los gobiernos subnacionales.

Durante el Frente Nacional se vivió un relativo éxito económico, perturbado parcialmente por una explosión demográfica que añadía un promedio anual de 200.000 colombianos a la economía. Sin embargo, la exclusión política que implicaba el Frente Nacional (donde sólo había espacio para liberales y conservadores), la frustración ante la extrema pobreza, la marginalidad en amplios sectores de la población y la ausencia del Estado en gran parte del territorio nacional fueron algunos de los factores que le restaron respaldo al sistema político y propiciaron el surgimiento de grupos armados.

El descontento político se reflejaba también en altos grados de abstención durante las elecciones de este período. Este descontento fue recogido por la Alianza Nacional Popular (ANAPO) encabezada por el ex dictador Gustavo Rojas Pinilla, quien, antes de conocerse los resultados de las elecciones de 19 de abril de 1970 se erigía como el más probable vencedor de las mismas. Sin embargo, conservadores y liberales se unieron para hacer frente al desafío que Rojas Pinilla suponía para el *statu quo*. Misael Pastrana Borrero, el candidato frentenacionalista, ganó las elecciones por una diferencia de 64.000 votos, en medio de acusaciones de fraude electoral. La falta de legitimidad de los comicios, sumada a la tradicional exclusión de opciones políticas distintas al binomio liberal-conservador, acrecentó la inestabilidad política y el conflicto interno. En reacción a las dudas sobre la legitimidad de las elecciones y a la exclusión política, algunos de los miembros de ANAPO formaron el Movimiento 19 de Abril (M-19), que durante 15 años se mantuvo en armas contra el Gobierno. El M-19, un movimiento fundamentalmente de guerrilla urbana, se sumó a otras dos organizaciones guerrilleras más antiguas y de raigambre más rural: las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC), vinculadas al Partido Comunista Colombiano, y el Ejército de Liberación Nacional (ELN), de inspiración cubana, creadas ambas en 1964. Fue así como poco a poco estos movimientos insurgentes comenzaron a controlar importantes extensiones del territorio nacional.

Paralelamente a estos acontecimientos se cimentaba la producción, primero de marihuana (un cultivo cuyo auge se produjo en los años setenta) y posteriormente de cocaína, hecho que marcaría el devenir de las últimas décadas de la historia colombiana. La producción de la coca comenzó a crecer rápidamente bajo el control de los cárteles de la droga cada vez mejor organizados. Según datos de las Naciones Unidas (UNODC, 2004) desde 1981 la producción de cocaína ha crecido vertiginosamente, si bien ha empezado a ceder en los últimos años, convirtiendo a Colombia en el mayor abastecedor de cocaína en el mercado mundial, por encima de Bolivia y Perú (Gráfico 2.1).

Gráfico 2
Producción de Cocaína

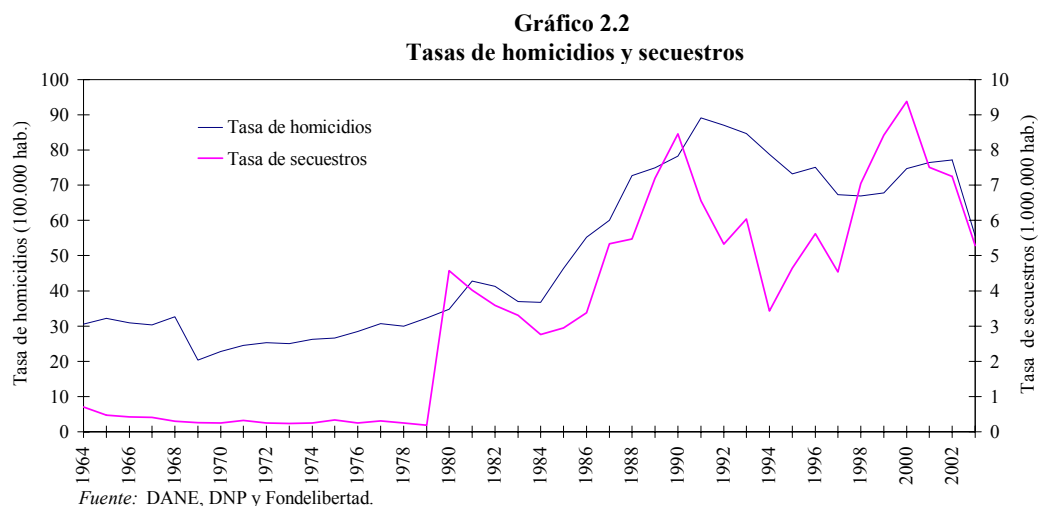


La industria de la droga se integró verticalmente, desde el cultivo de la coca, hasta su procesamiento y transporte a los mercados internacionales. En sus etapas iniciales, el negocio estuvo esencialmente en manos de los carteles de Medellín y Cali, los cuales tenían una influencia significativa en la política regional y nacional. Sus ejércitos privados (que más adelante pasarían a ser parte de los grupos paramilitares) no solamente servían para garantizar el funcionamiento de una actividad económica ilegal por medio de la violencia, sino que además los protegían de ataques internos, del secuestro y la extorsión por parte de la guerrilla. El Gobierno colombiano, con el apoyo de los Estados Unidos, implementó una estrategia para capturar a los jefes de los carteles como medio para resolver el problema. El éxito de esta táctica provocó que el negocio cambiara de manos y que se agravara aún más cuando los grupos guerrilleros y paramilitares comenzaron a controlar directamente esta vasta fuente de riqueza.⁷ Las FARC ganaron militarmente el dominio del mercado de las drogas ilícitas, al tiempo que incrementaban los ingresos derivados del secuestro y la extorsión, y establecían control territorial sobre zonas ricas en recursos naturales y con poca presencia del Estado. Los paramilitares adoptaron una estrategia similar y se independizaron de los antiguos carteles de la droga.⁸

⁷ En los años ochenta las FARC se limitaban a proteger los cultivos de los narcotraficantes y cobraban dos gravámenes: un impuesto al gramaje (sobre el peso de la pasta de coca que ya elaboraban los colonos, quienes originalmente sólo cultivaban la hoja) y otro que se cobraba a los aviones de los narcotraficantes que despegaban desde territorios por ellas controlados.

⁸ Colombia no es un caso especial en este sentido. Varios estudios (entre ellos Collier, 2000) argumentan que allí donde hay riqueza –asociada a bienes primarios como diamantes, petróleo y cocaína– se fortalece la capacidad militar de los grupos insurgentes. La dependencia de los productos primarios de exportación, un ingreso per cápita promedio bajo, un lento crecimiento económico y grandes desplazamientos de población suelen ser factores comunes a los conflictos armados, donde por lo menos una de las partes depende de manera crucial de la depredación de los recursos naturales para alcanzar sus objetivos.

La conjunción del conflicto armado, el tráfico de droga, la congestión del sistema de administración de justicia (con su consecuente impacto negativo sobre la probabilidad de detectar y penalizar los delitos), el cambio en los valores morales y la difusión de las tecnologías criminales causaron un fuerte aumento en los índices de criminalidad (Gaviria, 2000), especialmente en relación con los delitos de homicidio y secuestro (Gráfico 2.2).



En 1989 el M-19 –quizás el movimiento más visible en su momento– finalmente entrega las armas y se convierte en partido político. Este hecho, sumado al descontento generalizado que se originaba en la exclusión política, los altos índices de criminalidad, una elevada percepción de corrupción entre la clase política, y el asesinato de tres candidatos presidenciales en 1989 (Bernardo Jaramillo de la Unión Patriótica, Carlos Pizarro del M-19, y Luis Carlos Galán Sarmiento, quien lideraba las encuestas en representación del Nuevo Liberalismo), entre otros factores,⁹ dio origen a un fuerte movimiento en pro de la reforma política.

El movimiento “Séptima Papeleta”, liderado por los estudiantes, logró que las elecciones presidenciales de 1990 se convirtieran en un plebiscito a favor de la reforma constitucional. A comienzos del año 1990, estudiantes de varias universidades del país impulsaron la inclusión de una “séptima papeleta” en las elecciones de 11 de marzo de 1990 en apoyo de la convocatoria a una asamblea constituyente, a pesar de que este mecanismo estaba expresamente prohibido por la legislación vigente. Esta iniciativa recibió un respaldo de más de dos millones de votos. En respuesta a la situación creada, el Gobierno, mediante el decreto 927 de 1990, facultó al órgano electoral para que contabilizase los votos que se depositaran en las elecciones presidenciales del 27 de mayo en apoyo o rechazo de la posibilidad de convocar una asamblea encargada de reformar la Constitución. En diciembre de 1990 se eligió una Asamblea Constituyente, cuyo trabajo culminó el 6 de julio de 1991, cuando se promulgó una nueva Constitución Política, la

⁹ Se estima que 3.000 militantes de la Unión Patriótica fueron asesinados durante la década de los años noventa y los comienzos del nuevo milenio.

cual introdujo grandes cambios y tuvo enormes consecuencias sobre la política y la economía del país.

Entre los principales logros de la nueva Constitución debe citarse el fortalecimiento del sistema de controles y contrapesos entre los tres poderes públicos, y la adopción de medidas dirigidas a aumentar la participación, representatividad y legitimidad del sistema político. Esto rompe, quizás definitivamente, con la herencia histórica de exclusión política. Asimismo, debe mencionarse que la nueva Constitución contribuyó notablemente a la desconcentración del poder decisorio.

Entre los mecanismos de control creados debe citarse la creación de la Corte Constitucional y de otros instrumentos jurídicos como por ejemplo la acción de tutela y¹⁰ la pérdida de investidura.¹¹ Asimismo, la Constitución de 1991 eliminó las barreras a la participación política, al garantizar la representación proporcional de distintos intereses y posiciones ideológicas. Sin embargo, según la opinión de un importante número de autores (Archer y Shugart 1997; Carey y Shugart 1995; Shugart y Cox 1995; Shugart, Moreno y Fajardo 2005), el sistema electoral colombiano que nació a raíz de la Constitución Política de 1991—múltiples listas por partido con cociente simple y residuo--generó uno de los sistemas electorales más fragmentados del mundo.

Por otra parte, el poder político empezó a desconcentrarse mediante, por ejemplo, la elección popular de alcaldes y gobernadores. Y aunque el Presidente de la República perdió algo de poder para determinar hegemonícamente la agenda nacional, se mantiene como uno de los más poderosos en América Latina.¹² La importancia y relevancia del Congreso aumentó de manera considerable, especialmente en asuntos económicos, cuando se restringió la posibilidad de que el Ejecutivo legislara por la vía de decretos amparados en circunstancias excepcionales. Por otra parte, la política monetaria y cambiaria fue delegada al Banco de la República (banco central independiente). Debe resaltarse que, como consecuencia de la descentralización, se inició un resurgimiento importante de los gobiernos locales, principalmente en los municipios grandes y medianos, que cobraron una gran legitimidad con base en la buena gestión. Con todo, la efectividad de la descentralización se ha visto constreñida por la influencia de los grupos armados dado que éstos, mediante el uso de la violencia (Gráficos 2.3 y 2.4) o el soborno, logran cooptar a la mayoría de los gobiernos de los municipios ubicados en su zona de influencia. Evidentemente esta situación limita de manera significativa tanto la efectividad del proceso democrático como la de los sistemas de control.

¹⁰ Esta acción se instituyó como un mecanismo expedito y efectivo para que los ciudadanos puedan hacer valer sus derechos fundamentales a partir del artículo 8 de la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948. A través de ella, cualquier ciudadano puede presentar un recurso de amparo ante cualquier juzgado oralmente y sin necesidad de representación profesional (postulación). La citada acción debe ser resuelta en un plazo perentorio de 10 días.

¹¹ Es una acción ciudadana, con las mismas garantías que la “tutela,” que puede acarrear la pérdida de investidura de los congresistas, generando así un fuerte mecanismo de rendición de cuentas.

¹² Los poderes proactivos del Presidente (la capacidad de definir la agenda) son mayores en Colombia que en cualquier otro país en América Latina mientras sus poderes legislativos se consideran altos, aunque inferiores a los de Brasil y Chile (Payne, 2005).

Gráfico 2.3
Candidatos a las elecciones municipales asesinados 1988 - 2003

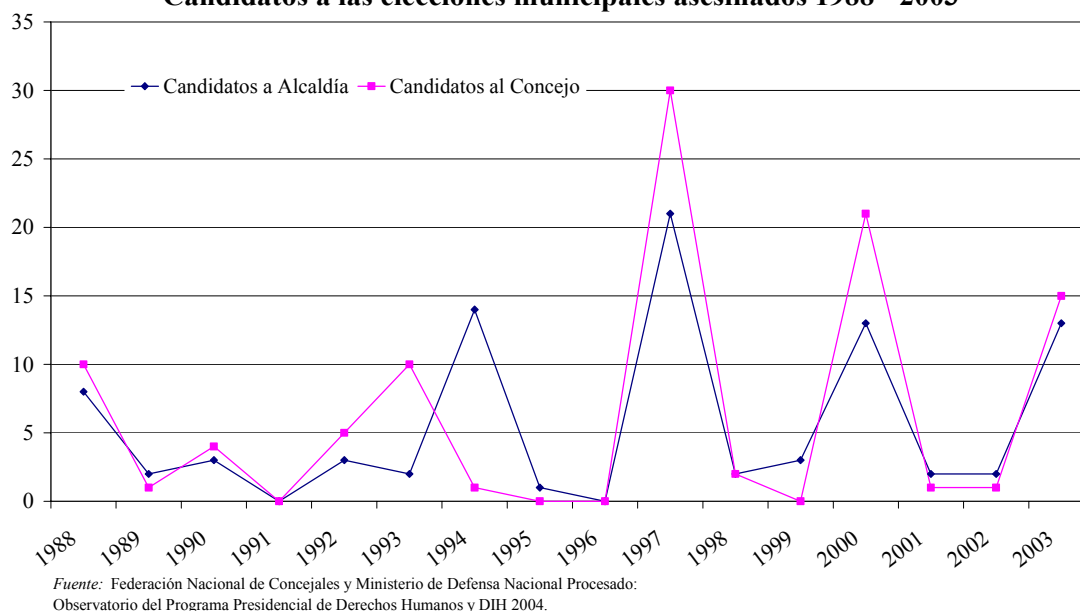
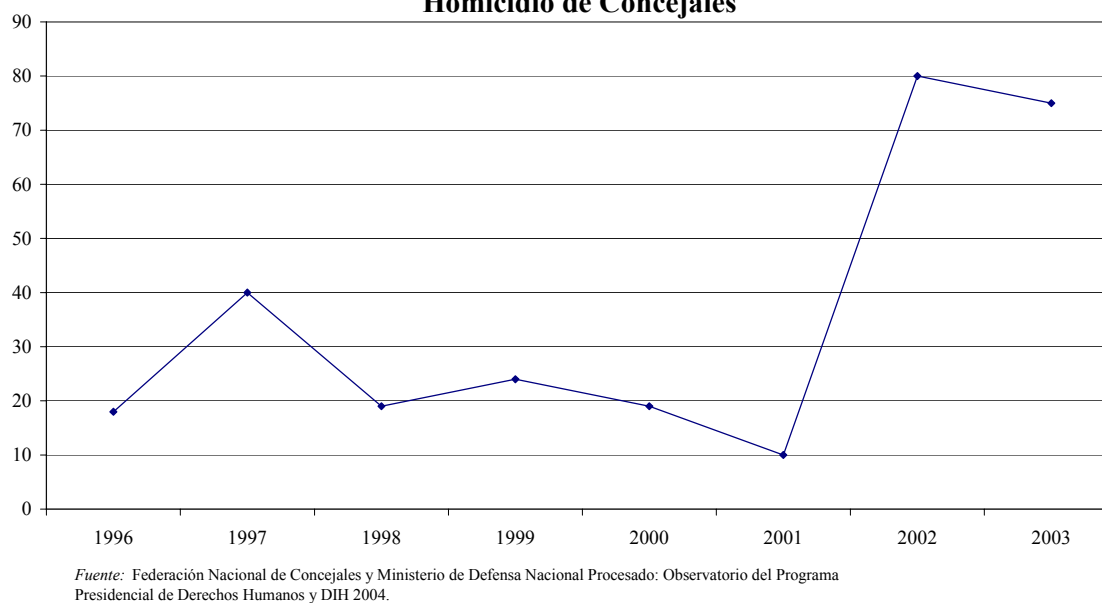


Gráfico 2.4
Homicidio de Concejales



No obstante los importantes avances en la reforma política, la violencia generada por narcotraficantes, paramilitares y guerrillas seguía siendo uno de los más grandes desafíos. En las elecciones de 1994, los grupos paramilitares de derecha asesinaron a varios líderes de partidos políticos. Al mismo tiempo, tal y como se observa en el Gráfico 2.2, la criminalidad seguía en niveles elevados.

Otro de los efectos de la Constitución fue el que resultara de su elevado nivel de detalle y especificidad, sobre todo en la regulación de derechos sociales como salud, educación y pensiones. Sin perjuicio de las bondades atribuibles a la intención de ampararlos constitucionalmente, ello generó al mismo tiempo una fuerte rigidez para el manejo de las políticas y creó una fuerte presión fiscal.

En la órbita política, por otra parte, la credibilidad de los dirigentes parecía no recobrase. Esta situación se agravó con la declaración que dió en 1996, durante una comparecencia televisada desde prisión, el ex ministro de Defensa Fernando Botero Zea. En ese momento Botero acusó al entonces Presidente de la República, Ernesto Samper Pizano, de haber solicitado y aceptado las contribuciones del cartel de Cali para la campaña electoral de 1994.

En resumen, el advenimiento de la Constitución de 1991 supuso un importante salto cualitativo en el fortalecimiento del sistema político, con cinco impactos que vale la pena resaltar. En primer lugar se aumentó considerablemente la representatividad y participación política, lo cual tuvo dos efectos principales, uno positivo y otro negativo, aunque inesperado: el positivo fue que puso fin a la tradicional exclusión política en la medida en que se garantizaba la participación de las minorías en el proceso político; el negativo consistió en que las normas electorales resultantes del proceso exageraron la representatividad y propiciaron la fragmentación política. El segundo lugar, los sistemas de control salieron de allí considerablemente fortalecidos. En tercer lugar, se produjo una mejora cualitativa y cuantitativa en los gobiernos municipales, principalmente en los de tamaño grande y mediano, lo cual contribuyó a mejorar la imagen y aceptación de las instituciones públicas. En cuarto lugar, se garantizaron importantes derechos sociales, si bien esto tuvo el efecto de crear rigidez presupuestaria y de manejo de políticas. Finalmente, la relación de poderes entre el Ejecutivo y el Legislativo se hizo más equilibrada, aunque la Presidencia continuaba ostentando, en relación con otros países de la región, una elevada cuota de poder. Y aunque podría pensarse que tal circunstancia puede coadyuvar a acelerar el proceso de toma de decisiones, lo cierto es que tiende a dificultar la articulación y agregación de intereses de la mayoría, el funcionamiento de los mecanismos de control y filtro, y la rendición de cuentas.

Sin embargo, junto con estos avances considerables en el ámbito del fortalecimiento institucional del sistema político, la violencia y la criminalidad continuaron arreciando y complicando la gobernabilidad. El éxito de la lucha contra los narcotraficantes hizo que el vacío dejado por éstos en actividades de altísima rentabilidad fuese ocupado por los grupos armados que se apoderaron del cultivo y tráfico de estupefacientes. Esto les otorgó una fuente importante de financiamiento, además de una independencia y poder que se tradujo en el control político y militar de amplias zonas del territorio nacional. Como consecuencia de esta situación, la democracia municipal,¹³ la eficacia de las garantías políticas y de los sistemas de control establecidos por la nueva Constitución quedaba coartada en las zonas de conflicto, al tiempo que se dificultaba extender la presencia del Estado (salud, educación, justicia, etc.) en esas áreas.

¹³ Un número importante de los órganos políticos de los municipios (i.e., alcaldías y concejos) quedaron acéfalos.

En tales circunstancias, si el Estado colombiano pretendía hacer efectivas en todo el territorio nacional las garantías políticas y sociales consagradas en la Constitución de 1991, así como solidificar las condiciones de gobernabilidad para el futuro, existía entonces la imperiosa necesidad de recuperar la autoridad sobre las zonas bajo el control de los grupos armados.

Contexto actual

Durante la última década Colombia ha profundizado las reformas del sistema político. En 2003, el Congreso aprobó una reforma electoral que sustituye la fórmula D'Hare de distribución de curules o escaños por la de Hond't. Este cambio, conjuntamente con la Ley de Bancadas¹⁴ y las iniciativas relativas al Estatuto de la Oposición –en proceso–, generan suficientes incentivos para acabar con la fragmentación de los partidos, mejorar su disciplina parlamentaria, y facilitar el control efectivo de los electores sobre los legisladores y los programas de gobierno de los partidos.

La Ley de Bancadas establece, como parte de la organización de la Cámara y el Senado, la existencia de grupos o bancadas parlamentarias. Estas bancadas tienen derechos proporcionales a su tamaño en los diferentes trámites legislativos. Asimismo, la ley obliga a los partidos a tomar decisiones de forma democrática, a la vez que da a los líderes de las colectividades la posibilidad de sancionar a aquellos miembros que decidan no respetar las decisiones tomadas por su partido. La reforma política de 2003, junto con la aprobación de la reelección presidencial en 2005, probablemente reforzarán el papel de partidos en el sistema político y cambiará algunas de las dinámicas de negociación personalista entre el Ejecutivo y el Legislativo.

En el área de seguridad, el Gobierno de Colombia ha realizado importantes progresos. Con apoyo de los Estados Unidos, y ante la falta de avance de diversas iniciativas orientadas a negociar con los grupos armados, el Gobierno inició la implementación de una estrategia militar para acabar con el narcotráfico y con los grupos armados. Los efectos de esta iniciativa, conocida como “Plan Colombia,” comenzaron a ser visibles en 2001 cuando las Fuerzas Militares recuperaron parte de las zonas ocupadas tras la ruptura de los acuerdos entre el Gobierno y las FARC.

Cuadro 2.1	
Principales indicadores económicos y sociales del Colombia	
PIB per cápita (US\$ 2003)	US\$2.092
Índice de desarrollo humano (2005)	0,78
% población pobre (2003)	51,4%
Coefficiente de GINI (2000)	57,7
GINI tierras	82,1
Ingresos tributarios*	10,0%
Gasto público*	10,5%
Balance presupuestario	-1,8
Gasto corriente/gasto capital	4,1
Servicio de deuda**	6,1%
 pública*	45,2%
* % PIB; ** %INB	
Fuente: BID, GWIT http://hqt.dintra/gwit/ .	

¹⁴ Aprobada por la Ley 974 de 2005, entró en vigor el 20 de julio de 2006.

La nueva línea política se confirmó con la elección de Álvaro Uribe en 2002, quien declaró inmediatamente el estado de emergencia parcial, lo que le permitió imponer medidas de seguridad por decreto. Desde entonces, el conflicto contra los grupos armados ha dado un importante giro. Como se puede apreciar en el Gráfico 2.2, los índices de homicidio y secuestro han empezado a caer sensiblemente. Sin embargo, la reducción de la producción de cocaína, sin perjuicio de los éxitos iniciales (Gráfico 2.1), parece haber sido revertida como consecuencia del aumento de la productividad en el cultivo de la hoja de coca.¹⁵ Asimismo, el año pasado Colombia aprobó la denominada Ley de Justicia y Paz, que busca regular las negociaciones entre el Gobierno y los principales grupos paramilitares del país, cobijados bajo las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC), para avanzar el proceso de paz.¹⁶ Y aunque el Gobierno también ha ofrecido negociar con las FARC, éstas han rechazado la oferta (Oxford Analytica, 2006, *The Washington Post*, 2006). Actualmente, la administración Uribe adelanta conversaciones con el ELN para logra su desmovilización.

No obstante estos importantes logros, la violencia sigue siendo una seria amenaza a la gobernabilidad, mientras que la falta de plena seguridad restringe la efectividad y ejercicio de los derechos políticos y sociales en las zonas bajo control de los grupos armados, además de que afecta negativamente en normal desarrollo de la economía. Los Gráficos 2.3 y 2.4 muestran la manera en que los grupos armados ilegales siguen interfiriendo en los procesos políticos locales amedrentando candidatos a las corporaciones públicas municipales y asesinando tanto a candidatos como a concejales en ejercicio. Según la Federación Nacional de Concejos (FENACON) de Colombia, en 2005 fueron asesinados 25 concejales, 18 en 2004 y en la actualidad hay más de 200 concejales amenazados (*El País*, 2006).

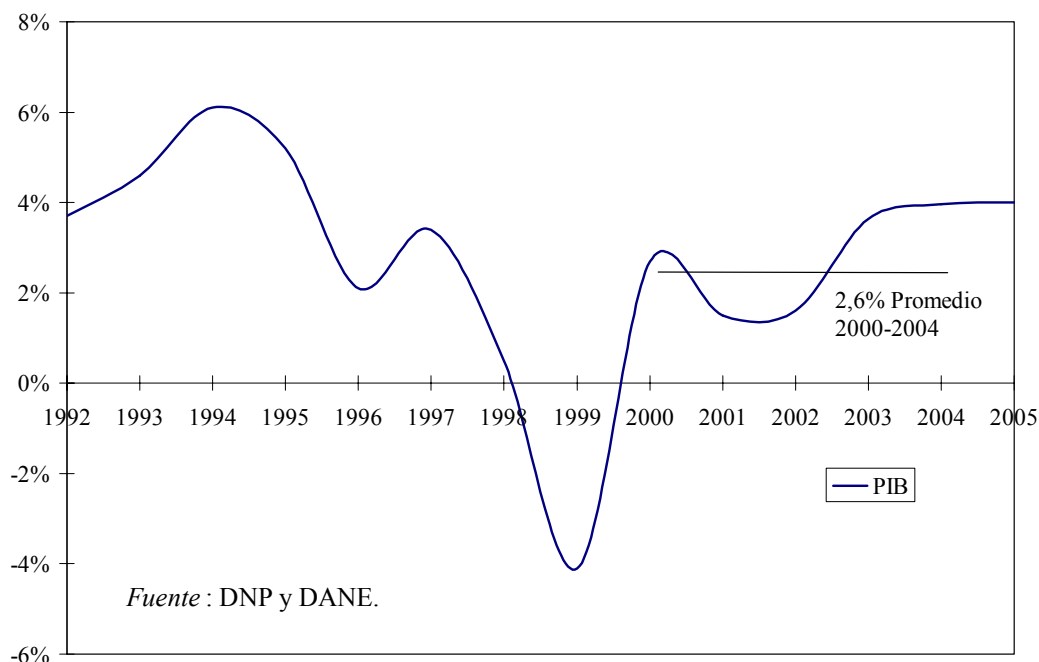
La influencia de los grupos armados ilegales no se circunscribe solamente a los gobiernos locales. Las conexiones entre grupos armados, narcotraficantes y líderes políticos que ha permeado la vida política colombiana durante décadas siguen siendo una realidad. El 16 de enero de 2006, el Presidente Álvaro Uribe solicitó al Procurador General que

¹⁵ Un estudio reciente de la Subdirección Estratégica y de Investigaciones de la Dirección Nacional de Estupefacientes (DNE) con el respaldo de la delegación en Bogotá de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC) y el Departamento de Agricultura de Estados Unidos, revela que la producción anual de cocaína en Colombia es de 776 toneladas, por encima de las cifras de 279 a 497 o de 231 a 545 toneladas que manejan la Policía Antinarcóticos de Colombia y Estados Unidos, respectivamente. Síntoma de ello es que, a pesar de haberse duplicado las incautaciones de alijos de cocaína (169 toneladas en 2005 comparadas con 81 toneladas en 2002), el precio final del alcaloide en los mercados de Estados Unidos y Europa se ha mantenido en 35.000 dólares y 50.000 euros por kilo, respectivamente. El citado estudio atribuye tal aumento al hecho de que, gracias a mejoras tecnológicas, se pueden obtener hasta seis cosechas de hoja de coca al año, dos más de las cuatro tradicionales (*La Nación*, 2006).

¹⁶ La aprobación de la ley no estuvo exenta de críticas. En particular, Amnistía Internacional criticó la ley pues a su juicio ofrece impunidad a los paramilitares acusados de cometer graves crímenes contra los derechos humanos (BBC, 2005). Asimismo, la ONU argumenta que la reglamentación de la citada ley no logra establecer adecuadamente el respeto a las víctimas de los crímenes cometidos por los grupos paramilitares (ONU, 2006). Asimismo, la implementación de la desmovilización está resultando más difícil de lo imaginado: el proceso concluyó a finales de abril de 2006 con una cifra de desmovilizados cercana a los 34.000 ex combatientes, muy superior a los 20.000 originalmente estimados.

investigara acusaciones acerca de que los grupos paramilitares estaban sobornando candidatos electorales y funcionarios públicos.¹⁷ Asimismo Salvatore Mancuso, jefe paramilitar desmovilizado de las AUC, ha afirmado que su organización controla el 35% del Congreso¹⁸ (Oxford Analytica, 2006). Finalmente, la libertad de prensa y la plena realización de elecciones libres se encuentran amenazadas por las acciones de estos grupos. Según cifras de la Relatoría para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) de la Organización de los Estados Americanos (OEA), 31 periodistas colombianos perdieron la vida entre 1998 y 2005, en su mayoría a manos de fuerzas paramilitares respaldadas por el ejército, así como de la guerrilla, por motivos atribuibles a su trabajo (CIDH, 2005). Según la Sociedad Interamericana de Prensa (SIP), 25 periodistas fueron víctimas de amenazas en 2005 (*El País*, 2006).

Gráfico 2.5
Porcentaje de crecimiento del PIB



¹⁷

¹⁸

El procurador, *sub iudice*, está investigando a un total de 15 candidatos y 25 campañas políticas. La confiscación del computador de Rodrigo Tovar Pupo, alias Jorge 40 --uno de los principales jefes paramilitares de la Costa Atlántica-- en septiembre de 2006, puso en evidencia una vez más las estrechas relaciones de estos grupos con los políticos regionales, sus actividades criminales y de intimidación política (aparecen más de 500 asesinatos políticos cuidadosamente descritos), así como de penetración y corrupción de las administraciones subnacionales (Revista *Semana*, septiembre 6 y 30, y octubre 2 de 2006).

En el ámbito económico, Colombia entró la década de los años noventa con un récord envidiable de 50 años de crecimiento ininterrumpido, a pesar de las considerables pérdidas atribuibles a la violencia.¹⁹ Sin embargo, a mediados de ese mismo decenio el crecimiento económico se desaceleró, en gran parte por el crecimiento del gasto público (World Bank, 2005),²⁰ si bien últimamente ha venido recuperándose gracias a una buena conducción de la economía (Gráfico 2.5). El crecimiento real del PIB para 2005 fue superior al 5% y se estima una tasa similar para el 2006 (Banco de la República de Colombia <http://www.banrep.gov.co/>).

La tasa de desempleo en los tres últimos años se ha reducido del 15,6% al 12,1%, la tasa de inflación en 2004 se situó por debajo del 6% y los tipos de cambio son estables (World Bank, 2005).

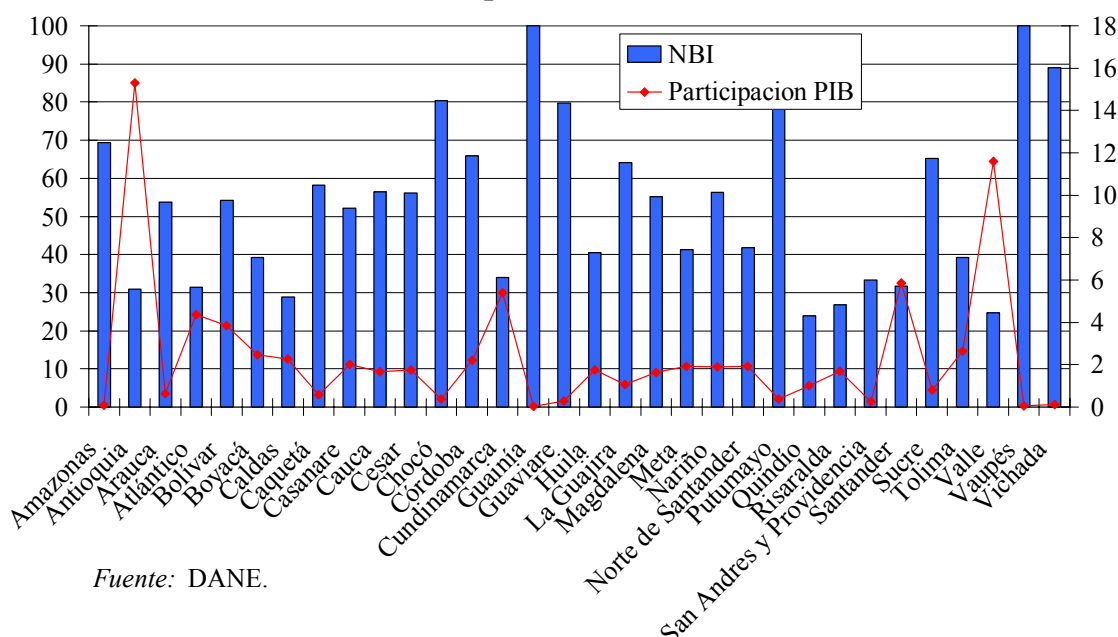
En el ámbito social, Colombia también ha registrado importantes progresos. En el período 1990-2003, por ejemplo, la mortalidad infantil se redujo en 37,5%, la desnutrición infantil en 28,7% y la cobertura de educación primaria aumentó en 27,8% (UNDP, 2005). Asimismo, el Índice de Desarrollo Humano (UNDP, 2005), que combina los índices de esperanza de vida, alfabetización de la población adulta y matrícula escolar con el ingreso per cápita, ha mejorado en un 18,6% en las tres últimas décadas.

No obstante los logros citados en el ámbito económico y social, aún existen enormes desafíos. Por ejemplo, en el área social, el 51,4% de los hogares vive en condiciones de pobreza. La proporción de la población que vive en condiciones de extrema pobreza es aproximadamente el 16,6% del total, mientras que cerca del 9% de los colombianos carece acceso a agua potable (UNDP, 2005). Asimismo, el PIB per cápita de Colombia está aún a aproximadamente 66 puntos porcentuales por debajo del promedio mundial. Cabe notar que, en materia de suministro de servicios públicos, existe una gran variación entre los departamentos del país. El Gráfico 2.6 ilustra cómo la provisión de servicios por parte del Estado es muy desigual desde el punto de vista territorial, y cómo aquellos departamentos que generan menos recursos económicos tienden a ser los peores atendidos en términos de sus necesidades básicas insatisfechas (NBI). Ello implica que los departamentos más ricos tienden a exhibir mayores niveles de servicios públicos, mientras las más pobres tienden a tener mayores índices de NBI.

¹⁹ Varios estudios, con supuestos y metodologías diferentes, han concluido que el conflicto le cuesta al país entre 1% y 2% de su PIB. Riascos y Vargas (2004) ofrecen un detallado análisis de la literatura sobre violencia y crecimiento en Colombia.

²⁰ El Consumo General del Gobierno pasó de crecer un promedio del 10% entre 1970 y 1993 a crecer un promedio del 18,5% entre 1994 y 2001 (World Bank, 2005).

Gráfico 2.6
Índice de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) por departamento



Fuente: DANE.

Para poder resolver los problemas citados se requieren tasas de crecimiento sostenibles aún más elevadas (World Bank, 2005). Ello exige aumentar la competitividad y la productividad de la economía, lo cual depende,²¹ en el corto y mediano plazo, del mejoramiento de la estabilidad fiscal para liberar recursos de inversión²² y, en el largo plazo, del fortalecimiento de la capacidad del sistema político para ofrecer estabilidad social y jurídica, lo que lleva aparejada necesariamente la resolución de los problemas de seguridad asociados con los grupos ilegales armados y el narcotráfico.²³

²¹ Suponiendo tipos de interés, producción de petróleo, términos de intercambio y mercados de exportación estables.

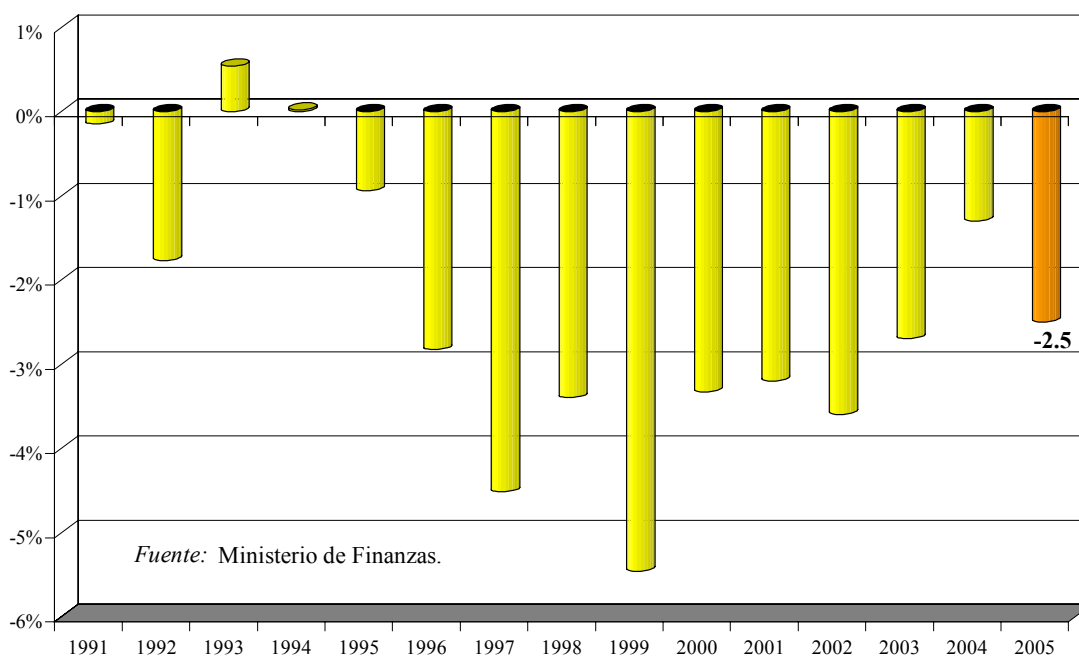
²² El Gobierno puede usar los recursos liberados en inversión productiva o reducir los tipos tributarios, en aras de fomentar el crecimiento.

²³ Como ya se ha indicado, en las zonas rurales con presencia de grupos armados ilegales el conflicto limita la efectividad del Estado para suministrar bienes y servicios y para garantizar el pleno disfrute de los importantes derechos políticos y sociales que ya percibe un alto porcentaje de la población colombiana. Asimismo, los altos niveles de criminalidad presuponen un alto costo de transacción a la economía que deteriora su productividad y competitividad.

Quizás el mayor desafío que Colombia debe superar para activar su economía suficientemente la mejora de su situación fiscal, así como la disminución del alto nivel de endeudamiento público.²⁴

Parte del problema del déficit público tiene que ver con el bajo nivel de ingresos tributarios (15,8% del PIB),²⁵ a pesar de que los tipos impositivos son considerados elevados (World Bank, 2005). Esto refleja la fragilidad de la base imponible y el hecho de que los que pagan impuestos lo hacen de una manera desproporcionada, dejando poco margen de maniobra para afectar el déficit por el lado de los ingresos. El déficit del sector público consolidado ha pasado de un promedio del 7% durante la década de los años noventa a un 2,5% (Gráfico 2.7). Este resultado positivo se debe principalmente a la mejora de las finanzas subnacionales que lograron un superávit del 3,8% en 2004, lo que deja al descubierto un alto nivel de gasto en el Gobierno Central.

Gráfico 2.7
Situación fiscal: balance del sector público consolidado



Si bien el Gobierno ha realizado importantes esfuerzos para disminuir el gasto público discrecional (reducción de salarios públicos y del tamaño del empleo estatal, entre otros), liquidado algunas empresas públicas y adoptado una serie de medidas para aumentar los ingresos (incrementando la base de los impuestos de la renta y del IVA, y los tipos de los impuestos de hidrocarburos, mejorando el recaudo y la administración tributaria, etc.),

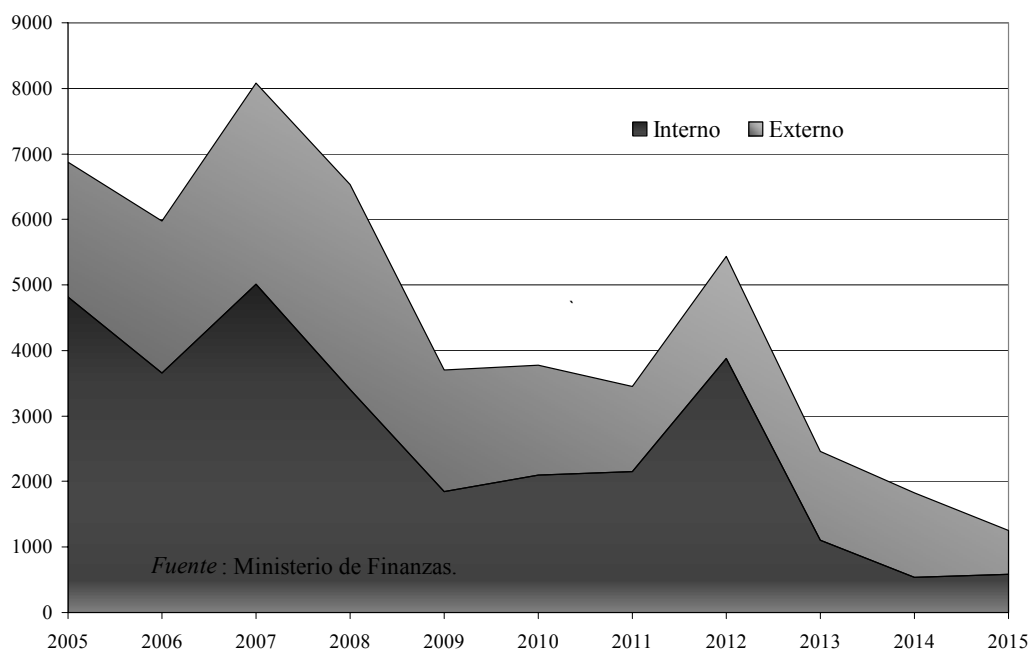
²⁴ Los desequilibrios fiscales y los elevados niveles de deuda pública están asociados con la desaceleración del crecimiento en el largo plazo.

²⁵ <http://www.minhacienda.gov.co>

estas iniciativas han sido insuficientes para reducir el alto nivel de gasto público, en parte debido a su alto grado de inflexibilidad. Como ya se indicó, esta rigidez se origina parcialmente en el carácter garantista de la Constitución de 1991, lo cual le genera obligaciones presupuestarias al Gobierno, situación que se ve agudizada por el excesivo nivel de los salarios públicos (14% del total de gastos), el servicio de la deuda (20%) y las transferencias territoriales y sociales (40%). Estos tres tipos de gasto suponen aproximadamente el 75% del total y el 115% de los ingresos tributarios (World Bank, 2005). Asimismo, cabe mencionar que el gasto de la política de Seguridad Democrática contribuye a la mencionada rigidez. Según el SIPRI (2006), el gasto militar colombiano asciende a cerca del 4% del PIB.

En relación con el servicio de la deuda, cuyo costo es un subproducto del elevado nivel de endeudamiento, su efecto sobre el déficit se va a notar principalmente en los próximos años. El 49% de los pagos de amortizaciones de la deuda pública están concentrados en el período 2005-2008 (Gráfico 2.8).

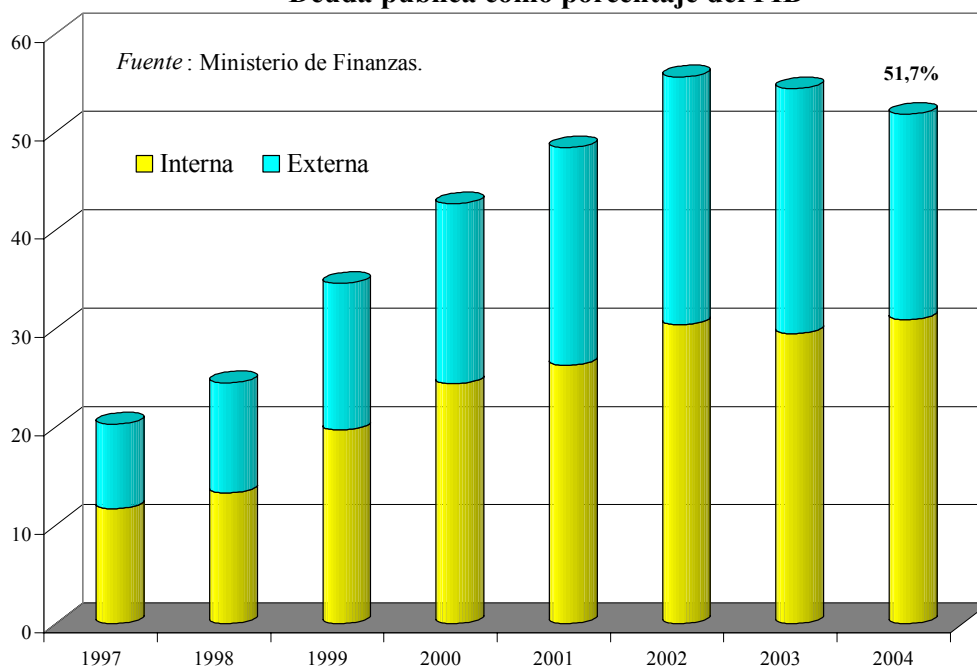
Gráfico 2.8
Perfil de repago de la deuda



El nivel de endeudamiento es también elevado. La deuda del Gobierno Central se estima en 51,7% del PIB (Gráfico 2.9), lo que implica costos de interés reales de largo plazo superiores al 3% del PIB (World Bank, 2005). Uno de los factores que más contribuye a este elevado endeudamiento son los pasivos derivados de las pensiones. El valor presente actuarial de la deuda de pensiones equivale al 145% del PIB, superior al valor actuarial de las contribuciones de los trabajadores. En ese sentido, es razonable argumentar que el sector no financiero del sector público va a continuar haciendo transferencias para cubrir las obligaciones derivadas del sistema de pensiones. Una reducción en el nivel de

endeudamiento ayudaría a bajar los tipos de interés domésticos y a liberar recursos tributarios para incrementar la inversión y el gasto social o a disminuir los elevados tipos impositivos.

Gráfico 2.9
Deuda pública como porcentaje del PIB



En resumen, en el ámbito político, la Constitución de 1991 y las posteriores reformas a los regímenes electoral y parlamentario han contribuido a la configuración de un sistema político más sólido, participativo, con sofisticados sistemas de control y rendición de cuentas, y donde el poder está repartido de manera más equilibrada que antaño, con el potencial de poder agregar intereses de manera efectiva y producir estabilidad política. Infortunadamente, la presencia de grupos armados en una parte importante del territorio nacional limita tanto el ejercicio pleno de los derechos políticos como el funcionamiento de los mecanismos de control y de las instituciones del Estado en sus zonas de influencia. Además, el acceso de estos grupos armados a recursos del narcotráfico los dota de la capacidad de influir el proceso político nacional mediante el soborno, la extorsión y las amenazas.

En el ámbito económico y social, Colombia ha efectuado importantes logros pero se enfrenta aún con desafíos no menos importantes. Para salir bien librado, el país tiene que superar limitaciones fiscales importantes en un contexto de rigidez del gasto y una capacidad estrecha de incrementar los ingresos en el corto plazo. Para ello debe reducir el gasto público, mejorar su eficiencia, y ampliar la provisión de servicios públicos básicos tales como salud, educación y justicia, además de garantizar la seguridad en todo el territorio nacional.

II. SISTEMA DEMOCRÁTICO

La existencia de un sistema democrático funcional constituye un requisito esencial para que el Estado pueda desempeñar sus labores fundamentales, a saber: (i) estabilizar la economía con niveles robustos de crecimiento económico y empleo e inflación moderada; (ii) mitigar los desequilibrios verticales y horizontales;²⁶ (iii) fomentar la asignación eficiente de recursos y provisión de servicios; y (iv) controlar los comportamientos depredadores de los sectores público y privado mediante la preservación del orden público, el control de abusos y arbitrariedades, y la prevención de la corrupción. A su vez, el desempeño de estas funciones es vital para fomentar un crecimiento económico sostenible y reducir la pobreza.

En este estudio, por sistema democrático eficiente se entiende aquel que cumple con los siguientes requisitos: (i) el gobierno se fundamenta en el consentimiento de los gobernados, entre los cuales a su vez existe un consenso adecuado sobre el modelo político y económico, y sobre las reglas de juego relativas a la repartición del poder; (ii) existe un elevado nivel de inclusión e intensidad de participación por parte de los ciudadanos en el proceso político; (iii) se realizan regularmente elecciones libres e imparciales para escoger a la dirigencia; (iv) los ciudadanos se encuentran representados de manera imparcial y efectiva en el sistema político; (v) se cuenta con una capacidad aceptable de agregar las preferencias ciudadanas y establecer consensos en torno a objetivos nacionales en materia de políticas públicas; y (vi) existe un sistema efectivo de fiscalización política entre las tres ramas del gobierno, de manera que ninguna pueda abusar de su autoridad o ignorar las exigencias de la mayoría.

Un desempeño adecuado en estos aspectos dependerá del funcionamiento del sistema con respecto a componentes más reducidos de los mismos, así como con respecto a sus características institucionales asociadas. En este capítulo se presenta una descripción y análisis de cómo se manifiestan estas dimensiones y componentes en el caso colombiano, para posteriormente extraer las conclusiones del caso y sugerir opciones de política generales sobre los aspectos tratados.

Aunque en Colombia el conflicto armado ha sido una constante durante más de cuatro décadas, su intensidad ha aumentado durante los últimos 20 años. Esto ha coincidido con un cambio radical en la forma de financiación de los grupos subversivos: el narcotráfico y el crecimiento de la producción de hoja de coca en Colombia han cambiado la correlación de fuerzas, dificultando así las posibilidades de negociación (Capítulo II).

Un gobierno basado en el consentimiento de los gobernados

Esta dimensión consta de dos componentes: (i) aceptación del modelo político y económico, y (ii) aceptación de las reglas del juego. El primero de ellos tiene que ver con el grado de aceptación del sistema democrático y una economía basada en el libre mercado, mientras que el segundo se relaciona con el grado en que los comportamientos

²⁶ Véase la nota 8 *supra*.

de los actores para lograr acceso al poder y expresar disensos son coherentes con la ley y con los límites de la conducta democrática.

Aceptación del modelo político y económico

Aunque Colombia tiene una de las tradiciones electorales más largas del continente y del mundo, y ha sido gobernada por civiles²⁷ durante su vida republicana, el período conocido como Frente Nacional²⁸ condujo a la exclusión de amplios sectores de la población de la vida política nacional. Esto creó un fuerte descontento con el sistema e hizo que algunos grupos que quedaron marginados de la competición política optaran por la lucha armada en la década de los años sesenta.

La Constitución de 1991 y otras reformas políticas han buscado eliminar las razones iniciales que ocasionaron el rechazo a un sistema democrático a todas luces limitado. Y si bien en la actualidad Colombia vive una democracia que garantiza las libertades políticas de todos, incluidas las minorías, y que algunas de las agrupaciones subversivas (caso del Movimiento 19 de Abril-M-19, el Ejército Popular de Liberación-EPL, el Partido Revolucionario de los Trabajadores-PRT-- y el movimiento indígena Quintín Lame) han dejado la lucha armada, grupos como las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) y el Ejército Nacional de Liberación (ELN) siguen rechazando el sistema político y buscan conquistar el poder por la fuerza de las armas.²⁹

En la práctica, el nivel de aceptación de la democracia como régimen político en Colombia ha seguido relativamente de cerca la tendencia de los demás países latinoamericanos. Como se puede observar en el Gráfico 3.1, el nivel de aceptación se mantiene en un nivel relativamente bajo.³⁰ Allí se registra cómo, en 1997, el porcentaje de personas que incondicionalmente prefieren la democracia era un 70%. Entre 1998 y 2002 – período que coincide con la administración Pastrana y el fracaso del proceso de paz con las FARC--, la aceptación de la democracia llegó a su punto más bajo (36% en 2001). Desde entonces, los niveles de aceptación incondicional de la democracia han subido hasta llegar al 46% en 2004 y 2005, mientras que en la región como un todo declinaron al 47% en 2001, para luego ascender nuevamente al 53% en 2003-2005. Al comparar las cifras de Colombia con sus vecinos andinos, el país está ahora dentro del promedio. No obstante, el porcentaje de aceptación sigue siendo reducido.

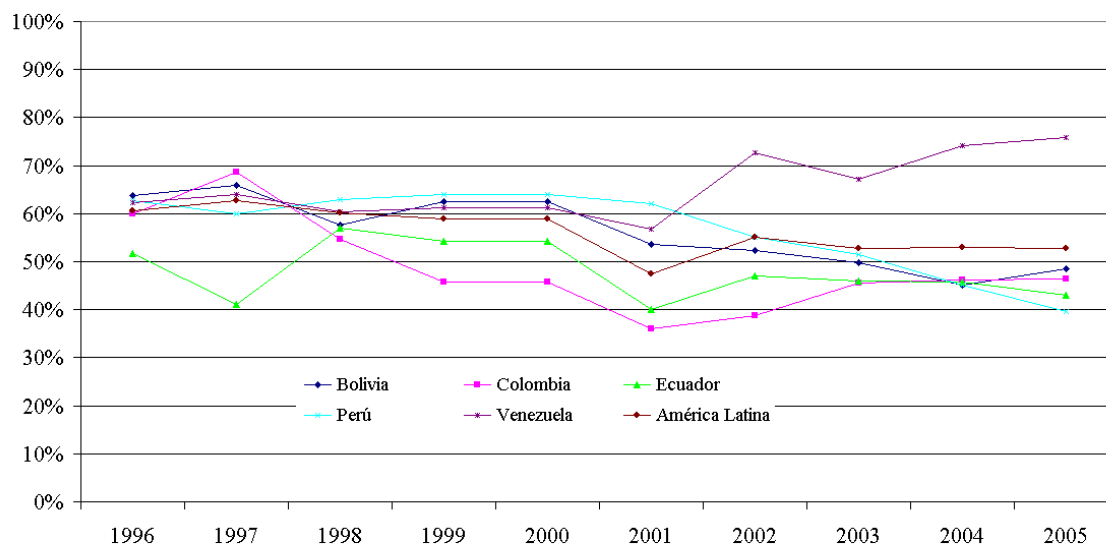
²⁷ Salvo el régimen militar presidido por el general Gustavo Rojas Pinilla entre 1953 y 1957.

²⁸ Véase Capítulo II. Se hace referencia al sistema de alternación presidencial y paridad política acordado entre los partidos Liberal y Conservador para poner fin a una década de violencia política generalizada durante los años cincuenta, el cual dejó un saldo de 200.000 muertos.

²⁹ En el momento de escribir este documento, el ELN se encontraba en negociaciones con el Gobierno y representantes de la sociedad civil para llegar a un acuerdo de paz. Previamente se han hecho otros intentos con este grupo y todos han fracasado.

³⁰ Las comparaciones con otros países de la región se limitan a los países andinos, siguiendo los lineamientos de la presentación del Informe de Gobernabilidad de Perú.

Gráfico 3.1
Apoyo a la Democracia



Fuente: Latinobarómetro 2005.

Igualmente, los encuestados que apoyaron condicionalmente la democracia aumentaron de forma abrupta en 2000 hasta llegar a un 23%, coincidiendo con el año más crítico de los diálogos de paz. A partir del 2000 este porcentaje ha ido disminuyendo hasta llegar a un 11% en 2005, cuatro puntos por debajo del promedio latinoamericano. Aunque se registra una mejoría en estos indicadores, es importante anotar que dada la existencia de un conflicto armado, tales porcentajes siguen reflejando las tensiones que éste genera en la sociedad civil.³¹

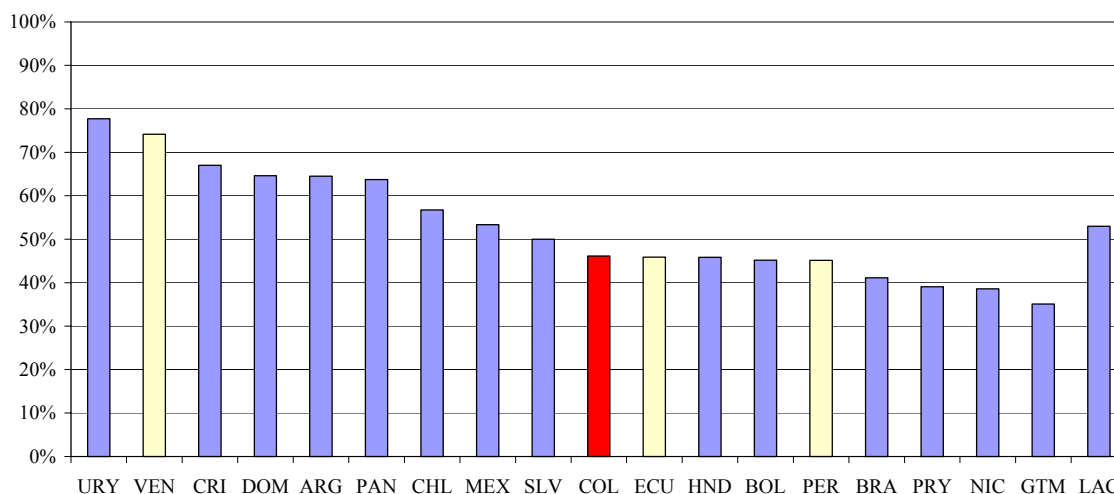
Aunque la proporción de personas que considera la posibilidad de un régimen no democrático ha sido alta en algunos años, no constituye evidencia suficiente para concluir que existe un apoyo potencial a regímenes autoritarios, sino que más bien refleja la frustración con la violencia y las desigualdades sociales. Además Colombia tiene una larga tradición de gobiernos elegidos por voto popular que hace de éste un escenario improbable. A diferencia de Perú, Ecuador o incluso Venezuela, en los últimos 50 años todos los presidentes colombianos han finalizado su mandato. Aunque hay importantes cambios en el sistema de partidos, la mayoría de los candidatos a la presidencia ha tenido alguna experiencia previa en el Gobierno y ha pertenecido a un partido político con larga tradición democrática.

En el Gráfico 3.2 se compara a Colombia con otros países en cuanto a las preferencias por la democracia como régimen político en 2005. La preferencia incondicional de los colombianos encuestados está por encima de Brasil, Ecuador, Guatemala, Honduras, Paraguay y Perú, y por debajo de los otros 11 países. Asimismo, el número de

³¹ En el estudio del Latin America Public Opinion Project (LAPOP) se demuestra que los ciudadanos que han sido víctimas de la violencia generada por el conflicto tienden a apoyar menos el régimen democrático, comparados con los ciudadanos que no lo han sido (Rodríguez-Raga y Seligson, 2004).

consultados que cree que “no hay diferencia” entre distintos tipos de sistema político es del 32%, una fracción relativamente grande comparada con el promedio de 19% que se observa tanto en América Latina como en los países andinos.

Gráfico 3.2
Apoyo a la democracia



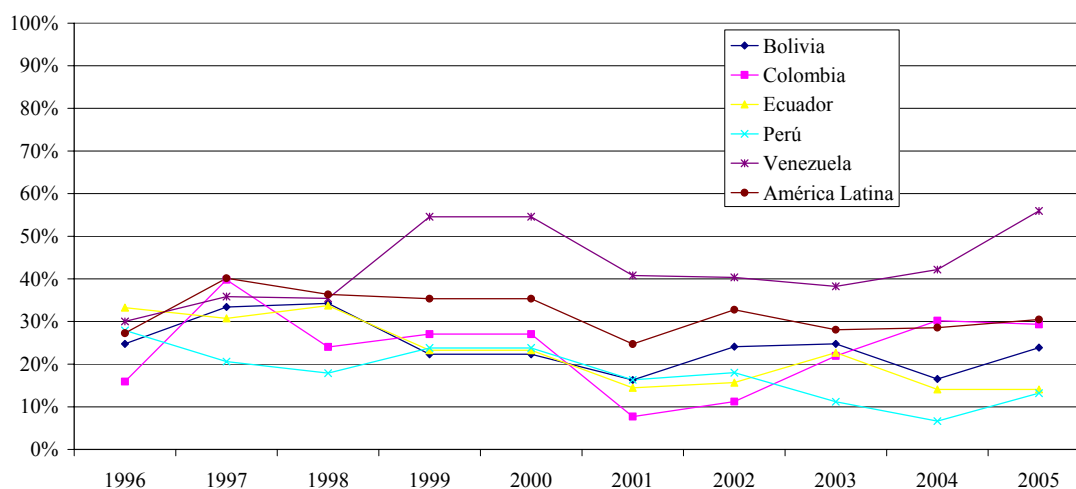
Fuente: Latinobarómetro 2004.

La satisfacción con la democracia sigue una tendencia similar a la observada en la pregunta referente al apoyo incondicional a la democracia como régimen político. El Gráfico 3.3 muestra que el número de consultados satisfechos con la democracia pasó del 40% en 1997 al 8% en 2001. Desde 2002, sin embargo, la satisfacción con la democracia aumentó considerablemente alcanzando el 29% en 2005. Como se observa, la varianza anual es bastante alta.³² Los consultados que se sienten “no muy satisfechos” y “nada satisfechos” con la democracia pasaron de ser el 83% en 1996 al 63% en 2005. Al comparar estos datos con los demás países del área andina, se nota que en Ecuador y Perú hay menos satisfacción con la democracia y en Venezuela mucho más.

³²

La correlación entre satisfacción y preferencia por los regímenes políticos y económicos es alta. En el informe LAPOP se muestra que la probabilidad de que los ciudadanos apoyen un golpe de Estado depende de varios factores. Primero, esta probabilidad es menor si existe optimismo acerca del futuro de la economía y si se está satisfecho con el desempeño del Gobierno en el ámbito local. En cambio la probabilidad de apoyar un golpe de Estado aumenta si el ciudadano ha participado en manifestaciones y si se ha sido víctima directa del conflicto armado (Rodríguez-Raga y Seligson, 2004: xiv).

Gráfico 3.3
Satisfacción con la democracia



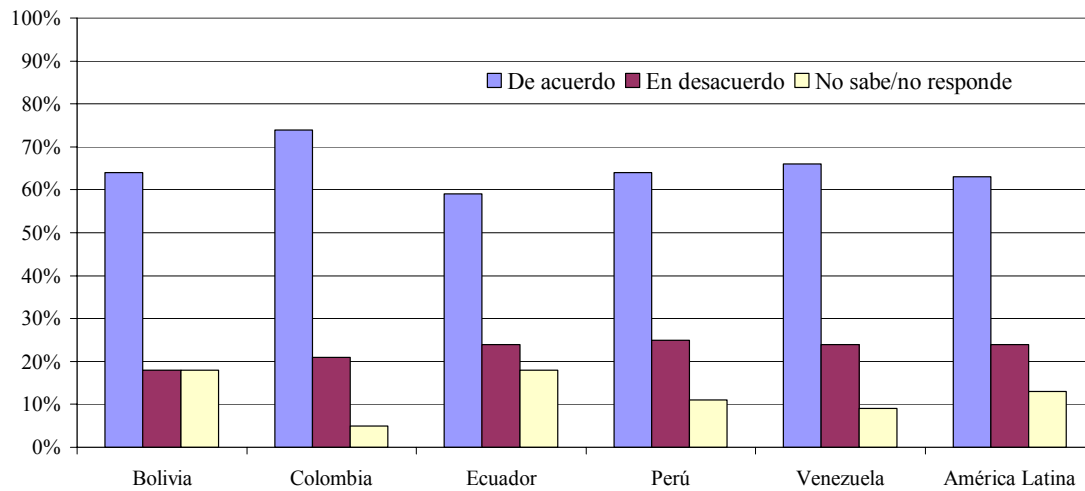
Fuente: Latinobarómetro 2005.

A pesar de que en Colombia existe un apoyo al régimen democrático, el debate político revela desacuerdos entre la coalición de gobierno y la oposición sobre cuál es el equilibrio de poderes más efectivo para gobernar. Y si bien en cuestiones relacionadas con el diseño institucional, tales como la reforma electoral y la reelección, se han logrado acuerdos que han permitido implantar reformas institucionales que reconfiguran el sistema político, el proceso de paz con los paramilitares y otros temas relacionados con el conflicto han producido gran controversia entre los generadores de opinión, la academia y los partidos.

En cuanto al sistema económico, parece haber un consenso sobre la adecuación de la economía de mercado. Esto queda ilustrado con los resultados de la encuesta Latinobarómetro (2005) que muestra cómo más del 70% de la población (sumando a quienes respondieron “completamente de acuerdo” y “de acuerdo”) coincide en que la economía de mercado es lo más conveniente para el país (Gráfico 3.4). Según este indicador, existe un mayor consenso en torno a la economía de mercado que en otros países andinos. Aproximadamente el 60% de los colombianos está de acuerdo con la creación del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) y tiene una posición favorable frente a una integración mayor de América Latina. Asimismo, la mayoría de los partidos políticos está de acuerdo con las negociaciones comerciales que se están llevando a cabo con los Estados Unidos en torno al Tratado de Libre Comercio (TLC) entre los dos países.³³

³³ El Polo Democrático ha cuestionado el consenso y ha defendido la realización de un referendo para que sea la población la que decida sobre el futuro del TLC.

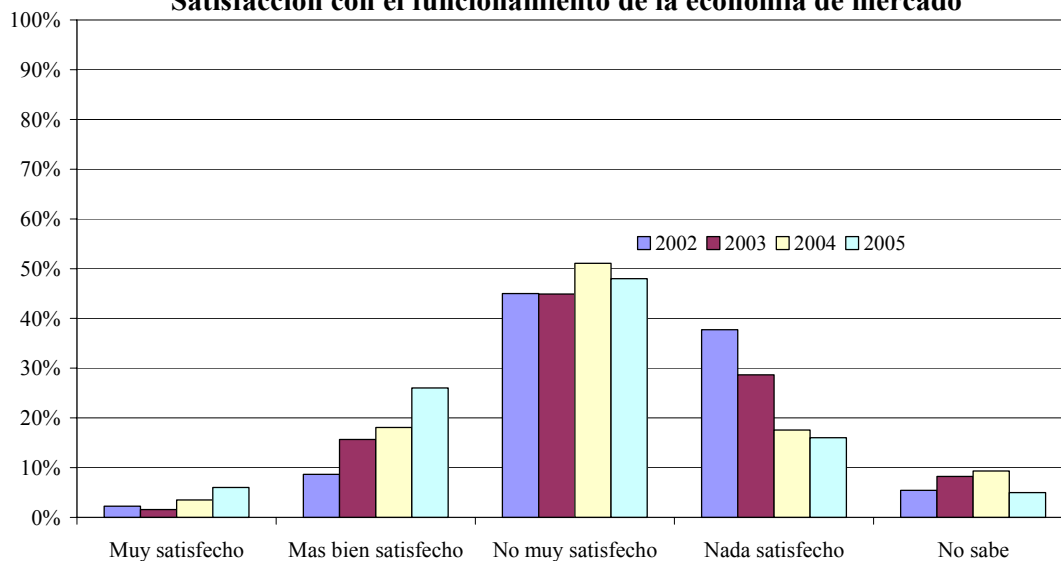
Gráfico 3.4
**La economía de mercado es el único sistema con el que país
puede llegar a ser desarrollado**



Fuente: Latinobarómetro 2005.

Si bien el nivel de satisfacción con la economía de mercado ha crecido progresivamente en los últimos dos años (de cerca del 10% al 32%), más del 60% de los consultados sigue respondiendo que no está satisfecho con su funcionamiento (Gráfico 3.5).

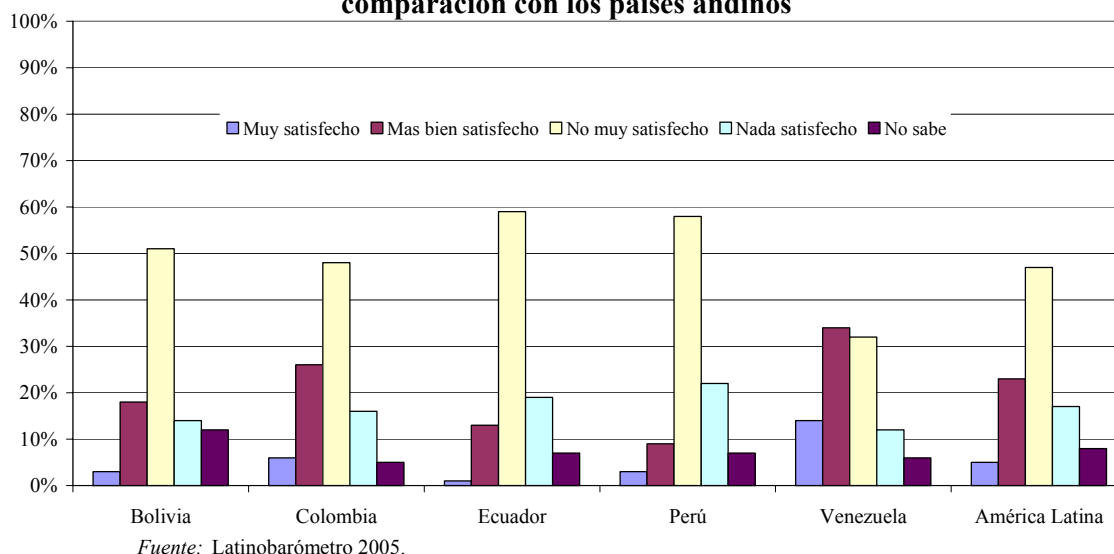
Gráfico 3.5
Satisfacción con el funcionamiento de la economía de mercado



Fuente: Latinobarómetro 2005.

comparada con otros países de la región, Colombia sigue la misma tendencia sin mostrar diferencias significativas (Gráfico 3.6). El porcentaje de la población de los países andinos que está satisfecho o muy satisfecho con la economía de mercado es relativamente pequeño. Aunque el nivel de satisfacción en Colombia es un poco más alto que en Bolivia, Ecuador y Perú, solamente en el caso de Venezuela llega a un nivel cercano al 50%. Infortunadamente no se dispone de datos que permitan monitorear los cambios a través del tiempo con el fin de establecer una tendencia más clara, tanto para Colombia como para las demás naciones andinas.

Gráfico 3.6
Satisfacción con el funcionamiento de la economía de mercado,
comparación con los países andinos



Aceptación de las reglas de juego

Esta dimensión refleja el grado en que los comportamientos de los actores para lograr acceso al poder y expresar disensos son coherentes con la ley y los límites de la conducta democrática. Se entiende por aceptación de las reglas de juego el que los resultados derivados de procedimientos formales como son las elecciones o la toma de decisiones en cualquier rama del Gobierno no sean cuestionados o vulnerados a través de procedimientos que estén por fuera de la ley.

La aceptación de las reglas de juego en Colombia es un tema difícil de abordar. Si bien es cierto que el país ha tenido uno de los historiales de conflicto armado más largos de la región, también tiene una de las tradiciones institucionales de división de poderes más prolongada. Una indicación de las limitaciones en la aceptación de las reglas de juego es el hecho de que todavía hay un porcentaje bastante alto (26,5%) de personas que no rechaza el uso de la violencia con fines políticos (DNP, 2005: 276). Cabe notar que durante un largo período, las instituciones formales del nivel nacional no fueron blanco directo del conflicto. Sin embargo, durante las dos últimas décadas, éstas se tornaron más vulnerables como resultado de los ataques cada vez más frecuentes de los grupos armados. A continuación se hace un balance más pormenorizado de los efectos del conflicto en el funcionamiento de las instituciones formales en el área de elecciones y en las dinámicas de los controles y contrapesos del sistema presidencialista colombiano.

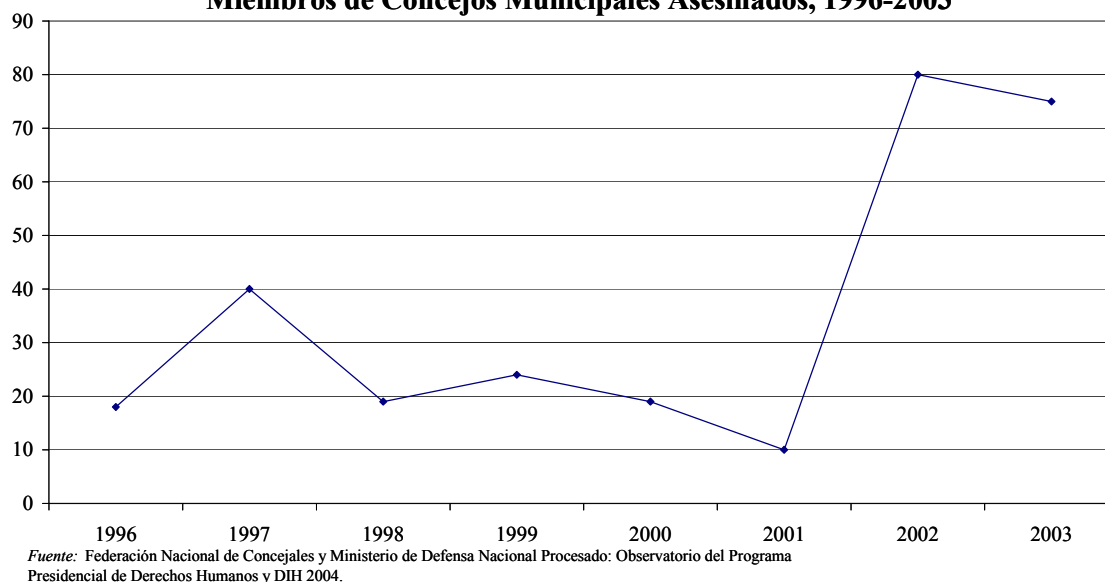
Elecciones

En el contexto de las instituciones formales, las elecciones en Colombia han sido consideradas libres y justas. En la historia reciente, Colombia ha alternado partidos en el poder en varias ocasiones a través de elecciones nacionales relativamente exentas de fraude. Aunque persisten irregularidades en zonas aisladas y en elecciones locales

especialmente en el empadronamiento de votantes--, los comicios parecen reflejar las preferencias ciudadanas en los niveles nacional y local.

Sin embargo, la realización de elecciones libres ha sido puesta en constante riesgo por las guerrillas y los paramilitares, quienes tratan de incidir en el proceso político bien a través de actos de intimidación o de violencia contra los candidatos. De ese modo se limita el ejercicio de las libertades de expresión y/o de organización política o se impiden la verificación de los comicios en sus áreas de influencia,³⁴ lo que en últimas restringe sustancialmente el derecho de elegir y ser elegido. Las autoridades locales han sido las más afectadas. En el 2002, 15 alcaldes fueron forzados a renunciar, y en 2004 la Defensoría del Pueblo informó que 300 alcaldes ejercían sus funciones desde las capitales regionales (US State Department, 2005). El Gráfico 3.7 muestra que el número de asesinatos de concejales aumentó de 10 en 2001 a 80 en 2002, disminuyó ligeramente a 75 en 2003, para posteriormente caer a 18 en 2004 y ascender levemente a 26 en 2005. Hasta marzo de 2006, 10 concejales habían sido asesinados (Federación Colombiana de Municipios y la Federación Nacional de Consejos Municipales (FENACOM), 2006).

Gráfico 3.7
Miembros de Concejos Municipales Asesinados, 1996-2003



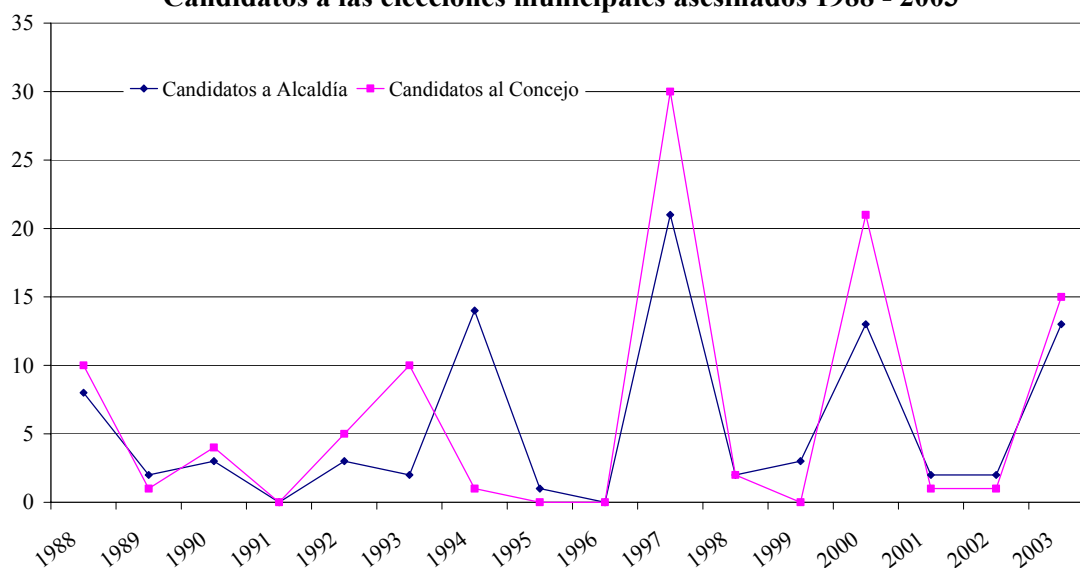
El Gráfico 3.8 contiene las estadísticas comparadas de los candidatos asesinados, diferenciados por el cargo al que aspiraban. Los asesinatos de candidatos durante los años electorales crecieron en la década de los noventa, pero disminuyeron en 2002 y 2006. En el periodo electoral de 2006 hubo 37 asesinatos políticos, mientras que en los años 1997 y 1998 se registró un total de 150. Por otra parte, el número de secuestros políticos durante

³⁴ Un informe de la Defensoría del Pueblo concluyó que de los 1.098 municipios de Colombia, en 328 hubo posibilidades de interferencia de los actores armados ilegales en los procesos electorales de 2006. El mismo informe señaló que 530 municipios estuvieron bajo influencia o control de los actores armados (Defensoría del Pueblo, SAT, 2006).

las elecciones parlamentarias bajó de 507 en 1997 y 1998 a 7 en 2006 (Fundación Seguridad y Democracia, 2006). En 2004, varias municipalidades de los departamentos de Vaupés, Bolívar y Casanare celebraron elecciones atípicas. En estos casos, los candidatos retiraron su candidatura por razones relacionadas con el conflicto armado. En 2004 nueve alcaldes fueron secuestrados, tres alcaldes en ejercicio fueron asesinados, mientras que once ex alcaldes corrieron con la misma suerte. En 2005, un alcalde en ejercicio y seis antiguos alcaldes fueron asesinados. En cuanto a los concejales, 55 fueron asesinados en las elecciones 1997/1998, cifra que se redujo a 26 en 2005. (Fenacon, 2006)

Las razones de esta disminución de la violencia política electoral son varias³⁵: (i) la llegada de la Policía Nacional a cerca de 150 municipios del país donde no estaba presente en 2002; (ii) el mejoramiento de los esquemas de seguridad de los candidatos y funcionarios públicos locales; (iii) el repliegue de los grupos guerrilleros y la disminución de su presencia y capacidad operacional en los cascos urbanos de los municipios, como resultado de una acción más eficaz de los organismos de seguridad del Estado; y (iv) la desmovilización y desarme de cerca de 30.000 combatientes y auxiliares de los grupos paramilitares (Fundación Seguridad y Democracia, 2006). No obstante este descenso reciente en la violencia política y los esfuerzos del Gobierno por movilizar sus tropas para proteger y garantizar la seguridad de los candidatos, las reglas de juego democrático todavía se encuentran lejos de ser universalmente respetadas.

Gráfico 3.8
Candidatos a las elecciones municipales asesinados 1988 - 2003



Fuente: Federación Nacional de Concejales y Ministerio de Defensa Nacional Procesado: Observatorio del Programa Presidencial de Derechos Humanos y DIH 2004.

Aunque los ataques y la victimización de las autoridades nacionales han sido menores que los perpetrados contra las autoridades locales, siguen siendo preocupantes. El

³⁵

Sin lugar a dudas, estos grupos ejercieron presiones e influyeron en los debates electorales en algunas regiones del país, pero esta vez tales presiones no se manifestaron en secuestros y/o asesinatos como en ocasiones anteriores (Fundación Seguridad y Democracia, 2006).

secuestro, la extorsión, así como el apoyo a candidatos particulares que presuntamente representan sus intereses en el nivel nacional (esto es especialmente cierto en el caso de los paramilitares) son las tácticas más generalizadas. Durante la legislatura 1998-2002, 18 legisladores fueron secuestrados y siete asesinados por las FARC y los grupos paramilitares. En las últimas elecciones parlamentarias, cinco congresistas secuestrados compitieron para ser elegidos, y uno --la aspirante a la Presidencia de la República, Ingrid Betancourt, quien fue secuestrada durante la campaña electoral del 2002-- continúa en manos de las FARC.

Controles y contrapesos

Desde la Constitución de 1991, el Ejecutivo no puede ampararse en el estado de sitio para dictar decretos de ley sin límite de tiempo. Si se quiere extender su uso después de los 90 días reglamentarios, además de la autorización del Congreso el Presidente requiere del concepto de favorabilidad de la Corte Constitucional para instituir cualquiera de los estados de excepción. Esto ha generado cambios importantes en la manera como trabajan las instituciones. Aunque el Ejecutivo sigue siendo el legislador más importante dadas las prerrogativas que tiene en el proceso legislativo, el Congreso ha recuperado su poder como foro de discusión de las políticas más importantes, un tema que se tratará de manera pormenorizada más adelante (Cárdenas, Junguito y Pachón, 2005).

La Corte Constitucional ha desempeñado un papel fundamental en lo que se refiere a establecer límites a las atribuciones legislativas del Presidente, protegiendo así los derechos fundamentales de los ciudadanos. Desde su creación, la Corte se ha comportado como un actor con poder de veto frente al Ejecutivo y al Congreso, especialmente en las áreas de legislación estatutaria (por razones de forma y contenido), al tiempo que ha ejercido control sobre el comportamiento de las agencias burocráticas. Esto ha sido posible gracias a algunas de sus atribuciones como la revisión abstracta y ex ante de las leyes estatutarias, y a la existencia de instituciones como la tutela y las acciones populares que actúan como alertas para la rendición de cuentas, un tema que se tratará posteriormente.

A partir de lo visto hasta ahora se puede concluir que Colombia posee una larga historia democrática e instituciones sólidas y estables, especialmente si se la compara con los regímenes democráticos del resto de la región. El Estado ha logrado fortalecerse y generar capacidad técnica y política en diversos temas y sectores. Asimismo, se observa un reciente crecimiento en el apoyo a la democracia y satisfacción con el Gobierno. El país logró consolidar una dinámica electoral sostenida y creíble que ha permitido la paulatina construcción de una institucionalidad operante. Igualmente, la democracia se ha fundamentado en una estructura básica de separación de las tres ramas del poder público (DPN, 2005).

Sin embargo, el Estado colombiano aún no posee la capacidad de ejercer de manera soberana el poder político y/o de generar condiciones de articulación y orden social que le permitan aplicar los principios básicos de autoridad, legitimidad y seguridad sobre el conjunto de la población y la totalidad del territorio. Existen importantes diferencias entre el grado de institucionalización, prácticas democráticas y extensión de la legitimidad de

la democracia entre las zonas urbanas y las zonas rurales, especialmente en las de conflicto. Allí es cuestionable el grado en el que la democracia está funcionando, en lo que respecta particularmente a la debilidad del Estado de derecho y a las bajas garantías de respeto a los derechos políticos y a las libertades civiles.

Las encuestas muestran insatisfacción por parte de los gobernados sobre el funcionamiento de la democracia, si bien esto parece obedecer más al descontento con la violencia y las desigualdades sociales. Por el contrario, se observa un alto grado de apoyo a la economía de mercado como sistema económico, pero el grado de satisfacción de su funcionamiento es bajo, si bien comparable con el de otros países de la región.

Por otra parte, la aceptación de las reglas del juego democrático es limitada. Esto queda demostrado por la existencia de grupos armados que tienen injerencia en el proceso político a través de diferentes tipos de actos de violencia, al margen de las normas propias del sistema político imperante. Asimismo, esta limitación en cuanto al funcionamiento de las reglas del juego se evidencia en que existe todavía un porcentaje importante de personas que considera aceptable el uso de la violencia para obtener fines políticos.

El reto más importante que en materia política presenta Colombia en la actualidad consiste en generar las condiciones que aseguren, por la vía del fortalecimiento y el mejoramiento del Estado, una presencia cada vez más efectiva y real sobre territorios y poblaciones. Tal presencia deberá expresarse, por ejemplo, mediante una mayor vigilancia pública, mejor capacidad de lucha contra el crimen organizado y una respuesta clara a las demandas urgentes de los ciudadanos, así como en una mayor capacidad para arbitrar los conflictos y garantizar el funcionamiento de los mecanismos de control y el ejercicio pleno de los derechos.

La consolidación de la democracia y la búsqueda de una visión compartida en torno a la economía de mercado dependen, en gran medida, tanto del fortalecimiento de las instituciones como de que cese la violencia. Por esta razón existe la imperiosa necesidad de que se adopten las medidas necesarias que conduzcan a la desmovilización de los grupos armados. Sin embargo, dado que las causas de este conflicto tienen raíces profundas, será necesario abordar simultáneamente la extrema situación social, en aras de disminuir el conflicto.

Finalmente, una de las razones por las cuales se hace tan difícil poner fin a la actividad guerrillera y paramilitar es la existencia de una fuente importante de financiamiento de sus actividades: la producción y tráfico de cocaína. Por ello, acabar con esta fuente de financiamiento debería seguir siendo una prioridad estratégica. Sin embargo, la lucha contra el narcotráfico enfrenta serias limitaciones derivadas de que el negocio de la droga genera retornos económicos muy elevados, lo cual aseguran que siempre haya alguien dispuesto a asumir los riesgos que entraña. Muestra de ello es la relativa y cuestionada eficacia de las medidas hasta la fecha adoptadas, a saber, la erradicación de cultivos ilícitos por diversos medios, y la generación de empleos alternativos para los pequeños productores agropecuarios. Estos esfuerzos deberían ir acompañados con otros complementarios, como por ejemplo medidas internacionales para prevenir el lavado de dinero y para controlar el tráfico ilícito de armas.

Inclusión e intensidad de la participación política

Esta dimensión tiene tres componentes: (i) la apertura del proceso electoral a todos los grupos políticos (derecho a votar libremente y sin coerción, facilidad para ejercer el derecho al voto, condiciones para inscribir y preservar los partidos políticos e intensidad y alcance de la participación de los ciudadanos en la política y en los partidos); (ii) la capacidad de participación de la ciudadanía en función de sus niveles de educación y salud; y (iii) la capacidad de la sociedad civil para articular y defender sus intereses.

Apertura del proceso electoral

La participación electoral en Colombia ha sido relativamente baja comparada con otros países en América Latina. La votación total en las elecciones presidenciales, medida como la participación de la población en edad de votar (a partir de los 18 años), ha sido de sólo 38% en promedio en el período 1978-2002, la más baja en América Latina y muy inferior al promedio regional, que es de alrededor del 60%. En 1994 cayó al 27% pero subió nuevamente al 44% en 1998, mientras que en 2002 fue del 41%. En las elecciones de 2006 el porcentaje de participación aumentó a 45,11%, aún por debajo del promedio regional (Payne, et al., 2003).

Como ya se señaló, históricamente Colombia ha tenido una de las tradiciones electorales más prolongadas de la región, celebrando comicios regularmente desde el siglo XIX. Allí el voto no es obligatorio. Sin embargo, teniendo en cuenta que los altos niveles de abstención han sido la norma desde 1950, los bajos niveles generales de participación de la última década no deberían ser interpretados como una crítica al sistema político. Los grados de abstención cambian frecuentemente dependiendo del tipo de elección y de cuán competitiva sea.

Desde los inicios del Frente Nacional, el fraude y las irregularidades en el proceso electoral han dejado de ser frecuentes. Con excepción de la elección presidencial de 1970, los comicios en el país han sido, en términos generales, libres y transparentes. Sin embargo, debido a los grandes vacíos en la reglamentación y en las tecnologías utilizadas por las autoridades electorales para la organización de los comicios, se observa la persistencia de prácticas como la compra de votos, la manipulación de autoridades locales y otros delitos similares.

La Constitución de 1991 introdujo reformas orientadas a superar el bipartidismo histórico –y consiguiente exclusión política–, tales como el establecimiento de requisitos mínimos para la conformación de partidos, lo cual dio lugar a la proliferación de partidos y movimientos. Esto contribuyó a la fragmentación del sistema de partidos y a la personalización de la política, un fenómeno que se ha atenuado relativamente como resultado de las últimas reformas políticas.

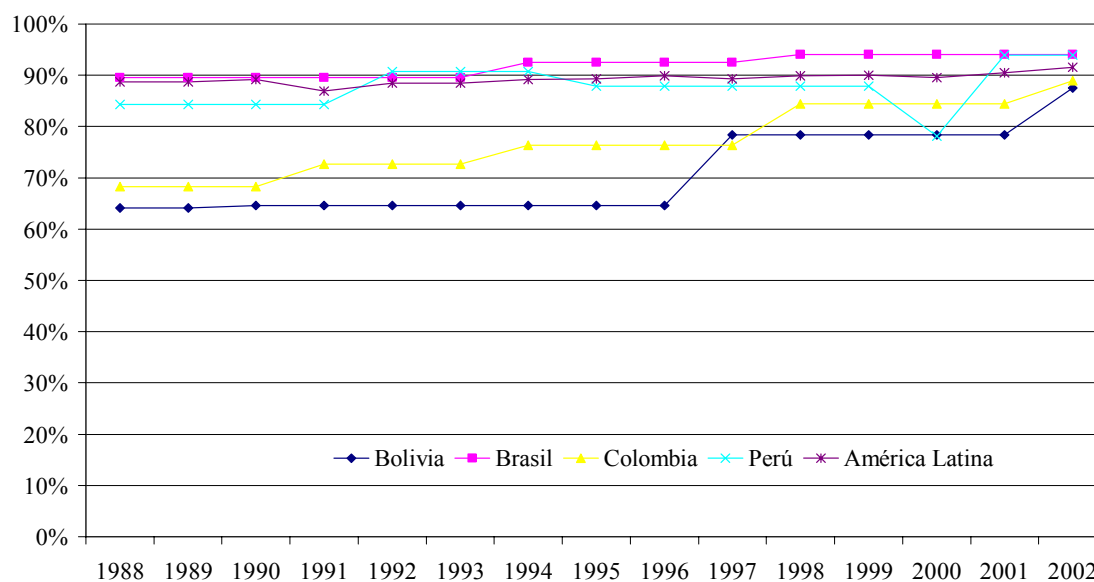
Desde los años ochenta se ha mejorado incrementalmente la inclusión y las condiciones para ejercer de manera más efectiva el derecho a elegir y ser elegido, gracias a las importantes reformas modernizadoras introducidas en el sistema de identificación de la Registraduría Nacional del Estado Civil y a la creación del Consejo Nacional Electoral

(CNE). La introducción del “tarjetón” electoral, en 1989, permitió a los ciudadanos escoger entre todos los candidatos que compiten por los cargos de elección popular. Anteriormente los partidos y candidatos eran responsables de producir y distribuir sus papeletas de votación. Los candidatos que sólo contaban con pocos recursos o que no portaban la etiqueta de un partido reconocido estaban en clara desventaja. Asimismo, este sistema facilitaba el control sobre los votantes, al tiempo que constituía un mecanismo eficiente de clientelismo y de compra de votos durante la elección. La introducción de la cabina de votación y el tarjetón hizo más factible el voto secreto e incrementó los costos de las prácticas clientelares. Igualmente, los candidatos lograron estar en pie de igualdad el día de elecciones. Aun así, subsisten elementos de intermediación política de corte personalista (clientelar) que se resisten a desaparecer.

Aun con las mencionadas reformas, la organización electoral en Colombia todavía adolece de muchos problemas. En las zonas rurales es todavía es muy frágil y por tanto es cooptada frecuentemente por la administración local. Las anomalías son reportadas, pero en la mayoría de los casos se quedan sin solución. De igual forma, a pesar de que ha aumentado considerablemente la cantidad de mesas de votación para que todos los ciudadanos puedan participar en los comicios, el transporte público en las zonas rurales es muy deficiente y algunos electores deben viajar largas distancias, lo cual afecta sus posibilidades de votar. El sistema de votación existente para ciudadanos residentes en el extranjero es limitante, pues para ejercer el derecho al sufragio es necesario registrarse en los consultados respectivo y votar en los sitios designados, lo cual puede generar más obstáculos que realizara por correo. Esto es de suma importancia si se considera que el número de colombianos que vive en el exterior aumenta cada año.³⁶ Y aunque existe un incremento significativo en el registro de votantes para el periodo 1990-2002 (votantes registrados sobre el total de la población en edad de votar), Colombia está levemente por debajo del promedio regional en términos de la población registrada (Gráfico 3.9).

³⁶ Actualmente se calcula que el 10% de todos los nacionales viven fuera del país; sin embargo en las elecciones presidenciales de 2002 votaron sólo 106.933 ciudadanos residentes en el exterior (*El Tiempo*, 11 de febrero de 2006).

Gráfico 3.9
Votantes registrados en relación con la población en edad de votar, 1990- 2002



Fuente: Payne et al. 2003.

Según una encuesta realizada en 2002, entre las razones por las cuales la población no había votado figuran las siguientes: los candidatos no son confiables, 34%; la política es corrupta, 34%; falta de interés en la política, 20%; no entender la política, 14%; pérdida del documento de identidad, 15%; no haberse inscrito para votar en el lugar de residencia, 15%; y lugar de votación lejano, 4% (García y Hoskin, 2003). En este sentido, las barreras de procedimiento fueron uno de los factores que incidió en los no votantes, aunque no el más importante.

Fuera de los problemas de logística, evidentemente el reto más complejo que enfrentan las elecciones locales y nacionales en Colombia es la influencia de los grupos armados ilegales. Las regiones que han estado controladas por guerrillas o por organizaciones paramilitares han visto sus opciones disminuidas y “filtradas” por la presencia de estos grupos. Las elecciones locales han sido históricamente las más vulnerables a su dominio y presión, aunque los comicios regionales y nacionales también han empezado a verse afectados.³⁷ En las elecciones de 2002, muchos candidatos al Congreso se quejaron de que habían sido señalados por uno u otro grupo armado, carecían de acceso a ciertas regiones del país, y se vieron obligados a hacer campaña sólo en las ciudades más grandes. Las campañas de los candidatos al Congreso y a la Presidencia de la República fueron también objeto de actos de intimidación y ataques de grupos armados, lo que

³⁷ “Dirigentes políticos denunciaron que en varias regiones del país los paramilitares, que combaten a la guerrilla en medio del conflicto interno de 38 años que dejó 40.000 muertos en la última década, están presionando a los votantes para que apoyen a determinados candidatos, táctica que también acostumbran a usar los rebeldes en las zonas que controlan.” (*El Tiempo*, 7 de marzo de 2002).

incluyó la prohibición de difundir propaganda e información sobre algunos de ellos (García y Hoskin, 2003).

Debido a este ambiente de intimidación y amenaza, en algunas áreas los candidatos se abstuvieron de entrar en la competencia o se salieron de ella. Por ejemplo, en las elecciones de gobernadores en 2003, en el departamento de Magdalena sólo hubo un candidato para este cargo. Asimismo, en las elecciones locales se registraron ocho con calendario atípico, bien porque no se pudieron inscribir los candidatos o debido a que la presión de los grupos armados impidió su realización (García, 2005).³⁸

Si bien es cierto que la mayoría de la población que vive en las áreas urbanas no se encuentra directamente afectada por el conflicto armado en lo que se refiere al ejercicio de su derecho a votar, existe evidencia de que la participación en elecciones nacionales en zonas menos pobladas sí sufre las consecuencias. En aquellos departamentos en donde las guerrillas son más fuertes y activas, las tasas de abstención fueron superiores, mientras que allí donde son más débiles pero los paramilitares fuertes, las tasas de abstención fueron más bajas que el promedio. Es probable que tal fenómeno esté relacionado con las diferentes tácticas utilizadas por los grupos armados en relación con una determinada elección. Mientras que las guerrillas estuvieron más interesadas en debilitar las elecciones y promover la abstención, los paramilitares intentaron principalmente incidir en los resultados (García y Hoskin, 2003).

Las elecciones para cuerpos colegiados tienen en promedio mayores niveles de abstención que las elecciones para cargos del Poder Ejecutivo (Cuadro 3.1). Un estudio conducido por la firma de investigación y encuestas Napoleón Franco muestra que el 46% de los ciudadanos sólo vota por Presidente, comparado con un 39% que respondió que también vota en las elecciones de Congreso.

Cuadro 3.1							
Índices de abstención para elecciones presidenciales, de alcaldes y parlamentarias, 1982 – 2002							
	1982	1986	1990	1991	1994	1998	2002
Alcaldes		33,2%				55,4%	47,3%
Elecciones presidenciales	Nombrados 50,2%	(1988) 54,4%	42,30% - 56,5%	-	54,5% (1997) 65,8%	(2000) 48,45%	(2000) 53,53%
Senado	59,0%	57,5%	44,5%	63,5%	67,3%	56,0%	58%
Cámara de Representantes	59,0%	56,4%	45,4%	64,1%	67,3%	55,5%	58%

Fuente : García, 2005 y García y Hoskin, 2003.

Las explicaciones sobre este comportamiento varían. Una hipótesis plausible es que la participación en las elecciones legislativas es menor debido a que se celebran en una

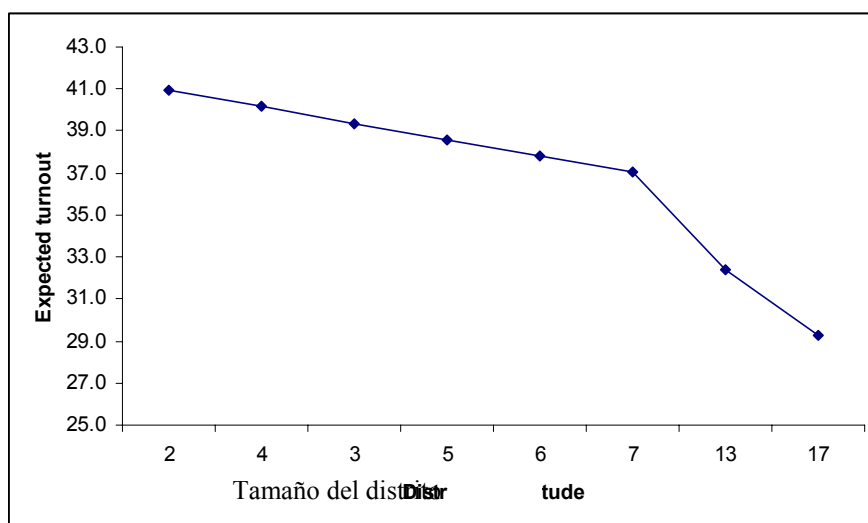
³⁸ “En las elecciones regionales de 2000, la violencia fue protagonista otra vez: 19 aspirantes a alcaldías fueron asesinados entre enero y octubre de ese año y 15 a los concejos municipales. A esto habría que sumarle los cinco alcaldes que han renunciado a su cargo y los 25 que abandonaron sus respectivos municipios para despachar desde localidades cercanas” (*El Tiempo*, 25 de enero de 2002).

fecha distinta a las presidenciales. Si tuvieran lugar el mismo día, los electores que votan por un candidato para la presidencia estarían más predispuestos a votar por los candidatos legislativos. Otra explicación puede estar asociada con el hecho de que los votantes perciben que los cargos ejecutivos (Presidente y Alcalde) son más relevantes que aquellos que aspiran a los cuerpos colegiados como el Congreso y los concejos municipales, como se deduce de las respuestas a esta encuesta nacional realizada en 2002 (García y Hoskin, 2003). Una última explicación es la existencia de una oferta excesiva de listas electorales y candidatos a las elecciones de concejos municipales, asambleas departamentales y Congreso. En el ámbito nacional, por ejemplo, el número de listas y candidatos para las elecciones legislativas ha sido extremadamente alto, lo cual introduce una complejidad excesiva e impide que los votantes puedan estar bien informados. El número efectivo de listas se ha venido incrementando constantemente desde la reforma constitucional de 1991 hasta las elecciones de 2006 cuando disminuyó significativamente (Rodríguez-Raga 2001).

En un estudio sobre el comportamiento de los votantes para las elecciones parlamentarias de 2002, García (2005) muestra que existe una relación inversamente proporcional entre la magnitud del distrito y la participación electoral (Gráfico 3.10). Se espera que la simplificación del sistema a una lista única (a partir de 2006) incremente la competencia entre los candidatos, y que dote a los votantes de mejores canales de información y de mayores incentivos para participar.

Gráfico 3.10

Participación electoral estimada y magnitud del distrito



Fuente: García, 2005.

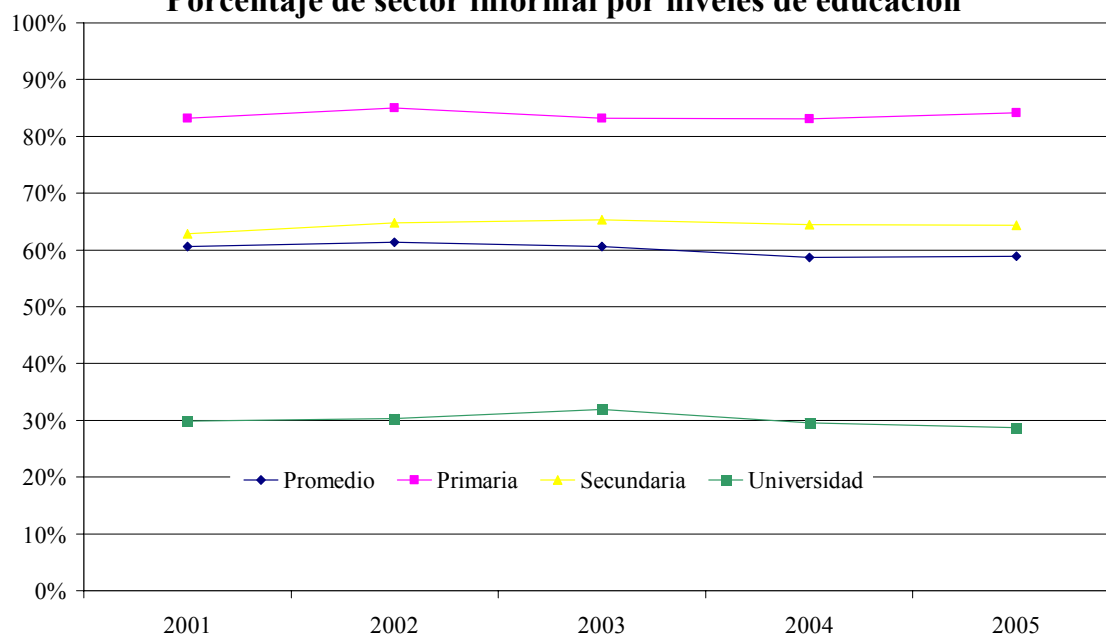
Capacidad de los ciudadanos para participar en función de sus niveles de educación y salud

Una de las áreas más complejas de la investigación es la que trata de desentrañar la relación que existe entre desarrollo político –calidad de la democracia-- y desarrollo económico. ¿Es el desarrollo económico una condición necesaria para tener una buena democracia o viceversa? Tener una población educada y saludable está altamente correlacionado con la calidad de la democracia. Cuando la educación y la salud se consideran bienes públicos, los ciudadanos pueden comportarse como votantes más programáticos (demandas de corto plazo versus demandas de largo plazo). Cuando la cobertura de educación y salud es insuficiente, esos bienes públicos pueden ser “privatizados” por los políticos (becas, cobertura de salud y el abastecimiento de agua, por citar sólo algunos ejemplos). Esto es así especialmente en sociedades con grandes niveles de desigualdad en donde los menos educados no pueden estar representados apropiadamente en el sistema político. La falta de equidad económica es sin duda una de las causas principales del clientelismo y el patronazgo. El intercambio político tiende a ser más personalista en la medida en que persigue el intercambio de votos por bienes colectivos/públicos que son privatizados.

Por lo dicho, la educación no solamente facilita la participación en términos de conocimiento e información, sino que más generalmente establece el vínculo de los ciudadanos con los sectores formales y más representados de la sociedad. Si bien es cierto que la existencia de una democracia electoral facilita la representación de sectores no organizados, éstos se encuentran en desventaja financiera frente a los intereses que ya se encuentran organizados pues no pueden ser consultados fácilmente y terminan siendo cómodamente evitados (Huber y Nielsen, et al., 2005).

Aunque Colombia ha avanzado en materia de indicadores de desarrollo humano, continúa siendo uno de los países menos equitativos de la región. El vínculo existente entre educación, informalidad y representación es uno de los retos más grandes del régimen democrático. En el Gráfico 3.11 se muestra el porcentaje de la población que vive en la informalidad, distinguiendo por los niveles de educación alcanzados. Existe una diferencia significativa entre estos grupos y se supone que también se registran diferencias importantes en la representación de sus intereses. Más del 80% de los ciudadanos que sólo cuentan con educación primaria hace parte del sector informal. Más del 60% de los ciudadanos que sólo cuentan con educación secundaria trabaja en la informalidad. Únicamente el 30% de los ciudadanos que alcanzaron una formación técnica o profesional pertenece al sector informal (DANE, 2005). El vínculo entre formalidad, altos niveles de educación y alta representación es muy difícil de romper. A pesar de que todos los electores tienen los mismos derechos políticos, todavía hay enormes diferencias entre su capacidad de ejercerlos de forma tal que las instituciones democráticas marquen la diferencia.

Gráfico 3.11
Porcentaje de sector informal por niveles de educación



Fuente: DANE 2005.

En un estudio sobre los efectos de la política en la desigualdad en América Latina, Huber y Nielsen, et. al., (2005) encuentran que las variables significativas asociadas con una mayor equidad fueron la longevidad de la democracia y la existencia de una representación más amplia del espectro político en la composición de la legislatura. A pesar de que Colombia es una de las democracias electorales más antiguas de América Latina, la presencia de la izquierda siempre fue mínima y estuvo más bien asociada con organizaciones al margen del sistema político (Capítulo II).³⁹ La apertura del sistema político iniciada con la Constitución de 1991, junto con el bajo umbral para la formación de partidos, permitieron el acceso al Congreso de movimientos nuevos y muy heterogéneos. Después de 2002, un número importante de éstos se agrupó en una coalición conocida como el Polo Democrático. Desde entonces esta coalición ha intentado posicionarse en la izquierda del espectro político con el fin de llenar el vacío de representación de aquellos sectores que anteriormente no se sentían claramente identificados con los partidos de centro tradicionales.⁴⁰ Este fenómeno también se ha hecho presente, además de Bogotá, en otras capitales importantes del país como Medellín y Cali, y en departamentos como el Valle del Cauca.

³⁹ La presencia de la izquierda también está relacionada con desenlaces trágicos para la historia política colombiana. La Unión Patriótica, movimiento formado a partir de los diálogos de paz entre las FARC y el Gobierno de Belisario Betancur, perdió más de 2.500 miembros de su militancia, entre ellos representantes a la Cámara, concejales y dos candidatos a la Presidencia de la República, víctimas de grupos paramilitares asociados con el narcotráfico y de la indiferencia de la fuerza pública (Dudley, 2004).

⁴⁰ Actualmente el Polo Democrático es el partido que ocupa la Alcaldía de Bogotá.

La reorganización del sistema político y la existencia de un espectro ideológico más amplio, el establecimiento de garantías a la participación de grupos políticos minoritarios, y la existencia de coaliciones políticas originadas en el multipartidismo constituyen una oportunidad para que las distintas colectividades compitan por conquistar al votante con políticas que tengan el potencial de aumentar la inversión en educación y otros rubros, con el fin de reducir la desigualdad.

En este contexto, los nuevos avances relativos a la apertura y la inclusión de la participación ciudadana dependen significativamente de la cesación del conflicto armado o de una reducción del mismo. Las reformas electorales recientes deberían promover y facilitar la participación, simplificando el proceso de votación. La simultaneidad de las elecciones presidenciales y legislativas podría también promover una mayor participación en un futuro. Asimismo, las mejoras relativas al mantenimiento del censo electoral, el documento de identificación y la reglamentación de la participación de los extranjeros (radicados de forma permanente en el país) en elecciones territoriales, a la usanza de algunas democracias de países industrializados, podrían incrementar la confianza en los procesos electorales y aumentar la participación.

Número y fuerza de las organizaciones de la sociedad civil

Ya antes de 1991 existían en Colombia numerosas formas de participación ciudadana. A partir de la nueva Constitución su número se elevó, y se introdujeron importantes modificaciones en la forma, modalidades y objetivos de la participación democrática. De esta forma, los ciudadanos colombianos encontraron nuevos canales para expresar sus intereses y hacer escuchar sus voces, más allá de los métodos convencionales de participación.

Algunos de los procesos que han institucionalizado la participación ciudadana en las políticas públicas son: (i) las juntas de administradores locales (JAL), donde se crearon los consejeros municipales con el fin de mejorar la prestación de servicios en el nivel local y asegurar la participación ciudadana en el manejo de temas públicos; (ii) el fomento, por parte de los Ministerios del Interior y Justicia, y Educación, de la participación ciudadana en la planificación nacional, la reforma del Estado y las mejoras en el sistema de educación; (iii) el incremento en la participación en el nivel municipal a medida que Colombia se va desplazando hacia una mayor descentralización política y administrativa (Capítulo VI); (iv) los mecanismos de control ciudadano (veedurías) que operan en todo el país para vigilar y evaluar las políticas públicas y los gastos; (v) el Consejo de Planeación Nacional y los Consejos de Planeación Territorial que incorporan representantes de los diferentes sectores sociales, económicos, culturales y de la comunidad en los planes de desarrollo. Además, la Constitución de 1991 dejó varios puntos abiertos en materia de participación ciudadana, lo cuales tendrán que ser definidos a través de una legislación más específica.

Mientras que en Colombia existe una gran cantidad de organizaciones de la sociedad civil (OSC) activas, no hay una ley que establezca sus reglas de funcionamiento. En los últimos diez años se presentaron por lo menos tres proyectos de ley y varios estudios en el Congreso para regularlas, pero ninguno se transformó en ley. Una legislación moderna

sobre el particular debería permitirles desarrollar, fortalecer y mejorar sus habilidades con el fin de apoyar la articulación e integración de intereses y de ese modo contribuir al desarrollo político, social y económico del país. Asimismo ayudaría a prevenir abusos por parte de asociaciones ilegales.

La acción de las OSC en Colombia es suplementaria a los esfuerzos de la comunidad, el mercado y el Estado. Algunas producen bienes y servicios y sus beneficios son reinvertidos en la organización (v.gr. organizaciones de agricultores y asociaciones empresariales). Otras crean oportunidades sociopolíticas y prestan beneficios a la sociedad (fundaciones de promoción de la herencia cultural, asociaciones para discapacitados, comunidades de vecinos, organizaciones para la defensa y los derechos humanos y grupos anticorrupción).

La integración entre las OSC tiende a ser vertical, como en los casos de la Confederación Colombiana de ONG (CCONG) y de la Confederación Nacional de Cooperativas (CONFECOOP). Esta integración vertical dificulta desarrollo de redes de trabajo, lo que a su vez puede reducir la posibilidad de tener un mayor impacto o lograr mayor confianza pública. Si las OSC hicieran mayores esfuerzos por crear redes de trabajo entre ellas y consolidar el sector, podrían crear procesos regulares para interactuar con las empresas, la comunidad y el Estado. Esto incrementaría sus beneficios, fortalecería su reputación y mejoraría su efectividad. Asimismo, la creación de reglas claras que regulen su operación, financiamiento y estatus legal redundarían positivamente en la participación ciudadana en las políticas públicas y en la democracia en general.

En síntesis, se observa que, en términos generales, las elecciones en Colombia son libres y transparentes, aunque el grado de inclusión e intensidad de la participación política son relativamente bajos. Uno de los desafíos más importantes que enfrenta el país es la fuerte incidencia que tienen los grupos armados, principalmente en las zonas rurales donde operan y donde frecuentemente obstruyen las elecciones, generando un ambiente de intimidación y amenaza. A esta situación se suma la existencia de prácticas irregulares como la manipulación de autoridades locales, la compra de votos y problemas de logística para poder votar, particularmente en las zonas rurales.

El grado de inclusión de la participación política de los ciudadanos varía también en función de su grado de educación y salud. En este sentido, Colombia ha experimentado en los últimos años avances importantes en los indicadores sociales; sin embargo, existe una alta proporción de la población con niveles de educación muy bajos y con un acceso limitado o nulo a los servicios de salud. Esto, sumado a los altos niveles de informalidad económica, dificulta la representación de los intereses de la población de menores recursos.

En este contexto, urge profundizar las reformas y políticas que permitan terminar con la violencia y los grupos armados. Asimismo es necesario ejercer un mayor control sobre las prácticas electorales irregulares, para lo cual es fundamental que la justicia opera de manera eficiente y eficaz. Por último, para lograr un mayor nivel de participación política y de confianza en los procesos electorales se debería contar con una ley de estímulo al voto que fomente la participación en los comicios de quienes residen en el extranjero, así

como con un sistema permanente de depuración del censo electoral. Un aspecto importante es la educación de los ciudadanos sobre la importancia del derecho al sufragio, para lo cual se debería asegurar la enseñanza de educación cívica en las escuelas y a través de los medios de comunicación.

Con el fin de lograr un mayor grado de inclusión política se requiere incrementar los niveles de educación y salud de la población de menores ingresos, aspecto éste que exige una mayor participación del Estado. Igualmente, se recomienda diseñar mecanismos para que los instrumentos utilizados en el proceso electoral sean fácilmente entendibles por toda la población, inclusive la analfabeta. Asimismo, es fundamental que los partidos políticos incluyan dentro de sus plataformas a representantes de todos los sectores sociales.

Elecciones Libres e Imparciales

La existencia de elecciones libres e imparciales dependerá de que se cuente con procedimientos electorales imparciales y creíbles, y de que haya libertad de prensa y de asociación, así como un sistema razonablemente equitativo para financiar las campañas y los partidos políticos. A continuación se describirán y analizarán los siguientes aspectos relacionados: (i) regularidad, imparcialidad y credibilidad de los procedimientos electorales; (ii) vigencia de condiciones para que exista una difusión relativamente equitativa de las posiciones de los diversos partidos y candidatos; (iii) derechos de expresión y asociación, y (iv) flujo de información imparcial y objetiva sobre las diferentes alternativas electorales.

Regularidad, imparcialidad y credibilidad de los procedimientos electorales

Como se mencionó anteriormente, los procesos electorales en Colombia se pueden considerar relativamente exentos de fraude --sin perjuicio de lo dicho en relación con las irregularidades resultantes del conflicto interno-- como para no constreñir las opciones y decisiones de los ciudadanos (PNUD, 2004:5). Ciertamente, instituciones formales como la Registraduría Nacional del Estado Civil y el Consejo Nacional Electoral (CNE) han hecho avances importantes en los procesos de registro y en el desarrollo de instrumentos para que los candidatos tengan un tratamiento más equitativo en relación con los arreglos institucionales anteriores, aunque aún hay espacio para su fortalecimiento y modernización. Según algunos medios, para las elecciones de 2002 hubo cuatro millones de votos que pertenecían a personas fallecidas (Group International Crisis, 2002). En Colombia se han llevado a cabo elecciones nacionales cada cuatro años durante los últimos 45 años. También se han realizado regularmente elecciones locales, y aunque existe un calendario de comicios atípicos --debido al conflicto armado o a la terminación extraordinaria del período de los gobernantes--, su porcentaje es bajo.

Como consecuencia del conflicto armado, candidatos y votantes son objeto de amenazas violentas que impiden el ejercicio pleno de sus derechos políticos y civiles.⁴¹ Las

⁴¹ De acuerdo con el Ministerio del Interior, sólo 37.000 votantes (el 0,15% de un electorado total de 23.880.000) fueron inhibidos en su libertad de voto. *El Tiempo*, 2002a).

elecciones de 2002 fueron particularmente tensas, pues ocurrieron justo después de la ruptura de las negociaciones de paz del gobierno de Pastrana. El secuestro de un candidato presidencial --Ingrid Betancourt-- y el atentado con un carro bomba contra Álvaro Uribe Vélez (quien finalmente saldría elegido Presidente) caracterizaron un difícil comienzo, donde los candidatos no pudieron realizar libremente sus campañas electorales en todo el territorio nacional. Con todo, la percepción general de los ciudadanos fue que el día de los comicios transcurrió en relativa tranquilidad, aunque persiste la imagen de las fuerzas paramilitares ejercen influencia en los procesos electorales.⁴²

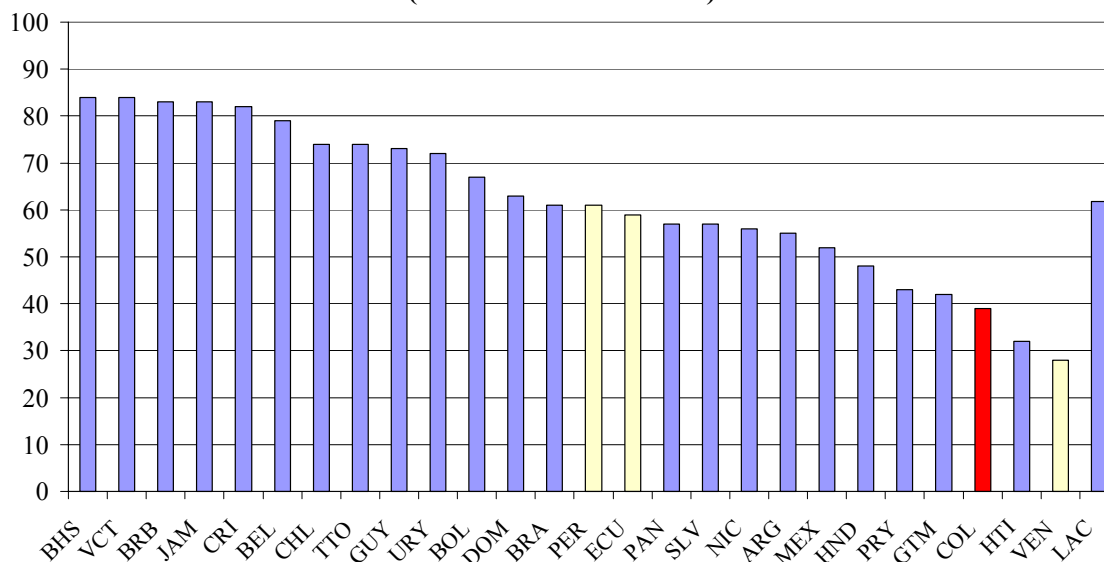
Libertad de prensa

La libertad de prensa es una condición necesaria para que las distintas posiciones políticas de partidos y candidatos tengan una difusión equitativa. El informe especial sobre libertad de prensa de la OEA clasificó a Colombia como uno de los países con menor libertad en la región, sólo por encima de naciones como Haití, Venezuela y Cuba (puesto 32 entre 35) (OEA, 2004). Freedom House considera que Colombia es un país donde no existe libertad de prensa, y lo ubica en el tercer puesto más bajo en términos de la libertad de prensa entre los países de América Latina y el Caribe, tal como se observa en el Gráfico 3.12 (Freedom House, 2006). Si bien el Estado ha hecho esfuerzos por mejorar las condiciones de los periodistas en medio del conflicto armado, aún queda un largo camino por delante para garantizar la plena libertad de prensa.

⁴²

Líderes paramilitares como Salvatore Mancuso y Vicente Castaño han sostenido más de una vez que las AUC controlaban el 35% del Congreso 2002-2006. El propio partido uribista rechazó a varios de sus candidatos a las elecciones parlamentarias de comienzos de 2006 porque se decía que tenían vínculos estrechos con los paramilitares. En septiembre de 2006, sus nombres aparecieron nuevamente relacionados con los paramilitares a raíz de la confiscación del computador de uno de sus jefes principales, Rodrigo Tovar Pupo, alias Jorge 40.

Gráfico 3.12
Libertad de prensa
(nota 100=más libertad)



Fuente : Freedom House, 2006.

Desde la década de los años ochenta los periodistas colombianos han sido blanco de grupos armados, narcotraficantes e incluso de las Fuerzas Armadas, para silenciar sus denuncias y limitar la cantidad de información a disposición del público. El estado de sitio permanente, y la consecuente posibilidad de limitar el ejercicio de la prensa libre en los momentos de crisis, llevó a una intervención constante del Gobierno sin muchas garantías para quienes denunciaron acciones de estos grupos.

La Constitución de 1991 hace parte del esfuerzo para mejorar las condiciones del ejercicio periodístico. Allí se consagró la libertad de prensa como un derecho garantizado siempre y no sólo en los tiempos de paz, como ordenaba la Constitución de 1886. Para democratizar el acceso a los medios, la nueva Carta Política rompió el monopolio estatal sobre los medios y permitió la creación y funcionamiento de canales privados de televisión y radio. Con el fin de proteger a los comunicadores, el Gobierno estableció el Comité de Protección a Periodistas en el Ministerio del Interior. Desde entonces se han creado otras organizaciones e instituciones para apoyar la libertad de expresión, la diversidad de ideas y el acceso a la información. Por eso se considera que, comparado con el que operaba en la época del Frente Nacional y años inmediatamente posteriores, Colombia tiene ahora un mejor marco institucional para proteger la libertad de expresión.

Si bien este cambio institucional ha resultado positivo, en la práctica el conflicto armado y la crisis económica han tenido un impacto importante en el ejercicio de estos derechos. Sobre el particular, en primer lugar se discutirán las violaciones a la libertad de prensa en los últimos años, y después se repasará brevemente el problema de la concentración en la propiedad de los medios (Capítulo IV: Estado de Derecho).

En algunos casos, el Gobierno ha tenido éxito en lo que se refiere a evitar que se concreten las amenazas contra los profesionales de los medios; sin embargo, no ha mostrado la suficiente efectividad en las investigaciones relacionadas con los homicidios y secuestros en la comunidad de periodistas. A pesar de que los indicadores han mejorado levemente, todavía existe una preocupación por la autocensura que ejercen los comunicadores que temen represalias. En el Cuadro 3.2 se registran algunos de los indicadores globales utilizados para medir las violaciones a la libertad de prensa: homicidios, secuestros y amenazas. Aunque no se dispone de información para el 2000 y 2001, los datos de la Fundación para la Libertad de Prensa (FLIP) muestran una clara reducción en 2004 y 2005 en el número de asesinatos: de 24 y 8 en 1999 y 2002, respectivamente, a 3 en 2004 y 2 en 2005.⁴³

Cuadro 3.2								
Violación al derecho a la libertad de prensa: algunos indicadores								
	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Asesinatos	16	24	n.d.	n.d.	8	7	3	2
Secuestros	20	17	n.d.	n.d.	11	12	0	1
Amenazas	2	11	n.d.	n.d.	7	n.d.	5	6

Fuente: FLIP http://www.flip.org.co/informes/indice_informes.htm

Una forma de prevenir los delitos en contra de los periodistas ha sido el retirar corresponsales de los medios de regiones peligrosas en los departamentos de Bolívar, Arauca, Sucre, Córdoba y Caquetá, entre otros. Actualmente, la información de estos territorios proviene casi en su totalidad de fuentes oficiales.

La prensa es el medio de comunicación más afectado con el 36% de las violaciones, seguido por la radio con 31% y la televisión con el 27% durante 2004. Los actores responsables del mayor número de asesinatos en 2003 y 2004 fueron las FARC con un promedio de 16% , seguidos por los paramilitares con un promedio de 12%, y la policía y el ejército con el 8%. Sin embargo, es importante tener en cuenta que no se conoce todavía el autor o la razón de la amenaza en un 34% en promedio de los casos de las violaciones a la libertad de prensa en Colombia (Fundación para la Libertad de Prensa, 2004).

En cualquier caso, se trata de un escenario bastante problemático. La autocensura y la dependencia exclusiva de fuentes oficiales pueden disminuir el número de personas asesinadas, pero el problema sigue sin solución, pues la libertad de prensa se ve mermada en la medida en que disminuye la cobertura que se le da al conflicto armado y a otros temas que involucran al Estado. No importa entonces que unos departamentos no registren violaciones o que ocurran pocas, si en otros --como Arauca y Cundinamarca-- aumentan los indicadores de forma preocupante en comparación con los demás.⁴⁴

⁴³ La FLIP fue fundada en 1997 y desde entonces produce un informe mensual de las violaciones a la libertad de prensa en Colombia. Véase http://www.flip.org.co/informes/indice_informes.htm

⁴⁴ “La guerrilla también amenazó, secuestró y asesinó periodistas. Por ejemplo en marzo, las FARC publicaron una lista de 16 periodistas que debían abandonar el departamento de Arauca so pena de

Como se mencionó anteriormente, la regulación sobre la propiedad y el control de los medios se flexibilizó mediante la eliminación del monopolio estatal y con la creación de un entorno más competitivo, en el cual empresas públicas y privadas están habilitadas para competir por la apertura de canales de radio y televisión. Incluso teniendo en cuenta que después de la reforma constitucional de 1991 los medios siguieron en pocas manos, el nuevo marco institucional estableció un sistema más democrático. Para el año 2000, Colombia contaba con 14 concesionarias de televisión y más de tres periódicos de circulación nacional.

Infortunadamente, como consecuencia de la crisis económica de 1999 y del control de los medios por los grandes conglomerados económicos, la publicidad --principal fuente de financiación de los canales públicos y privados-- creció a una tasa negativa del 16% (Fundación para la Libertad de Prensa, 2002). La industria de las comunicaciones terminó en la bancarrota y la relativa competencia lograda durante la década de los años noventa se perdió. En menos de dos años, doce de quince noticieros con cobertura nacional salieron del aire. La industria recuperó sus pérdidas mediante la reconcentración. Esto afectó a los canales de televisión y a los periódicos nacionales. En la actualidad dos de los seis canales existentes --RCN y CARACOL-- controlan 63,8% de los ingresos obtenidos por pauta publicitaria y El Espectador, el segundo periódico más grande y el más antiguo del ámbito nacional, se convirtió en una publicación dominical.⁴⁵ Claramente, la situación enunciada compromete la calidad de la información, así como la diversidad de opiniones e ideologías a la cual se tiene acceso.

Comparado con otros países, Colombia tiene un promedio de circulación de periódicos bastante bajo y sólo sobrepasa a Bolivia y a Brasil. Existen cerca de 30 periódicos de circulación diaria y 15 de circulación no diaria. De estos, 12 son principalmente distribuidos en Bogotá, cinco en Medellín, tres en Cali y tres en Barranquilla. El periódico con mayor circulación es El Tiempo con un 37,5%, seguido por El Espacio y El Espectador con un 10,2%.

La situación de permanente amenaza al derecho a la libre información y la concentración de las fuentes en pocas manos deterioran la calidad y cantidad de información que los ciudadanos adquieren diariamente para exigir rendición de cuentas.

muerte. Los 16 salieron y los medios locales se quedaron transmitiendo sólo programación musical y cultural” (Bureau of Democracy, Human Rights and Labor, 2003).

⁴⁵ “El día en que se anunció que *El Espectador* desaparecería como diario, su último director, Carlos Lleras de la Fuente, explicó que los anunciantes habían retirado el 51% de la publicidad, como efecto de la crisis económica del país. Antes, por la misma razón, habían desaparecido dos importantes periódicos regionales: *Occidente* de Cali, y *Diario del Caribe*, de Barranquilla, y en Bogotá el diario *La Prensa*. Pero, casi simultáneamente, con la agonía financiera de *El Espectador* estaban viviendo sus últimos días los noticieros de televisión de los canales públicos, aquejados por el mismo mal: el recorte drástico de la publicidad, que también obligó, aun a los medios más sólidos como empresas, a declarar una alerta amarilla.” (Restrepo, <http://www.comunica.org/chasqui/76/dario76.htm>).

Libertad de expresión y asociación

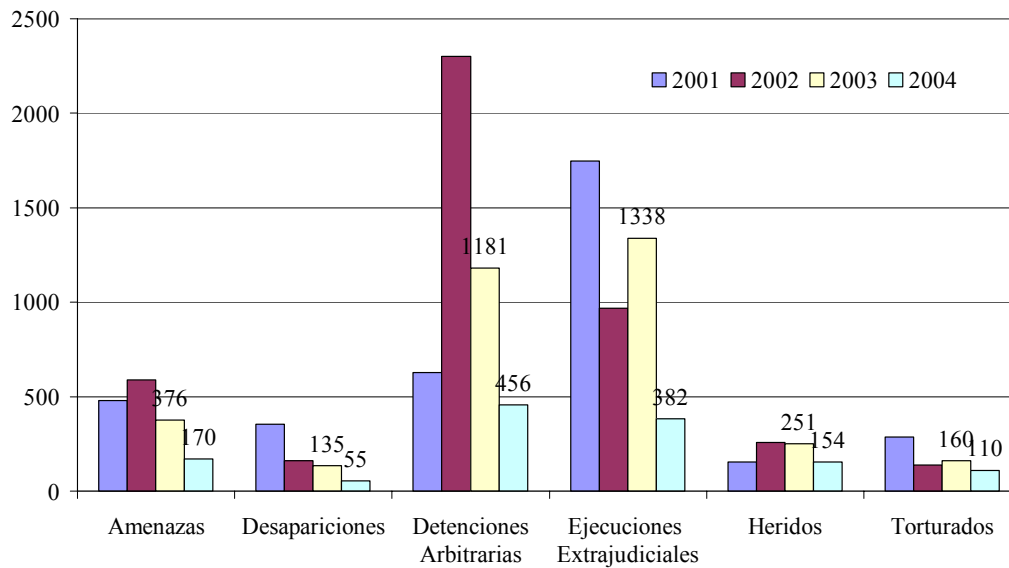
La libertad de expresión y asociación ha sido fuertemente amenazada por todos los actores involucrados en el conflicto armado colombiano. Políticos, activistas, líderes sindicales y ciudadanos no organizados han sido víctimas de amenazas y ataques de diferentes tipos que van debilitando las redes sociales y aumentan los costos de la participación política. Mejorar los indicadores en esta dimensión debe ser una prioridad para lograr consolidar el régimen democrático. Debido a las prácticas irregulares que caracterizan el enfrentamiento entre los actores ilegales, la mayoría de estos asesinatos y violaciones de derechos humanos terminan siendo, en el mejor de los casos, investigaciones inconclusas, debido a que es difícil establecer quienes son los perpetradores y sus motivaciones por falta de evidencia. Los reportes entregados por varias instituciones señalan que más de 3.800 líderes sindicales y activistas han sido asesinados desde los años ochenta, y el número ha incrementado desde 1997 cuando se empezó a extender el dominio de las fuerzas paramilitares por todo el territorio. Sólo en 2004 se reportaron 60 líderes sindicales asesinados, 367 amenazados de muerte y 73 que fueron blanco de detenciones arbitrarias (Cifuentes, 2004).

En el Gráfico 3.13 se observa la cantidad de amenazas, desapariciones, detenciones arbitrarias, ejecuciones extrajudiciales y el número de víctimas heridas y torturadas. Las cifras correspondientes a detenciones arbitrarias y otras violaciones a la libertad de expresión son preocupantes, si bien han venido cayendo significativamente desde 2003. El Centro de Investigación y Educación Popular (CINEP) afirma que durante 2002 se dio un aumento dramático en estas detenciones y señala que el 88% del total se atribuye a los militares, la policía, el DAS y otros miembros del Ejecutivo.⁴⁶ Las ejecuciones extrajudiciales muestran un incremento notorio entre 2002 y 2003, el 90% del cual corresponde a grupos paramilitares y el 3% a funcionarios del Gobierno.

⁴⁶

La base de datos del CINEP no sólo cuenta el número de víctimas, sino el número de violaciones. De este modo, si una víctima es amenazada y herida, se cuenta como dos hechos independientes.

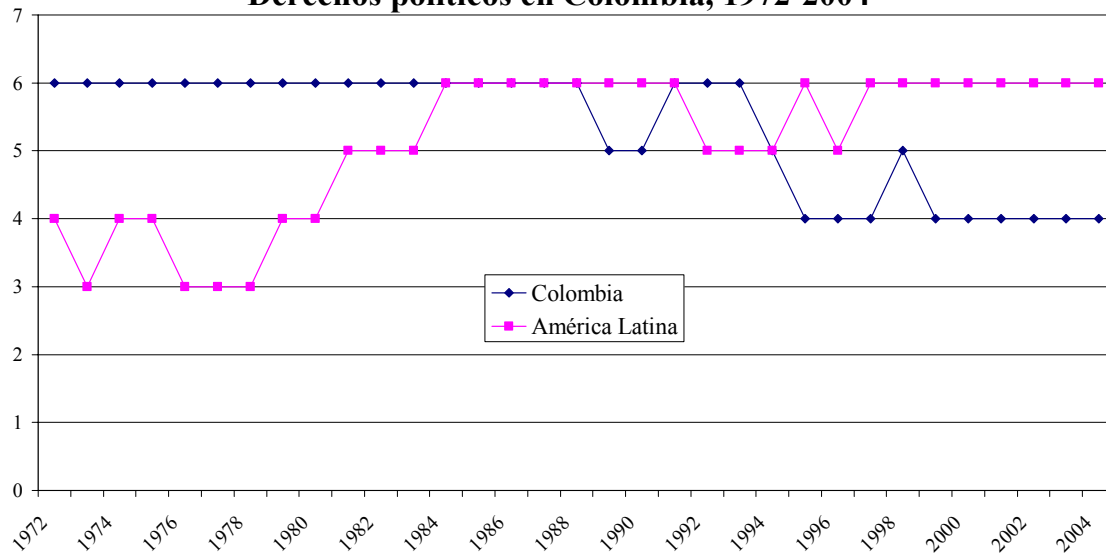
Gráfico 3.13
Violaciones a los derechos humanos reportadas CINEP,
2001 a 2005



Fuente: Noche y niebla, disponible en <http://www.nocheyniebla.org>

Al comparar esta información con lo que se ve en América Latina (Gráfico 3.14) se observa cómo el ejercicio de los derechos políticos se ha ido deteriorando, lo que deja a Colombia como un caso atípico en la región. Aunque las instituciones funcionan, las amenazas contra los grupos de interés organizados, los líderes comunitarios y las libertades de prensa, libre expresión y reunión y, más concretamente, el aumento en la tasa de violaciones a los derechos humanos son incompatibles con la consolidación democrática.

Gráfico 3.14
Derechos políticos en Colombia, 1972-2004

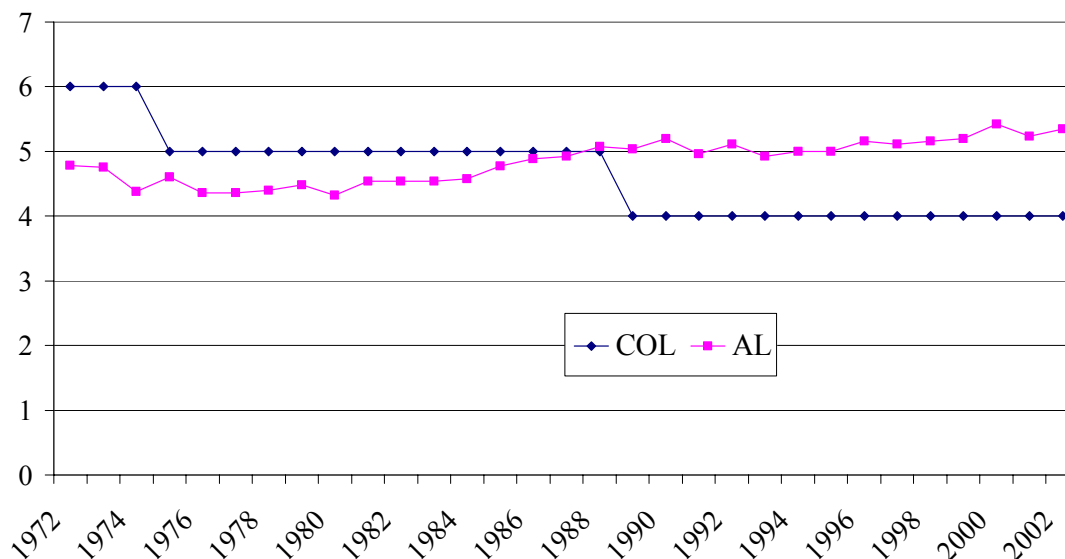


Fuente: Freedom House 2004.

Nota: aquí se presenta el inverso del índice. Ahora 7=más derechos

Con respecto a las libertades civiles, sus puntajes también han deteriorado desde 1994 (Gráfico 3.15). Mientras que la expansión de la democracia en toda la región ha permitido una mejora en la libertad de asociación y organización, en Colombia la libertad de prensa y la protección de los derechos humanos han disminuido a lo largo de las últimas dos décadas, en gran parte debido al conflicto armado. Mejorar la actuación del Estado en el tema de derechos humanos y en la resolución del conflicto se erige en uno de los desafíos más importantes que tiene por delante el Gobierno colombiano.

Gráfico 3.15
Libertades civiles
(inverso del índice de FH; ahora 7 = mejor)



Fuente: Freedom House, 2003.

Igualdad de acceso a financiación y publicidad para las campañas electorales

Como nunca antes en la historia democrática colombiana, el acceso a fondos públicos aseguró la participación de nuevos movimientos y grupos políticos (De la Calle, 2005). Actualmente las campañas y el sistema de financiación de los partidos no discriminan entre niveles de informalidad y permite que los recursos sean entregados al partido o al candidato, según el caso. Esto es posible gracias a que desde 1991 Colombia posee uno de los umbrales más bajos para la formación de partidos políticos, lo que permite a los candidatos competir por los diferentes cargos.

A partir de 1994 Colombia cuenta con un sistema mixto de financiación de campañas en el que el Estado reembolsa los gastos electorales de aquellas que hayan obtenido un cierto porcentaje de votos. El Estado también provee recursos públicos que cubren los gastos administrativos de los partidos reconocidos ante el Consejo Nacional Electoral (CNE) durante los años no electorales. Con la Reforma Política de 2003, este financiamiento se amplía a aquellos partidos interesados en tener elecciones primarias para sus candidatos a cargos ejecutivos. Los requisitos para recibir estos recursos son razonables y hacen factible el acceso a financiación para candidatos y colectividades.⁴⁷ El dinero que sale del

⁴⁷ Para recibir financiamiento público los partidos y movimientos tienen que obtener personería jurídica o representación en el Congreso; inscribir ante el Consejo Nacional Electoral los nombres de sus dirigentes o de quienes integren sus órganos de gobierno o administración; designar un veedor interno; acreditar una auditoría interna; registrar los libros de ingreso y egresos; presentar los informes de ingresos y egresos anuales antes del 31 de enero de cada año con la relación de donaciones y créditos; y presentar la relación de ingresos y gastos de la campaña electoral (De la Calle, 2005).

presupuesto nacional para financiar a los partidos se divide de la siguiente manera: (i) 10% por partes iguales entre los partidos y movimientos reconocidos por el CNE; (ii) 50% de acuerdo al número de curules o escaños obtenidos en la última elección (en el caso de las asambleas departamentales o el Congreso); (iii) 30% para actividades organizadas por los partidos (congresos, convenciones) que faciliten la toma de decisiones y el logro de los objetivos propuestos (proporcional a la cantidad de curules obtenidas en el Congreso), y (iv) 10% de libre destinación.

Con la aprobación de la reelección presidencial en octubre de 2005 y posteriormente con la Ley de Garantías a la Oposición se establece una reglamentación adicional para las elecciones presidenciales. La Ley de Garantías tiene como objeto equilibrar la competencia entre quien ejerciendo el cargo de Presidente de la República decide ser candidato para la siguiente campaña electoral, y quienes aspiran a la presidencia por primera vez. Entre las medidas adoptadas para asegurar una competencia justa se encuentran:

- (i) Sólo podrán acceder a los fondos estatales para campañas aquellos candidatos que se hayan presentado en nombre de un partido que a la fecha de inscripción tenga en el Senado de la República y la Cámara no menos del 4% de los votos obtenidos para la elección de esa corporación. También podrán acceder a fondos estatales aquellos candidatos que reúnan un equivalente al 3% del total de número de votos emitidos en las elecciones anteriores a la Presidencia de la República. Quienes no cumplan con estos requisitos sólo podrán acceder a la financiación vía “reposición de votos”.⁴⁸
- (ii) Parte de la financiación se recibirá con antelación al comienzo de la campaña; igualmente se recibirá de manera anticipada el 50% de la financiación para los candidatos que pasen a la segunda vuelta.
- (iii) Se establece un tope menor para los gastos del Presidente de la República en ejercicio. En el caso particular de las elecciones del 2006 el techo fue de \$10.000 millones de pesos (cerca de US\$4,55 millones) para la primera vuelta y de \$6.000 millones de pesos (US\$2,7 millones aproximadamente) para la segunda. Los otros candidatos tuvieron techos de \$14.000 millones de pesos (cerca de US\$6,36 millones) para la primera vuelta y de \$7.000 millones (alrededor de US\$3,18 millones) para la segunda.
- (iv) La ley también establece que las donaciones privadas no podrán superar el 20% del total de los gastos de campaña. La financiación será cubierta en su mayoría con recursos estatales. Los aportes de personas naturales no podrán sobrepasar el 2% del costo total de la campaña o del 4% del costo total en el caso de personas jurídicas.

⁴⁸

Un candidato que obtenga al menos el cuatro por ciento (4%) de los votos válidos en la elección presidencial, (que no cumplan con los requisitos establecidos para acceder a la financiación estatal previa de la campaña) es elegible de recibir \$3.478 pesos por voto válido después de la elección.

La regulación de las actividades del Presidente en ejercicio como son la utilización de los medios de comunicación para transmitir sus consejos comunitarios, la prohibición de ciertas actividades gubernamentales como la inauguración de obras públicas, la entrega de recursos estatales a terceros, el límite al monto de publicidad estatal durante la duración de la campaña y la congelación de la nómina estatal para la Rama Ejecutiva son algunas de las medidas adicionales tomadas por el Legislativo para asegurar la utilización responsable de los recursos públicos por parte del Presidente durante la campaña.

Adicionalmente, los partidos reciben ayuda financiera indirecta, en la medida en que tienen acceso a medios como radio y televisión. Esta ayuda se distribuye con el mismo criterio establecido para los gastos administrativos. Los partidos también pueden comprar tiempo en televisión para pasar anuncios o hacer campaña. Por ley, todas las organizaciones políticas reconocidas por el CNE tienen 50% de descuento sobre el precio comercial. La utilización de espacios de televisión para los candidatos a la Presidencia de la República sólo podrá realizarse entre los sesenta días anteriores a la elección y ocho días antes de la misma (por ley, la campaña sólo podrá durar cuatro meses). El Estado utilizará el espectro electromagnético de los canales privados por dos minutos diarios en horario triple A (franja de mayor audiencia) para que los candidatos divulguen su programa, y de cuatro minutos en las emisoras radiales en la misma franja.⁴⁹

Para recibir el respectivo reembolso después de las elecciones, los partidos y candidatos deben cumplir con ciertos requisitos. Para elecciones uninominales, los candidatos deben haber recibido como mínimo 4% de los votos válidos en una elección. Para las legislativas y de diputados, los candidatos necesitan por lo menos 1/3 del número de votos que asignó la última curul en el Congreso (si el último candidato fue elegido por 30 votos, para recibir recursos de campaña el candidato debe tener por lo menos 10 votos). Corresponde a los aspirantes probar que no superaron el límite de gastos establecido por el CNE.

En la actualidad la CNE reconoce 12 partidos/movimientos.⁵⁰ Aparentemente el nuevo sistema electoral (lista única con voto preferente opcional y formula de D'Hondt) ha

⁴⁹ Estos espacios son adicionales a otros determinados por el Art. 23 de la Ley. Igualmente, los medios de comunicación están obligados, a partir del comienzo de la campaña, a presentar informes semanales al CNE para demostrar que cumplen con su deber de mantener el “equilibrio informativo y veracidad de la información” (Art. 25).

⁵⁰ En las elecciones presidenciales de concurrieron a las urnas 62 partidos por decisión de la autoridad electoral. Los partidos y movimientos reconocidos en la actualidad son los siguientes: Partido Social de Unidad Nacional; Partido de la U; Partido Conservador Colombiano; Partido Liberal Colombiano; Partido Cambio Radical; Partido Polo Democrático Alternativo; Partido Convergencia Ciudadana; Movimiento Alas Equipo Colombia; Partido Colombia Democrática; Movimiento Mira; Movimiento Colombia Viva, y Movimiento Apertura Liberal. También conservan la personería jurídica las siguientes agrupaciones, por haber obtenido representación en el Congreso de la República en las circunscripciones especiales de minorías: Movimiento Alianza Social Indígena, Movimiento Autoridades Indígenas de Colombia y Partido Opción Centro. En cuanto a los movimientos sociales que obtuvieron representación en la Cámara de Representantes del Congreso de la República por la circunscripción de las comunidades negras, tienen derecho a solicitar la personería jurídica, previo cumplimiento de los requisitos legales contenidos en los

creado los incentivos para agregar preferencias y reducir el alto número de listas y partidos.

Como ya se indicó, el Congreso y el CNE han establecido reglas claras en el tema de la financiación de campañas⁵¹ y sobre los límites a la cantidad de dinero que se puede gastar. Con ello contribuyen a crear un sistema más equitativo a partir del cual se han fundado nuevos partidos y movimientos que aspiran a ser elegidos en campañas de nivel local y nacional. La labor del CNE ha sido especialmente importante desde el escándalo ocurrido en 1994, cuando se encontró que la campaña “Samper Presidente” había recibido dineros del cartel de Cali. Sin embargo, todavía existen cuestionamientos frente a la capacidad del CNE para hacer cumplir los límites de gasto y para supervisar el financiamiento de las campañas.

A modo de conclusión, se observa que en los últimos años hubo avances significativos en relación con los registros electorales. Sin embargo, como ya se ha señalado, las elecciones no son del todo libres e imparciales en las zonas rurales, en donde el conflicto armado se desarrolla con mayor intensidad. Los principales obstáculos, producto principalmente de los índices de violencia, dificultan la regularidad, imparcialidad y credibilidad de los procedimientos electorales. En cambio en las zonas urbanas, estos conflictos no se manifiestan con mucha frecuencia.

En cuanto a la libertad de prensa, en Colombia se encuentra fuertemente restringida en comparación con otros países de la región, un aspecto igualmente asociado a los altos niveles de violencia que aún existen en el país, así como a la fuerte concentración de la propiedad de los medios de comunicación. La falta de libertad de prensa va de la mano con la falta de libertad de expresión y asociación, que también se encuentran estrechamente vinculadas con la situación de violencia existente. Los datos de violación a los derechos humanos registran valores muy preocupantes, si bien se han registrado mejoras en los últimos años en algunos indicadores.

Los avances registrados en los últimos años en el acceso a financiación y publicidad para las campañas electorales han sido notorios y han ampliado la participación de los grupos políticos en las justas electorales. Las reformas políticas introducidas durante la década de los años noventa permitieron establecer reglas claras y la provisión más equitativa de recursos para la publicidad de los candidatos y de los partidos políticos. Sin embargo, aún persisten desafíos asociados a la capacidad del CNE para supervisar el financiamiento de las campañas y los límites de gasto.

Evidentemente la realización de elecciones libres e imparciales se ha visto afectada por el conflicto armado y en ese sentido se hace necesario reiterar nuevamente la importancia de que el Gobierno haga esfuerzos suficientes por neutralizar los efectos de la violencia

numerales 1º, 2º y 4º del artículo 3º de la Ley 130 de 1994, la Alianza Social Afrocolombiana y el Movimiento Afrounincca (CNE www.cen.gov.co).

⁵¹ El CNE está autorizado para reglamentar las leyes sancionadas. Lo hace por medio de resoluciones.

armada. Mientras se erradican las causas de este conflicto, sería recomendable seguir movilizand o a la fuerza pública, especialmente en épocas de elecciones, de manera que se vele por la seguridad de candidatos y votantes.

Imparcialidad y efectividad de la representación ciudadana

Esta dimensión se refiere al grado de representación política derivado de las elecciones, el cual refleja de manera equitativa el mandato de los votantes y constituye un mecanismo tanto para que la ciudadanía indique claramente sus preferencias con respecto a los debates nacionales en torno a las políticas públicas, como para responsabilizar a las autoridades por sus decisiones al respecto y por su desempeño en los cargos que ocupan. En cuanto al criterio de la imparcialidad en la representación, se tienen en cuenta la proporcionalidad de la relación entre los votos obtenidos por un partido y los escaños logrados por el mismo en el Congreso, la equidad geográfica de la representación, y la equidad en materia de representación de género y de los diferentes grupos sociales. En lo que a efectividad se refiere, la atención se centra en la interacción entre las características de los partidos políticos (incluyendo su coherencia programática y su grado de institucionalización) y la naturaleza del sistema electoral (número de escaños por distrito, listas abiertas o cerradas, mayoritarias o proporcionales).

El poder efectivo de las autoridades elegidas

Para que haya una representación efectiva, el primer requisito es que las autoridades elegidas tengan el poder para tomar decisiones y que lo hagan sin estar sujetas a coerción formal o de cualquier organización legal o ilegal. En Colombia, el poder efectivo de los funcionarios elegidos ha estado relativamente comprometido en el nivel local por causa del conflicto armado. En un contexto muy similar al de los años noventa con la guerra contra el narcotráfico, los políticos de algunas regiones del país han sido objeto de varios tipos de amenazas, y varios de ellos han sido secuestrados o asesinados.

Igualmente se han hecho públicas numerosas acusaciones en contra de funcionarios del Gobierno en las que se los señala por haber sido comprados por diferentes grupos armados. El autor de estas denuncias ha sido el ex militante del M-19 y hoy congresista por el Polo Democrático, quien ha organizado debates en el Parlamento para indagar y hacer públicas las investigaciones que él ha comenzado a tramitar en la Procuraduría y la Fiscalía. En particular, Petro denuncia la relación de congresistas del departamento de Sucre con las organizaciones paramilitares que allí operan. Varios documentos y descubrimientos de las investigaciones de la Fiscalía ligan los nombres de jefes paramilitares responsables de un gran número de masacres con los políticos de la región, bien sea por recibir dineros de las organizaciones o por financiarlas (El Espectador on line, 13 de marzo de 2005 y 2 de abril de 2005; El Tiempo, 19 de mayo de 2005). Esto se hizo aún más evidente en los inicios de las negociaciones del gobierno Uribe con los paramilitares cuando, en una visita de los jefes de las AUC al Congreso, varios parlamentarios asumieron su vocería (véase Capítulo II).

El problema del narcotráfico está íntimamente ligado a esta dinámica. Camacho (2004) afirma que el cambio de la estructura del negocio del narcotráfico y el traslado de la

producción de hoja de coca a Colombia desde Bolivia y Perú ha tenido un gran impacto en el crecimiento de organizaciones paramilitares. Ahora los narcotraficantes no son sólo narcotraficantes: “ahora son grandes coaliciones con propietarios legales de tierras que contribuyen financieramente con los ejércitos paramilitares, los apoyan políticamente, les dan sustento ideológico, les dan legitimidad” (Camacho, 2004:12). Así, el poder de las organizaciones de narcotraficantes y su íntima relación con el paramilitarismo compromete de alguna manera el poder efectivo de los ciudadanos elegidos.

La intensidad del conflicto armado varía de las áreas rurales a las urbanas. Es importante identificar los actores que tienen presencia en una determinada región. Hay discrepancias importantes entre las estrategias de amedrantamiento a la población por parte de grupos paramilitares y guerrilleros dentro de las regiones. Aunque el actual Gobierno ha elevado la porción del presupuesto destinada a proteger a los funcionarios elegidos y el tamaño de la Fuerza Pública para satisfacer la demanda de seguridad, aún queda espacio para mejorar.

A pesar de este contexto, las instituciones políticas formales han ganado peso y respeto entre la población. Los fracasos del proceso de paz previo y los continuos ataques de las FARC y las AUC han cambiado las preferencias de la población, que tiende a mostrarse a favor de la política del Gobierno y en contra de los movimientos armados.

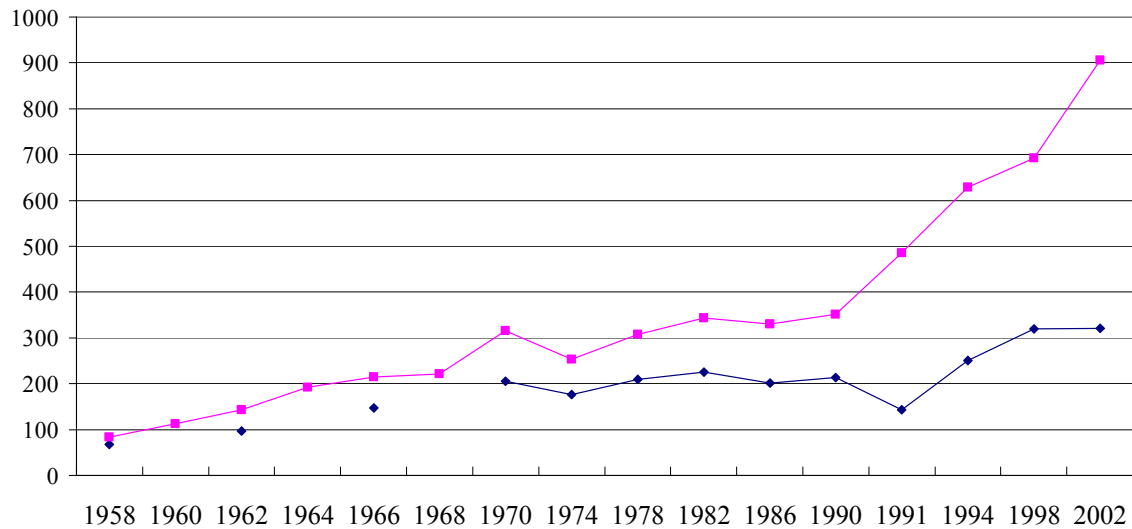
Sistema electoral y de partidos que faciliten a los electores exigir cuentas a sus elegidos

El sistema electoral colombiano vigente hasta el 2003 –múltiples listas por partido con cociente simple y residuo– fue clasificado por los expertos en sistemas electorales como uno de los que más incentiva la fragmentación del sistema de partidos (Archer y Shugart 1997; Carey y Shugart 1995; Shugart y Cox 1995; Shugart, Moreno y Fajardo 2005)⁵². Del mismo modo contribuyó a un incremento en el número de listas presentadas, especialmente después de 1990 (Gráfico 3.16) y en el número de listas que obtuvieron curules (Gráfico 3.17).

⁵²

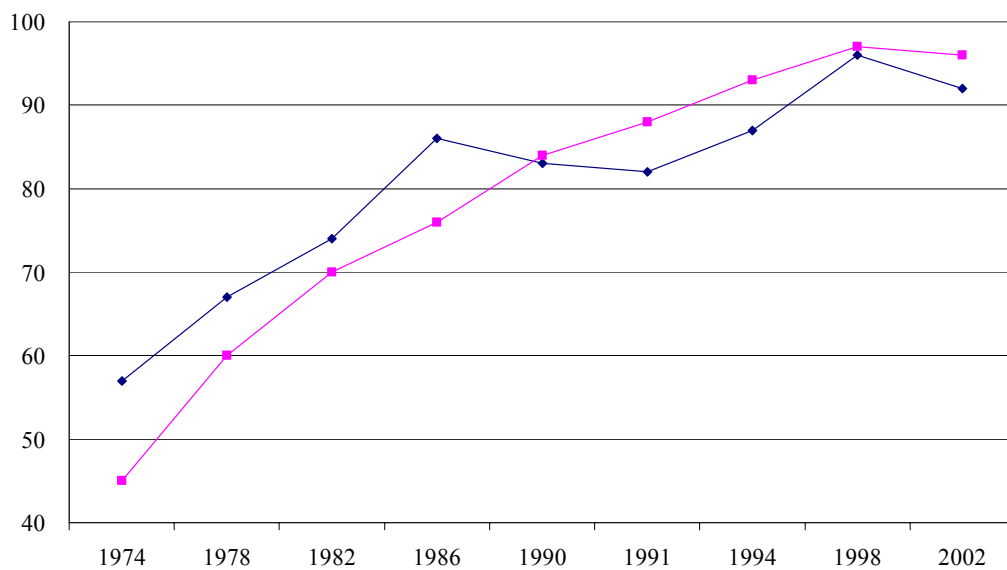
Para una descripción de los cambios y una comparación entre las instituciones políticas previas y posteriores a 1991, véase Cárdenas, Junguito y Pachón. 2005.

Gráfico 3.16
Número de listas presentadas para las elecciones
(1958 - 2002)



Fuente: Cárdenas, Junguito y Pachón (2005), con base en datos de Pizarro (2001).

Gráfico 3.17
Porcentaje de listas que sólo eligieron un candidato, (1974 - 2002)



Fuente: Cárdenas, Junguito y Pachón (2005) con base en datos de Archer y Shugart (1997).

En este sistema, para la asignación de escaños primero se calculaba el cociente dividiendo el número total de votos por el número total de curules. Las primeras se asignaban a quienes superaran el cociente de forma descendente. Las demás curules se asignaban por residuo, también de forma descendente. Dado que los partidos podían presentar un número ilimitado de listas, y que las curules eran asignadas a las listas y no a los partidos, el sistema funcionaba en realidad como los de voto único no transferible (single non-transferable vote-SNTV). Se trataba, pues, de un tipo de sistemas de representación proporcional (distritos mayores que uno) donde cada elector tiene un voto para elegir un candidato. Los votos no se agregaban a nivel de partido, sino que las curules se asignaban a los candidatos con mayor número de votos.

En consecuencia, si los candidatos querían ser reelegidos debían especializarse y apelar a una porción del electorado y no a todo el distrito. Los electores, por su parte, evaluaban la gestión de los funcionarios de acuerdo con los bienes distribuidos a esa porción particular del electorado. Esto promovió un sistema de rendición de cuentas por bienes que fueran “apropiables” más que por propuestas programáticas o por una agenda de partido.

Anteriormente la mayoría de curules se entregaba por el sistema de residuos. En 1998, sólo el 5% de los senadores fue elegido por cociente, mientras que los demás lo fueron por residuo. El precio marginal de una curul, calculado como el mínimo residuo que permitía acceder a ésta, sólo representaba el 40% del número de votos especificado por el cociente, un porcentaje menor que en 1991 y 1994. Fue así como algunos senadores llegaron al Congreso en representación de menos del 0,1% de la población colombiana (Botero, 1998 y Rodríguez-Raga, 2001). Algunas de las modificaciones introducidas en la reforma de 1991 fomentan la fragmentación, a saber: el cambio en el sistema utilizado en la elección de senadores a un distrito nacional en lugar de distritos plurinominales, la introducción de la segunda vuelta para la elección de Presidente, y la descentralización política por su efecto en la organización de los partidos políticos.

A pesar de la fragmentación electoral, los partidos colombianos han sido considerados fuertes dadas sus profundas raíces en la sociedad, especialmente al compararlos con sus homólogos en América Latina (Pinzón de Lewin, et al., 1989). Los partidos Liberal y Conservador se encuentran entre los más antiguos de la región, con más de 150 años de existencia. Hasta los años ochenta, estas colectividades controlaron por lo menos el 90% de los votos. Aunque siempre existió competencia intrapartidaria con facciones que se disputaban las elecciones de forma separada, esto no afectó su representación en las corporaciones. Al contrario, permitió maximizar el número de curules. Dado el poder del Ejecutivo en la agenda legislativa, el patrón de organización en el Congreso fue uno de coaliciones postelectorales relativamente estables de carácter pro y antigobiernista.

En el Cuadro 3.3 se observa la tendencia que siguieron las coaliciones en el Gobierno de Samper, Pastrana y Uribe. En general, durante estas administraciones se formaron coaliciones más amplias supermayoritarias, necesarias para que el Presidente de turno lograra que el Congreso aprobara su agenda. Si bien en el caso de ciertos proyectos las coaliciones han sido frágiles, su tamaño ha sido suficiente para que el Primer Mandatario en el cargo haya podido maniobrar.

Sin embargo, es imposible negar el proceso de fragmentación que ha ido afectando a las dos colectividades tradicionales y el aumento del número de “independientes” con escaños en el Senado y la Cámara. Aunque aquí los denominados independientes aparecen agregados en una sola categoría para facilitar la exposición, es importante mencionar que no fue hasta 1998 cuando la llamada “bancada independiente” --y posteriormente el Polo Democrático-- empezó a actuar como coalición política en el Congreso. La fragmentación ha aumentado los costos de negociación para el Presidente, así como los costos de transacción que deben pagar los partidos para actuar de forma colectiva.

Cuadro 3.3

Coaliciones presidenciales después de la Constitución de 1991: administraciones Samper (1994-1998), Pastrana (1998-2002) y Uribe primer período (2002-2006)

Período presidencial Partido	Ernesto Samper Partido Liberal		Andrés Pastrana Nueva Alianza Democrática		Álvaro Uribe Vélez Liberal disidente	
	1994 – 1998		1998 - 2002		2002 – 2006	
Pro-gobierno	Sen.	Cámara de Rep.	Sen.	Cámara de Rep.	Senado	Cámara de Rep.
Partido Liberal (Oficialista)	57,8%	56,2%				
Partido Liberal (colaboracionistas, uribistas)			20,6%	27,9%	29,4%	36,1%
Partido Conservador			27,5%	32,3%	29,4%	28,9%
Partido Conservador (lentejos)*	10,8%	13,6%				
Independientes			11,8%		2,9%	
Mayoría del Gobierno	57,8%	56,2%	59,8%	60,3%	61,8%	65,1%
Durante la acusación del Presidente Samper	68,6%	69,8%				
Disidentes (oposición)						
Partido Liberal (Directorio Oficial)	5,9%		35,3%	35,4%	19,6%	28,9%
Partido Conservador	14,7%	22,8%				
Independencia					1,0%	
Total Oposición	20,6%	22,8%	35,3%	35,4%	20,6%	28,9%
Independientes						
Partido Liberal				0,6%		
Partido Conservador						
Independientes	10,8%	7,4%	4,9%	3,7%	17,7%	6,0%
Total independientes	10,8%	7,4%	4,9%	3,7%	17,7%	6,0%
Total miembros	102	162	102	161	102	166
Total número de listas introducidas	251	628	319	692	321	906
Listas presentadas por curul	2,46	3,88	3,13	4,30	3,15	5,46

Fuentes: Registraduría Nacional del Estado Civil, Revista Semana, Congreso Visible, www.senado.gov.co, y la Oficina de Leyes de la Cámara de Representantes.

*Grupo de congresistas conservadores (Nuevo Conservatismo) que mantuvieron su colaboración con el Gobierno de Samper cuando el sector mayoritario del Partido Conservador le retiró su apoyo, a raíz del escándalo que se desató debido a la presunta financiación de la campaña electoral de Samper por el cartel de Cali.

Si bien es cierto que el sistema de partidos se mantuvo relativamente estable, el número de colectividades reconocidas por el Consejo Nacional Electoral aumentó a un ritmo impresionante. El pico se presentó en la elección de 1998, cuando se habilitó a 72

partidos para presentar listas en cualquiera de las elecciones. Afortunadamente esta situación ha mejorado gracias a las reformas recientes al sistema electoral. En la actualidad, sólo 12 movimientos y partidos pueden presentar listas para las elecciones nacionales (Consejo Nacional Electoral www.cne.gov.co).⁵³

El aumento en el número nominal de partidos se produjo como consecuencia directa de la existencia de un umbral muy bajo para su registro (50.000 firmas), así como de la "doble militancia," una posibilidad que estuvo vigente en la Constitución hasta 2003. A través de la formación de un movimiento que estuviera afiliado a un partido, los candidatos quedaban habilitados para recibir financiación pública para las elecciones y partidas anuales para gastos administrativos, mientras sólo con el apoyo del partido no se aseguraba la financiación pública, dado el alto número de candidatos. En consecuencia, un candidato podía pertenecer a un movimiento y hacer campaña por la Nueva Fuerza Democrática, por ejemplo, y llegar al Congreso y ser parte de la bancada del Conservatismo. Para el año 2000 había 16 movimientos inscritos al Partido Conservador (Pachón, 2002).

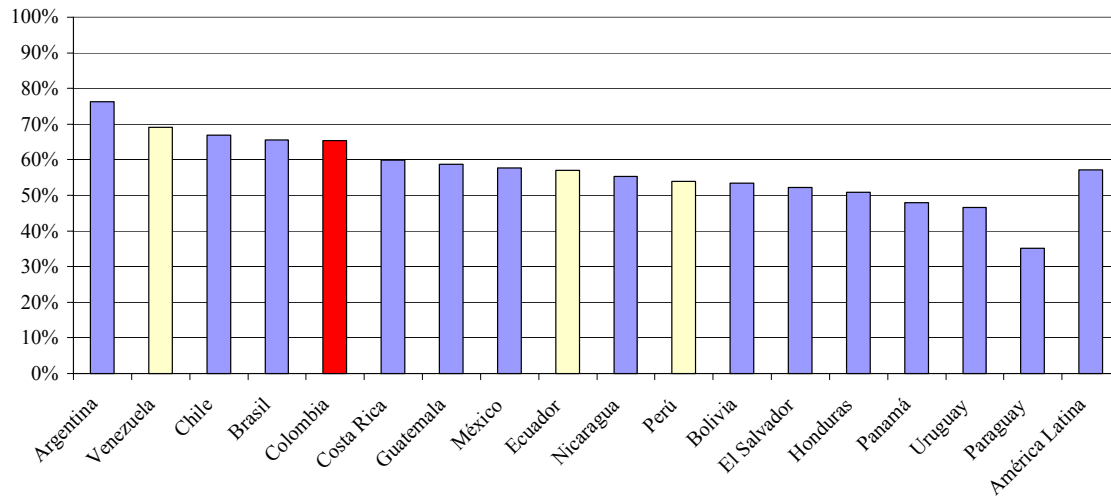
La situación descrita llevó a que las etiquetas partidistas fueron perdiendo su valor como fuente de información para el electorado. No era fácil diferenciar entre "Colombia Viva", "Movimiento Ciudadano", "Convergencia Popular" o "Convergencia Ciudadana", "Movimiento Sí Colombia" o "Movimiento Vamos Colombia". Existe la percepción de que algunas de estas etiquetas solían ser fachadas para aumentar la financiación pública, tanto en el momento de las campañas como posteriormente.⁵⁴

Este fenómeno de proliferación de nuevos rótulos ha contribuido a debilitar el vínculo entre los ciudadanos y sus colectividades políticas. Pese a que en Colombia éstos nunca fueron "de masas" y tampoco estaban cerca de tener el tipo de organización presente en Chile o Venezuela, sí eran los principales actores políticos en el sistema (Mainwaring y Shugart, 1997). La identificación partidista en Colombia sigue las tendencias mundiales. Los partidos no dependen de sus miembros activos para su supervivencia y más bien utilizan técnicas de comunicación de masas (Walton y Wattemberg, 2000). En 1996, casi el 60% de los colombianos encuestados por el Latinobarómetro afirmó no tener proximidad con ninguno de los partidos políticos. Este porcentaje aumentó hasta alcanzar casi un 65% en 2003 (Gráfico 3.18). Esta tendencia es similar a la de otros países latinoamericanos con agrupaciones partidistas de vieja data, como es el caso de Argentina o incluso Costa Rica. Sin embargo, Colombia estaba por encima de la media regional, que fue del 57% en 2003 (Latinobarómetro, 1996 y 2003).

⁵³ Véase nota 50 *supra*.

⁵⁴ Algunas organizaciones o movimientos han sido denunciados por vender su nombre para que candidatos individuales puedan participar en elecciones.

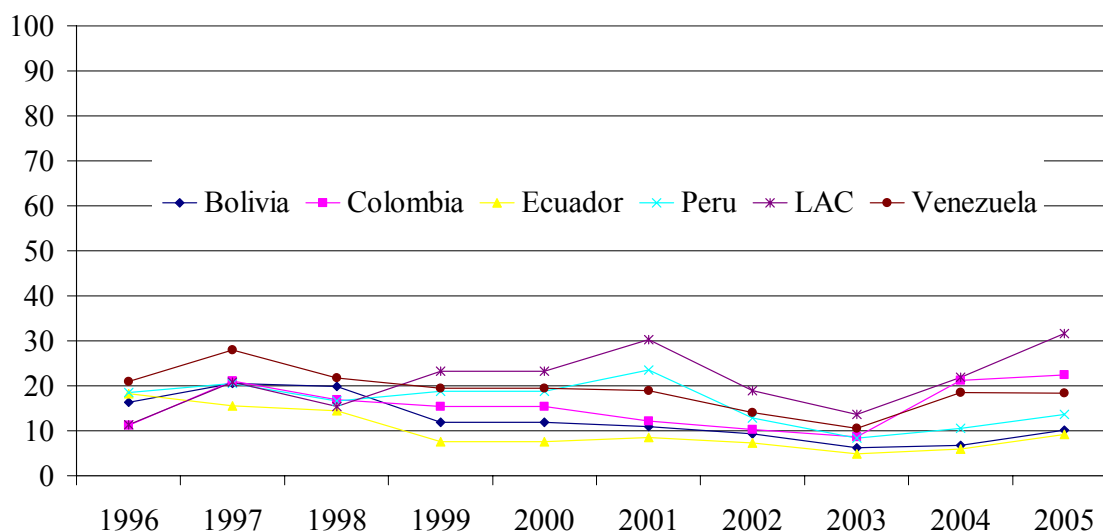
Gráfico 3.18
Porcentaje de los encuestados que dice no tener proximidad
con los partidos políticos, 2003



Fuente: Latinobarómetro 2003.

Esta situación ha contribuido a erosionar la confianza en los partidos políticos. En promedio, durante el período 1996–2005, solamente 15% de los colombianos respondió que tenían confianza en los partidos políticos (el promedio regional es del 19%). A partir de 2004 se han recuperado los niveles de confianza que existían en 1997 (Gráfico 3.19).

Gráfico 3.19
Confianza en los partidos políticos, 1996-2005



Fuente: Latinobarómetro, 2005.

La percepción negativa acerca de los partidos se ve agravada por el hecho de que quién compite como independiente ataca a los partidos tradicionales y al concepto de partido como parte de su estrategia.

Como resultado de la división del Partido Liberal --causada por la disidencia encabezada por el candidato Álvaro Uribe en las elecciones de 2002 y profundizada por su fuerte popularidad como Presidente--, el sistema partidista se ha reorganizado. Actualmente es posible identificar cuatro fuerzas políticas principales: la coalición del Presidente Uribe, el Partido Liberal, el Partido Conservador y el Polo Democrático. Aunque otros partidos todavía actúan de forma independiente, es improbable que tengan éxito como fuerzas reconocidas en el Congreso.

Como se mencionó anteriormente, el Congreso aprobó en 2003 una reforma electoral en la cual los partidos sólo pueden presentar una lista que puede ser cerrada o abierta. El cambio de fórmula de Hare, con mayores residuos, a una fórmula de divisor de d'Hondt, alienta a los partidos a obtener la mayor cantidad de votos posible. La intención de la reforma era establecer partidos políticos más fuertes y asegurar un mejor sistema de rendición de cuentas del Congreso hacia los electores. Esta reforma, sumada a iniciativas complementarias como lo son la Ley de Bancadas y el Estatuto de Oposición, genera suficientes incentivos para que se modifique la manera en que los partidos están organizados y el nivel de disciplina de sus miembros. La Ley de Bancadas comenzó a ser tramitada poco después de la aprobación de la Reforma Política de 2003. Como parte de la organización de la Cámara y el Senado, esta ley establece la existencia de bancadas parlamentarias, las cuales tienen derechos proporcionales a su tamaño en los diferentes

trámites legislativos. Igualmente obliga a los partidos a tomar decisiones de manera democrática, al tiempo que ofrece a sus dirigentes la posibilidad de sancionar a aquellos miembros que decidan no respetar las decisiones tomadas por la colectividad. Senadores y representantes de la bancada de gobierno (entre ellos Germán Vargas Lleras y Luis Humberto Gómez Gallo) y del Partido Liberal (en particular el precandidato presidencial Rodrigo Rivera) defendieron el proyecto como un complemento necesario de la reforma electoral.⁵⁵

El Estatuto de la Oposición establece que los partidos y movimientos políticos que se declaren en oposición al Gobierno pueden ejercer libremente la función crítica frente a éste, así como plantear y desarrollar alternativas políticas. Para estos efectos, se les garantizan los siguientes derechos: (i) el acceso a la información y a la documentación oficial, salvo aquellas sujetas a restricciones constitucionales y legales; (ii) la utilización de los medios de comunicación social del Estado o de aquellos que hagan uso del espectro electromagnético de acuerdo con la representación obtenida en las elecciones para Congreso inmediatamente anteriores; y (iii) la réplica en los mismos medios de comunicación. Por su parte, los partidos y movimientos minoritarios tienen derecho a participar en las mesas directivas de los cuerpos colegiados, según su representación en ellos.

Estas reformas deben facilitar la capacidad de los electores de ejercer un control efectivo sobre los elegidos y sus programas de gobierno. La Reforma Política y la aprobación del proyecto de reelección inmediata del Presidente seguramente reforzarán el papel de los partidos en el sistema político y cambiarán algunas de las dinámicas de negociación personalista entre el Ejecutivo y el Legislativo.⁵⁶ Además, se esperan cambios futuros en las reglas de procedimiento del Congreso, que requieren algunas adaptaciones para coincidir con el nuevo sistema de partidos.⁵⁷

El 12 de marzo de 2006 los colombianos votaron en las elecciones para Congreso utilizando por primera vez el nuevo sistema electoral creado por la reforma política de 2003. El número de listas y partidos con candidatos fue radicalmente menor: se pasó de 321 listas y 66 partidos en las elecciones para Senado de 2002, a 20 listas cada una presentada por un partido diferente en 2006. Sólo 10 de 20 partidos consiguieron curules, seis de ellos con el respaldo explícito del presidente Uribe y dos asumiendo claramente la oposición (Shugart, 2006).

El utilizar una sola lista con cifra repartidora restableció una conexión clara entre popularidad y representación. Los votos agregados de los seis partidos respaldados por Uribe para el Senado alcanzaron el 58% de los votos y 61 curules. Los dos partidos de

⁵⁵ Hubo quienes intentaron introducir allí artículos que establecían la existencia de “bancadas unipersonales”, pero éstos fueron eliminados durante el trámite en la Cámara y la comisión de conciliación.

⁵⁶ Las bancadas pueden identificar aquellas ocasiones en que sus miembros sean libres de votar sin tener en cuenta el criterio del partido. Esto puede ser problemático si se utiliza muy frecuentemente.

⁵⁷ La ley establece ciertos cambios a las Reglas de Procedimiento, aunque todavía hay elementos incompatibles.

oposición ---el Partido Liberal y el Polo Democrático Alternativo--- sumaron el 26% de la votación, que se transformó en 28 curules. En la Cámara de Representantes, los partidos que recibieron el aval de Uribe obtuvieron poco más del 51% de los votos en el ámbito nacional, lo cual se tradujo en 55% de los escaños. La Cámara de Representantes, a diferencia del Senado, no está diseñada para representar la distribución del voto nacional entre los partidos sino su distribución entre departamentos. Este regionalismo de la política colombiana se ve reflejado en que el 13% de las curules de la Cámara fue logrado por movimientos que sólo presentaron lista en un departamento en unos pocos departamentos. Estos partidos regionales recibieron colectivamente alrededor del 16% del voto. El nuevo sistema electoral ha hecho que la oferta de opciones para los ciudadanos sea mucho más clara y que el proceso representativo sea más transparente. Por primera vez los colombianos tienen un Congreso que refleja claramente las preferencias de quienes votaron (Shugart, 2006).

Sistema de financiación política que limite el tráfico de influencias y la distorsión en la equidad de representación

Colombia tiene un sistema mixto de financiamiento político. El Estado subsidia las actividades permanentes de los partidos y las campañas, de manera directa mediante la reposición parcial de los gastos, y de manera indirecta mediante el otorgamiento de acceso gratuito a los medios de comunicación social del Estado⁵⁸ y franquicia postal. La financiación privada está sujeta a controles, límites, publicidad y régimen de sanciones (De la Calle, 2004). El control sobre el cumplimiento de esta normativa corresponde al CNE, si bien su limitada capacidad para ejercerlo contribuye a que no sea tan efectivo como sería deseable.

La ley restringe la propaganda electoral a un período tres meses previo a las elecciones. La divulgación política está permitida en cualquier momento. También existe un tope máximo de inversión en cada campaña fijado por el CNE. El candidato que exceda los topes no puede recibir los aportes oficiales y además pierde la investidura o el cargo.

Desde 1994, la aplicación de las leyes de financiamiento que limitan los gastos totales de las campañas y el destino de los fondos ha sido relativamente efectiva para las presidenciales. Los límites impuestos en la Ley de Garantías a la Oposición a los aportes privados para estas campañas es un cambio muy importante. Gran parte del problema sobre la financiación de campañas para la Presidencia era la ausencia de una regulación que impusiera un límite a las donaciones privadas, las cuales usualmente equivalen a más del 50% del total en las elecciones al Congreso y a la Presidencia (elecciones 1994, 1998, 2002). Es así como un candidato podía estar financiado sólo por una empresa, lo que limita claramente su independencia. La nueva reglamentación favorece a todos los grupos políticos en la contienda y obliga a los candidatos a diversificar su financiación.

⁵⁸

La televisión es propiedad estatal, aunque en la utilización del espectro electromagnético coexisten dos canales operados por el Estado a través de concesiones por franjas, dos canales operados por particulares, un canal público operado directamente por el Estado y varios canales regionales y canales locales con o sin ánimo de lucro. Las regulaciones sobre espacios políticos se aplican a todos los canales (De la Calle, 2004).

Comparado con lo que sucedía anteriormente, el nuevo enfoque contribuye a que las campañas tengan una mayor independencia relativa de sus financiadores. Sin embargo, aún no existe una tesorería unificada en las campañas, mientras que la dispersión de la financiación respecto de los destinatarios hace casi imposible el control, al menos en aquellas justas electorales diferentes a las presidenciales.

Asimismo, todavía existen cuestionamientos frente a la capacidad del CNE para hacer cumplir los límites de gasto y para supervisar el financiamiento de las campañas. La ONG Transparencia por Colombia ha realizado varias investigaciones tratando de seguir de cerca los patrones de gasto de los candidatos al Congreso y a la Presidencia, y señala que, en promedio, los aspirantes doblan los límites de gasto y sortean las sanciones a través de lo que denominan “donaciones en especie”. Estas “donaciones” nunca entran en los libros de registro de las campañas (Transparencia por Colombia, 2005). Asimismo, existe una capacidad de investigación limitada que no permite mejorar el control ejercido. Sin embargo, la reducción del número de partidos y movimientos facilitará enormemente la labor investigativa y sancionatoria del CNE, y se espera que además contribuya a reducir la impunidad característica del modelo electoral anterior.⁵⁹

En las áreas menos pobladas y rurales es especialmente difícil determinar los orígenes de los fondos que van a las campañas, puesto que usualmente los candidatos que reciben dinero de los sectores menos formales no reportan estas donaciones y declaran que los recursos de su campaña provienen de su propio bolsillo. Además, esos dineros tienden a ser empleados en actividades muy personalizadas y dispersas como las relacionadas con transporte y promoción electoral el día mismo de los comicios, lo cual encubre en algunos lugares la compra directa de votos. Las normas e instituciones encargadas de asegurar transparencia de la financiación política no han sido suficientes. Además, hay evidencias de incursión significativa de dinero del narcotráfico y de corrupción en la política. Tampoco se tiene mucha confianza en los informes sobre el origen y destino del dinero que manejan los candidatos y partidos, pues la capacidad institucional del CNE para monitorear las finanzas políticas y aplicar las reglas es bastante limitada (De la Calle, 2004). Sin embargo, es de esperar que la reducción del número de movimientos y partidos reconocidos permita al CNE cumplir sus obligaciones con mayor eficacia.

Proporcionalidad entre votos obtenidos y escaños legislativos logrados por los partidos

En esta sección se verá brevemente por qué el sistema electoral anterior generaba grandes incentivos para la fragmentación, especialmente después de la reforma constitucional de 1991. Luego se describe la manera en que la reforma electoral de 2003 corrigió parte del problema al generar incentivos para que haya más acción colectiva entre los miembros del partido político.

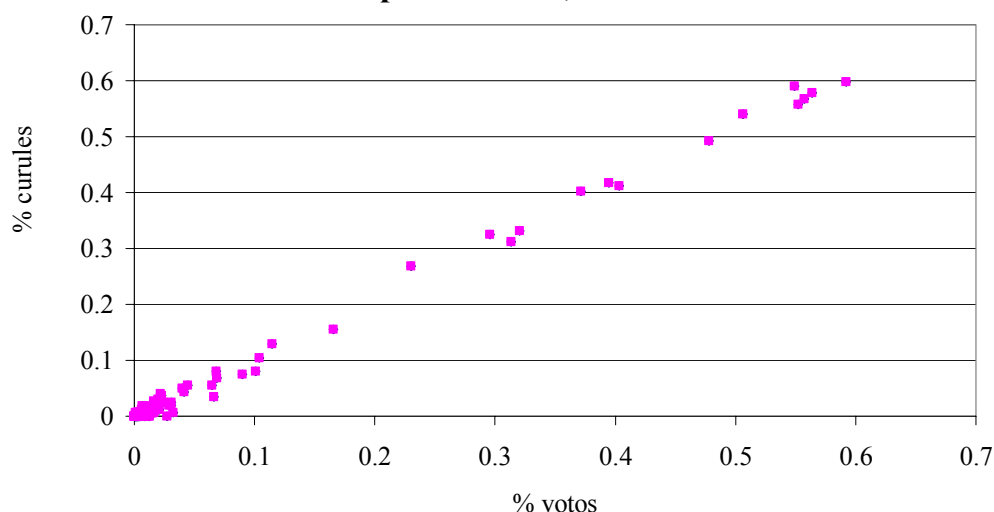
La fórmula electoral colombiana hasta la reforma de 2003 había sido proporcional con cociente simple y residuo para la distribución de las curules, cuyos distritos tenían un

⁵⁹ En 2002 hubo más de 800 listas en la Cámara y más de 200 en el Senado. De la Calle (2005) señala que ese mismo año, el CNE abrió 3.436 investigaciones a candidatos y a 16 a partidos. De este total se sancionaron cinco candidatos y 14 partidos.

tamaño promedio de 4,88. Esta fórmula, al sumarse con la moderada magnitud de los distritos, producía resultados altamente proporcionales hasta el punto en que había una coincidencia perfecta entre la proporción de votos y la proporción de curules por partido (Lijphart, 1990; 1994). Es por ello que ningún partido se beneficiaba con la elección de sus miembros a través del cociente. Por el contrario, los partidos obtenían más puestos cuando apostaban a lograr los votos suficientes para que sus candidatos fueran elegidos por residuo (Shugart, Moreno y Fajardo 2005).

En el Gráfico 3.20 se muestra la relación entre proporción de votos y proporción de curules por partido en la Cámara durante 1974-2002. Obsérvese que casi no hay desproporcionalidad en ningún punto de la línea. Sin embargo, cabe notar que el número de listas que compiten para las elecciones nacionales aumentó considerablemente (véase el Gráfico 3.17, arriba).

Gráfico 3.20
Proporcionalidad entre votos y curules en la Cámara de
Representantes, 1974 - 2002

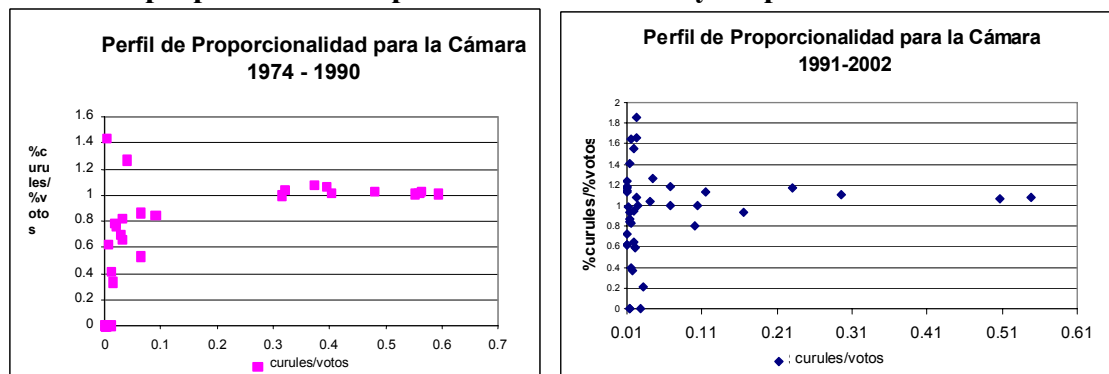


Fuente: Cálculos de los autores.

La Reforma de 1991 introdujo cambios en el sistema electoral, entre los cuales se destacan: (i) el paso del sistema de elección de distritos plurinominales a una circunscripción nacional en el Senado; (ii) la creación de circunscripciones de minorías en Senado y Cámara; y (iii) la reducción significativa de los requisitos para inscribir un partido. Antes de 1991 los partidos presentaban menos listas y elegían más miembros por cociente. Para observar los cambios en los perfiles de proporcionalidad antes de 1991, se ha construido aquí lo que Taagepera y Shugart (1992) llaman perfil de estrategia. De este modo es posible determinar en qué momento los partidos comienzan a obtener una bonificación mayoritaria intersectando con la línea de perfecta proporcionalidad (Gráfico 3.21).

Gráfico 3.21

Perfiles de proporcionalidad para la Cámara antes y después de la Reforma de 1991

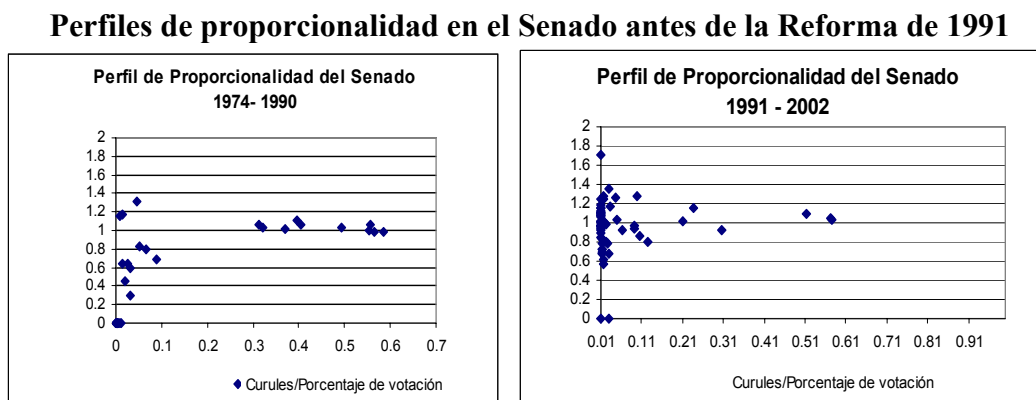


Fuente: Elaboración propia.

En la figura de la izquierda se observa cómo los candidatos que obtienen una proporción baja de votos quedan agrupados en un lado, mientras que en el otro aparecen los que tienen una proporción alta. Se podría establecer el punto de quiebre en 30%. Los partidos con una proporción mayor al 30% de la votación reciben una bonificación pequeña. Sin embargo, en este sistema no se produce la ventaja que podría derivarse de la agregación de votos por partido. Después de la reforma de 1991 esta situación empeora. De hecho, el cluster de baja proporción de votos es mayor y no hay punto de quiebre. Por el contrario, parece que las proporciones pequeñas de votos son las que recibieron una bonificación de sobrerrepresentación.

En el caso del Senado, los cambios siguen la misma tendencia. Antes de la reforma de 1991, la cual sustituyó distritos plurinominales por un distrito único, el punto de quiebre estaba en el 35% de la proporción de votos, a partir del cual los partidos tenían una bonificación en la razón proporción de votos: proporción de escaños (Gráfico 3.22). Después de la reforma, el patrón entre baja proporción de votación y sobrerrepresentación es muy similar al de la Cámara.

Gráfico 3.22



Fuente: Elaboración propia.

Como se puede observar, el sistema electoral era altamente proporcional y no ofrecía, principalmente después de 1991, ninguna bonificación a la mayoría. Esto quiere decir que la agregación de candidaturas en una lista única no era una estrategia racional para maximizar el número de escaños a obtener en el Congreso. Para ganar era necesario dividir los distritos y presentar listas distintas por cada uno. Los partidos políticos tradicionales se desempeñaban muy bien bajo estas reglas, dado que apoyaban un número sorprendente de candidatos con rótulos partidistas que todavía simbolizaban algo que los votantes podían identificar. En cambio los partidos independientes, altamente personalistas, no se podían repartir en un amplio número de listas y seguían siendo los grandes perdedores, pues sólo lograban acceder a sus curules por cociente, con lo cual obtenían un número mínimo de escaños en el Congreso.⁶⁰

Recuérdese que la Reforma Electoral de 2003 trajo modificaciones tendientes a sustituir el método Hare (cuociente y residuo) por el D'Hondt (cifra repartidora) en la fórmula de proporcionalidad, a introducir la lista única cerrada o abierta y a fijar umbrales electorales (2% en el Senado y la mitad del cuociente electoral en las circunscripciones electorales de más de dos curules, y de 30% en las de dos curules).

Así pues, el sistema electoral vigente puede caracterizarse como uno de representación proporcional por lista, con circunscripciones nacionales, departamentales, municipales y especiales (minorías), una fórmula de cálculo de proporcionalidad de D'Hondt con umbrales excluyentes, y listas únicas opcionales (abiertas o con "voto preferente," y cerradas, de acuerdo con el criterio del partido) centradas en las colectividades y no en los candidatos. Es así como el nuevo sistema electoral no ofrece incentivos para que haya candidatos independientes. El "arrastré de votos" entre candidatos del mismo partido genera alicientes para que las colectividades cuenten con candidatos populares,

⁶⁰ Por ejemplo, Antonio Navarro obtuvo 210.952 votos y sólo logró dos curules. Piedad Córdoba, la última candidata que obtuvo curul, lo hizo sólo con 40.653 votos (el menor residuo), mientras que a la lista de Navarro una curul le costó aproximadamente 105.000 votos, es decir 65.000 votos más de lo que a Córdoba le costó la suya, obtenida por residuo. Shugart, Moreno y Fajardo (2004) y Pizarro (2001) se ocupan ampliamente de estos temas.

especialmente debido al voto preferente opcional. Sin embargo, no ofrece incentivos para lanzarse solo, como sí ocurría en el sistema anterior, según se observó en los perfiles estratégicos. Todavía está por verse cómo estos legisladores populares e independientes negocian dentro de las coaliciones de partido. El tránsito de candidatos de un partido a otro --en Colombia denominado “lentejismo”-- es común en otros sistemas con los mismos incentivos personalistas. Debido a que los candidatos son los “propietarios” de sus votos, más que el partido mismo, la negociación entre los miembros de una colectividad va a ser desigual (menor que) a la capacidad del partido de inducir disciplina. Se espera que las modificaciones en el sistema tengan un fuerte efecto en la Cámara y en el Senado. Como se muestra en el Cuadro 3.4, el tamaño del distrito para la Cámara es relativamente pequeño y sólo tres distritos son relativamente amplios. Debido precisamente a su tamaño, serán éstos los que presenten un desafío significativo para la coordinación partidista. Sin embargo, el reto de mayor envergadura es la circunscripción nacional para el Senado, en la que no se podrá evitar el personalismo.

Cuadro 3.4		
Variación en el tamaño de las circunscripciones, Cámara de Representantes 2002		
Tamaño	Frecuencia	Porcentaje
2	12	36%
3	3	9%
4	4	12%
5	5	15%
6	3	9%
7	3	9%
13	1	3%
17	1	3%
18	1	3%

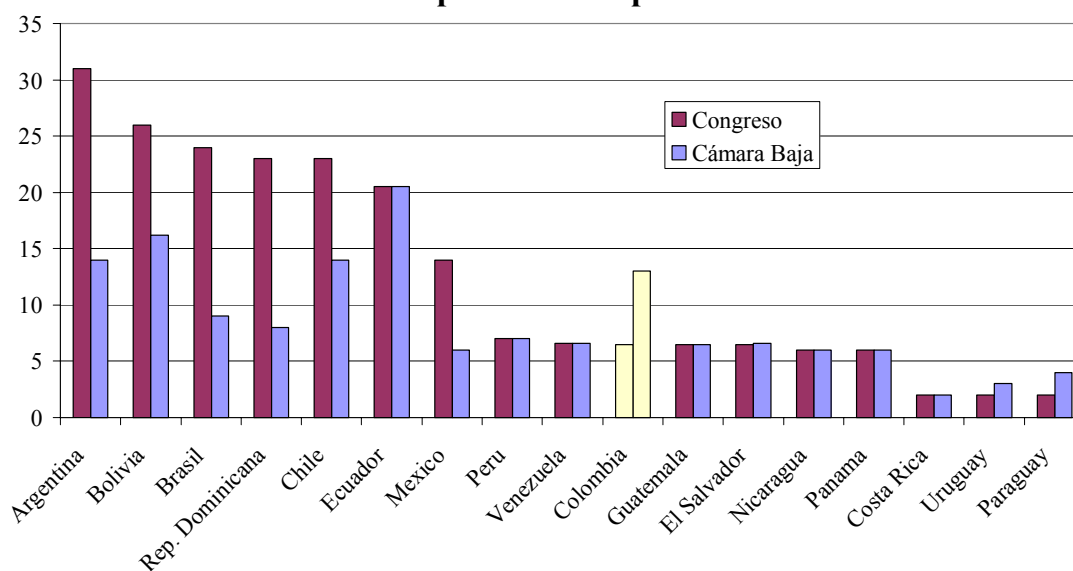
Fuente: Registraduría Nacional del Estado Civil de Colombia.

Se espera que este nuevo sistema electoral refuerce la efectividad en la representación al reducir la tendencia a la fragmentación del sistema de partidos sin que necesariamente se impongan limitaciones excesivas en cuanto a las oportunidades de los partidos minoritarios para obtener representación. En este sentido, en las recientes elecciones de 2006 se observó una mayor concentración de votos y de representación. Sin embargo, para ver el impacto completo de la reforma en materia de efectividad y legitimidad de la representación es necesario esperar un tiempo.

Equidad de representación en todas las áreas geográficas

Samuels y Snyder (2001) definen los sistemas que tienen alguna forma de sobrerrepresentación/subrepresentación entre los distritos electorales como aquellos en los cuales hay una inconsistencia entre el reparto de curules en la legislatura por unidad geográfica (Gráfico 3.23). La mala distribución se considera una característica indeseable porque transgrede el principio de un “un hombre, un voto”. Estas inconsistencias hacen que ciertos distritos que están representados desproporcionadamente en una determinada corporación tengan más/menos peso cuando se los compara con otros. En Colombia los distritos electorales corresponden estrictamente a las divisiones político-administrativas.

Gráfico 3.23
Índice de sobrerrepresentación para América Latina



Fuente: Samuel and Snyders, 2001.

Mientras que los miembros del Senado son elegidos en una circunscripción nacional, los de la Cámara son elegidos en circunscripciones departamentales. La Constitución vigente establece circunscripciones con un mínimo de dos y un máximo de 18 legisladores.⁶¹ Como se aprecia en el Gráfico 3.23, esta asignación de escaños deriva en una mala distribución en la Cámara de Representantes. En particular, Colombia sufre de sobrerrepresentación en las áreas rurales, aspecto éste que ha sido identificado por algunos como una ventaja de los partidos tradicionales (Shugart y Nielson, 1999). Para otros observadores, la sobrerrepresentación de las áreas rurales se entiende como una compensación a su escaso acceso a los recursos del Estado central. Sin embargo, la

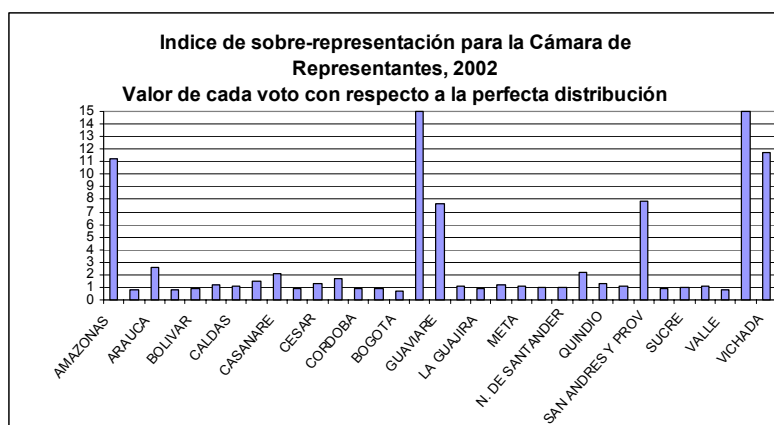
⁶¹ Éstos pueden aumentar en un legislador cuando la población aumenta en 250.000 habitantes, y en uno más si hay un aumento poblacional posterior de 125.000.

sobrerrepresentación parece no ser una cuestión muy importante en la política colombiana.

Como se aprecia en el Gráfico 3.24, se registran diferencias importantes entre el peso representativo de las circunscripciones. Departamentos mayoritariamente rurales como Amazonas, Guajira o Guaviare están claramente sobrerrepresentados. Cuando se compara con una distribución perfecta, en Guainía un voto es equivalente a 22,1 votos (el eje del Gráfico 3.25 llega hasta 15 para facilitar la exposición). Los votantes de Bogotá están en franca desventaja, pues su voto equivale únicamente a 0,69 de una unidad. Es claro entonces que las zonas urbanas están sobrerrepresentadas en comparación con las rurales.

Gráfico 3.24

Índice de sobrerrepresentación para la Cámara de Representantes, 2002



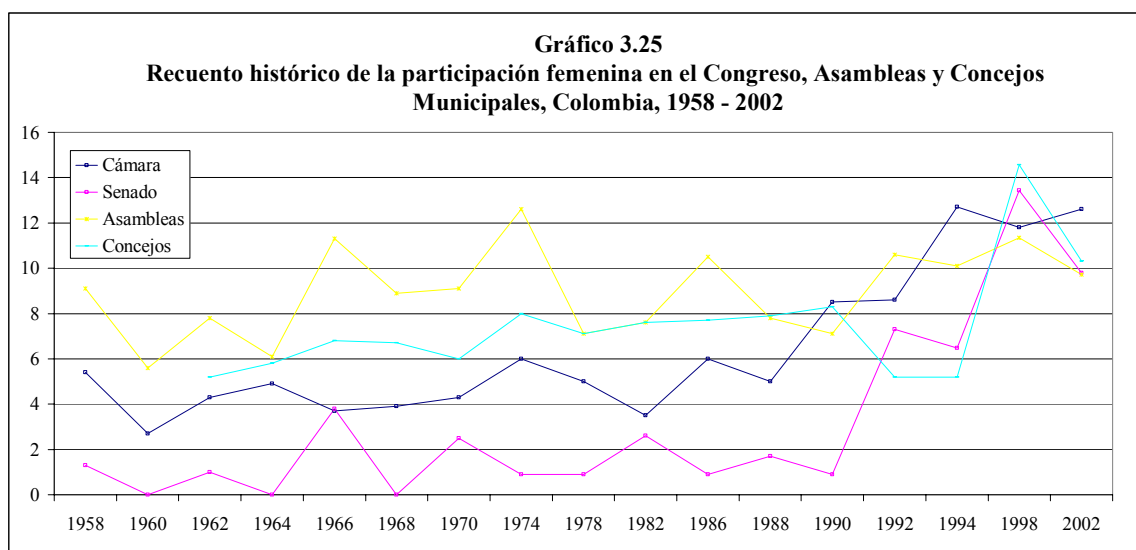
Fuente: Elaboración propia.

Otra pregunta que permanece sin respuesta es hasta qué punto la mala distribución en la Cámara queda corregida con la circunscripción nacional en el Senado. Archer y Shugart (1997) sostienen que obviamente la circunscripción nacional para el Senado significa que la mala distribución en la Cámara queda corregida en la Cámara alta. Ante la ausencia de circunscripciones, los votos emitidos en los departamentos predominantemente urbanos ya no están siendo proporcionalmente menos representados que los que se emiten en los departamentos más rurales. Sin embargo, y dada la gran dispersión de listas, los senadores pueden adoptar diferentes estrategias. Rodríguez-Raga (2001) muestra que la más común, seguida por los congresistas de los partidos tradicionales, consiste en concentrar su esfuerzo en ciertos municipios dentro de los departamentos (estrategia de concentración). Las posibilidades de éxito de una elección a otra aumenta en 70% si se sigue esta estrategia. Además, el concentrarse en alguna provincia (conjunto de municipios dentro del departamento) reduce los costos de campaña, aumenta la certeza de los resultados y disminuye la competencia. La pregunta entonces es si hay sobrerrepresentación de las áreas urbanas en el Senado y si ésta es suficiente para mejorar la distribución del Congreso en su conjunto. Los datos ya presentados en el Gráfico 3.23 sugieren que el índice de sobrerrepresentación para la Cámara es del 13% y para todo el Congreso del 7%. Esto indica que el Senado está reduciendo esta mala distribución.

Tal como se dijo anteriormente, la sobrerrepresentación no parece ser una cuestión muy importante en la política colombiana. No obstante, cabe mencionar que debido a las dificultades para hacer campaña en ciertas áreas del país, la competencia ha aumentado en las áreas urbanas, mientras que probablemente ha disminuido en las zonas rurales más afectadas por el conflicto.

Equidad de la representación entre géneros y grupos étnicos

El regreso a la democracia en 1958 marcó la primera elección en la cual las mujeres votaron y pudieron ser elegidas en Colombia. Desde entonces su participación en cargos de elección popular aumentó a un ritmo muy lento hasta 1991. A partir de los comicios de 1994 se ha percibido un incremento en el porcentaje de mujeres elegidas para cargos de elección popular (Gráfico 3.25). En 1998 por primera vez una mujer –Noemí Sanín-- ocupó el tercer lugar en las elecciones para Presidente. Desde entonces, y debido a la Ley de Cuotas,⁶² a la mujer se la toma cada vez más en cuenta para cargos en la Rama Ejecutiva.



Fuentes: Para 1962-1988: Bonilla y Rodríguez, 1992; para 1992: IULA/CELCADEL, RHUDO-SA/USAID, 1993; para 1994 – 2002: Córdoba, 2002.

En comparación con otros países de la región, en Colombia la participación de las mujeres en el Congreso sigue siendo considerablemente baja y muy inferior al promedio de 18,8% para las Américas (Cuadro 3.5). Sin embargo, las mujeres han empezado a desempeñar un papel importante en el Congreso. Es así como por primera vez en la historia colombiana, una mujer, Dilian Francisca Toro, además de ser la senadora más votada, es la actual presidenta del Senado. En relación con los cargos en el Ejecutivo, la llamada Ley de Cuotas ha marcado la diferencia en el nivel nacional. Esto se refleja en el porcentaje de ministras nombradas por el Presidente cada año. Desde 1994 se ha notado un aumento constante de la presencia de las mujeres en el gabinete, como ministras en los

⁶² La Ley 581 de 2000 estableció una cuota obligatoria de 30% de mujeres en los cargos directivos del Gobierno.

despachos de Defensa, Comercio, Comunicaciones, Relaciones Exteriores, Educación, Cultura y en otros cargos claves en el Ministerio de Hacienda, en el Banco de la República y el Departamento de Planeación Nacional⁶³ (Cuadro 3.6). Con todo, los activistas que promueven los derechos de las mujeres, académicos y organizaciones no gubernamentales que han tratado de medir la implementación de la ley sugieren que sólo 137 entidades, de un total de 1.174 (15%), están cumpliendo la Ley (Wills, 2001).

Cuadro 3.5
Escalafón de participación femenina en el Congreso de países de América Latina

Puesto	País	Cámara Baja				Cámara alta o Senado			
		Elección	Escaños*	Mujeres	%	Elección	Escaños*	Mujeres	%
	8 Costa Rica	02 2002	57	20	35	---	---	---	---
	12 Argentina	10 2001	255	86	34	10 2001	72	24	33
	27 Mexico	07 2003	500	121	24	07 2000	128	28	22
	41 Nicaragua	11 2001	92	19	21	---	---	---	---
	49 Bolivia	06 2002	130	25	19	06 2002	27	3	11
	52 Peru	04 2001	120	22	18	---	---	---	---
"	Panama	05 2004	78	13	17	---	---	---	---
	59 Ecuador	10 2002	100	16	16	---	---	---	---
	Estados Unidos								
	61 Unidos	11 2004	435	66	15	11 2004	100	14	14
	73 Colombia	03 2002	165	20	12	03 2002	102	9	8.8
"	Uruguay	10 2004	99	11	11	10 2004	31	3	9.7
	82 El Salvador	03 2003	84	9	11	---	---	---	---
	87 Paraguay	04 2003	80	8	10	04 2003	45	4	8.9
"	Venezuela	07 2000	165	16	9.7	---	---	---	---
	95 Brazil	10 2002	513	44	8.6	10 2002	81	10	12
	111 Honduras	11 2001	128	7	5.5	---	---	---	---
	120 Haiti	05 2000	83	3	3.6	05 2000	27	7	26

Fuente: www.ipu.org

⁶³ Para el segundo mandato del Presidente Uribe se nombraron mujeres en los ministerios de Relaciones Exteriores, Educación, Cultura y Comunicaciones. Igualmente, una mujer dirige el Departamento de Planeación Nacional.

Cuadro 3.6

**Porcentaje de mujeres ministras
en Colombia, 1970-2002**

1970-1974	0% 0
1974-1978	6% 33
1978-1982	3% 29
1982-1986	8% 48
1986-1990	10% 61
1990-1994	8% 38
1994-1998	17% 47
1998-2002	23% 39
Primer gabinete del Presidente Uribe	46% 13

Fuente: Elaboración propia según
decretos de nombramiento.
de ministros es equivalente a todas las
nominaciones hechas por el
Presidente durante su mandato. Por lo
tanto, un ministro mujer/hombre
puede ser contado dos veces si pasa de
un ministerio a otro.

En cuanto a la participación de las mujeres en los gobiernos locales, el promedio en Colombia está por encima del latinoamericano, aunque sigue siendo bajo (Cuadro 3.7). Sólo el 7% de los alcaldes (2002), 14,7% de los diputados a las asambleas departamentales y 10,3% de los concejales municipales fueron mujeres. Aunque esto no representa un problema de gobernabilidad, sí impone un reto en materia de calidad de la representación y para obtener mayores niveles de equidad entre los géneros.

Cuadro 3.7

Participación de mujeres en Alcaldías en la última elección, América Latina			
País	Total de Municipalidades	Porcentaje	Año de la Elección
Argentina	2.13	6,4	1999
Brasil	5.559	5,7	2000
Bolivia	314	6,0	2002
Colombia*	1.091	7,0	2002
Costa Rica	81	12,3	1998
Chile	341	11,4	2000
Ecuador	215	2,3	2000
El Salvador	262	8,3	2000
Guatemala	331	0,9	1999
Honduras	298	9,7	2002
México	2.427	3,5	2002
Nicaragua	151	7,2	2000
Panamá	74	14,8	1999
Perú	2002	2,6	2002
Venezuela	336	4,7	2000
Totales	835	5,3	

Fuente: Massolo 2003.

En cuanto a la representación de los diversos grupos étnicos colombianos, se parte del hecho de que las comunidades indígenas en Colombia son relativamente pequeñas y equivalen al 2% del total de la población (785.356), comparadas con el 43% en Perú, 34% en Ecuador y 61% en Bolivia. Actualmente existen más de 545 reservas indígenas que, gracias a la Constitución de 1991, obtuvieron autonomía y eligen a sus líderes de acuerdo con sus tradiciones. También tienen jurisdicciones civiles y criminales especiales. La comunidad afrocolombiana es más grande que la indígena, con un 29% del total de la población (Etnias de Colombia, 2006).

Con respecto a la participación de estos grupos en el Gobierno Nacional, la Constitución de 1991 hizo importantes avances para garantizar una mayor equidad mediante regímenes especiales. Después de estar completamente marginados, los movimientos indígenas y las comunidades afrocolombianas pasaron a obtener puestos permanentes en ambas cámaras del Congreso. En el Senado se crearon dos circunscripciones especiales para las comunidades indígenas y en la Cámara cinco circunscripciones especiales para la representación de las comunidades afrocolombianas, movimientos indígenas y otras minorías políticas. Actualmente hay tres partidos indígenas y uno que representa los intereses de las comunidades afrocolombianas que reciben financiación del Consejo

Nacional Electoral. Más aún, los senadores indígenas que antes competían en las circunscripciones especiales (necesitando menos votos), han empezado a competir en la circunscripción nacional, permitiendo así que otros miembros de las comunidades indígenas participen en el Senado y en otros cargos oficiales. Es importante señalar que un porcentaje importante de los votos indígenas proviene de las áreas urbanas. Esto se atribuye en parte al éxito de los movimientos indígenas en la representación del pluralismo, así como al éxito de sus rútilos en la movilización del llamado voto de opinión. Las reglas electorales vigentes han facilitado este tipo de comportamiento. Aun cuando parte de su atractivo reside en el significado que su representación tiene para el sistema y la asociación que se hace con la “nueva política”, el aumento de su participación entre 1991 y 2002 se explica por la alta representatividad de estos líderes en sus comunidades (Peñaranda, 2001).

Sin embargo, en el caso de los grupos indígenas, su participación electoral no ha generado necesariamente cooperación una vez eligen a sus representantes. Peñaranda (2001) evalúa los efectos de la representación para estos grupos y demuestra cómo la falta de coordinación entre las organizaciones y los líderes elegidos ha derivado en pugnas internas entre y dentro de las comunidades representadas. Este autor sugiere que en un marco institucional que promueve la política basada en los candidatos, las organizaciones indígenas están teniendo los mismos problemas que los partidos tradicionales en lo que se refiere a transformar su representación en políticas públicas reales.

Las comunidades afrocolombianas no han tenido el mismo éxito que las indígenas cuando se trata de aumentar su representación. Es más, su situación ha empeorado por la presión del conflicto armado (Vicepresidencia de la República de Colombia, 2004). Los territorios comunales de los grupos indígenas y afrocolombianos han sido blanco de la guerrilla y los paramilitares, que los utilizan como refugio ideal en razón de su aislamiento y la falta de presencia estatal. El uso de la fuerza por parte de los grupos armados atenta contra el derecho de estas comunidades a la libre determinación pues les imponen su propia ley. Ello ha conducido a que se dividen y a que las familias se fragmenten, una situación que se agrava por la imposición de colaboración obligatoria y el reclutamiento forzoso. Aunque las comunidades étnicas se han declarado neutrales en el conflicto, en la práctica han sido las más afectadas. El desplazamiento interno de comunidades afrocolombianas asentadas en la región del Pacífico que rodea los ríos Patía y Mira es un ejemplo de cómo se han deteriorado sus condiciones de vida y de su consecuente empobrecimiento (Davis y Sánchez, 2003).

Aunque se han creado nuevos programas para disminuir la pobreza de estas comunidades focalizando gasto en ellas, en parte como resultado de su activa participación en el Gobierno y del apoyo de organizaciones no gubernamentales, siguen siendo las más pobres del país y continúan siendo blanco constante de los ataques violentos de la guerrilla, los paramilitares y el Estado.⁶⁴ La representación y la atención especial a las

⁶⁴ “El 80% de los afrocolombianos, es decir 8 millones de personas, perciben ingresos anuales per cápita que oscilan entre US\$500 y US\$600, frente a un promedio nacional de US\$1.500. Esta situación los coloca en condiciones de extrema pobreza, pues el 74% de ellos percibe ingresos que están por debajo del salario mínimo legal vigente. Casi la mitad de la población rural

comunidades afrocolombianas debe ser una prioridad para mejorar sus condiciones de vida.

En resumen, las últimas reformas electorales así como otras leyes afines y relativas al sistema de partidos, han dado lugar a modificaciones en la organización de los partidos y en el nivel de disciplina de sus miembros, lo que se espera se traduzca en un mayor control efectivo de los electores sobre los elegidos y sus programas de gobierno. En cuanto al sistema de partidos, se espera la consolidación de un multipartidismo moderado con tendencia a que existan tres o cuatro grandes partidos nacionales que cuenten con procesos definidos de democracia interna.

Con respecto al financiamiento político, a pesar de que con las nuevas reglamentaciones se pueden observar algunas mejoras en cuanto a la transparencia del sistema e independencia con respecto a los financiadores, existen todavía algunos desafíos, vinculados a la incapacidad del CNE para supervisar el aspecto económico de las campañas.

En lo relativo al grado de proporcionalidad entre los votos y los escaños legislativos obtenidos, la reforma de 2003 y la Ley de Bancadas crearon más incentivos para consolidar el sistema de partidos y para que exista una mayor cohesión en su interior. Al mismo tiempo, con el establecimiento del distrito único en el Senado y un sistema de representación proporcional para ambas cámaras, hay suficientes oportunidades para la representación de minorías. En lo que respecta al grado de equidad en la representación en las áreas geográficas, hay en Colombia una sobrerrepresentación de las áreas rurales, aspecto que parece no despertar gran preocupación debido a que se entiende que es una forma de compensar la falta de acceso de estas poblaciones a los recursos del Estado. Con relación al grado de equidad de la representación entre géneros, se observa un incremento a partir del año 1994 en el porcentaje de mujeres elegidas para cargos de elección popular. Sin embargo, Colombia es uno de los países de la región con menor participación de las mujeres en el Congreso, si bien su presencia en los altos cargos públicos es cada vez más conspicua. Por otra parte, las modificaciones introducidas por la Constitución de 1991 permitieron importantes avances en la representación de las comunidades indígenas en el Congreso, mientras que la de las comunidades afrocolombianas no ha registrado mayores progresos debido principalmente al conflicto armado.

Con base en lo argumentado a lo largo de esta sección, surge nuevamente la necesidad de adoptar medidas que permitan terminar con el conflicto armado, aspecto que afecta seriamente la representación ciudadana. Asimismo, sería recomendable profundizar el sistema electoral, implantando por ejemplo un sistema permanente de depuración del censo electoral. En relación con el sistema de partidos, sería aconsejable que se reglamentaran las reformas políticas de los últimos años a fin de fortalecer un marco

afrocolombiana es analfabeta, y de cada 100 jóvenes que terminan secundaria sólo dos logran entrar a la universidad, según el documento del Plan de Desarrollo Nacional de la Población Afrocolombiana.” disponible en Etnias de Colombia http://www.etniasdecolombia.org/grupos_afro_poblacion.asp

normativo adecuado para el funcionamiento de los partidos políticos, con garantías para las minorías y para la oposición, disciplina y democratización interna, etc.

En relación con el sistema de financiación política, se sugiere fortalecer los instrumentos de carácter investigativo y técnico del CNE, y modificar el régimen de sanciones. Igualmente, es necesario introducir cambios en el marco normativo para asegurar que la financiación no esté dirigida a los candidatos (y /o a las campañas electorales) –situación que acentúa los procesos de disgregación de los partidos existentes-- sino a los partidos y a sus funciones permanentes en el sistema político.

Por último, debido a la baja participación de las mujeres en el Congreso, sería recomendable considerar la posibilidad de realizar reformas que conduzcan al incremento de su representación parlamentaria.

Capacidad para agregar las preferencias ciudadanas y buscar consensos

Esta dimensión comprende dos aspectos: (i) grado de cohesión, representatividad y solidez del sistema de partidos, y (ii) efectividad del Congreso como foro de debate nacional y diseño de leyes.

Cohesión y fuerza del sistema de partidos

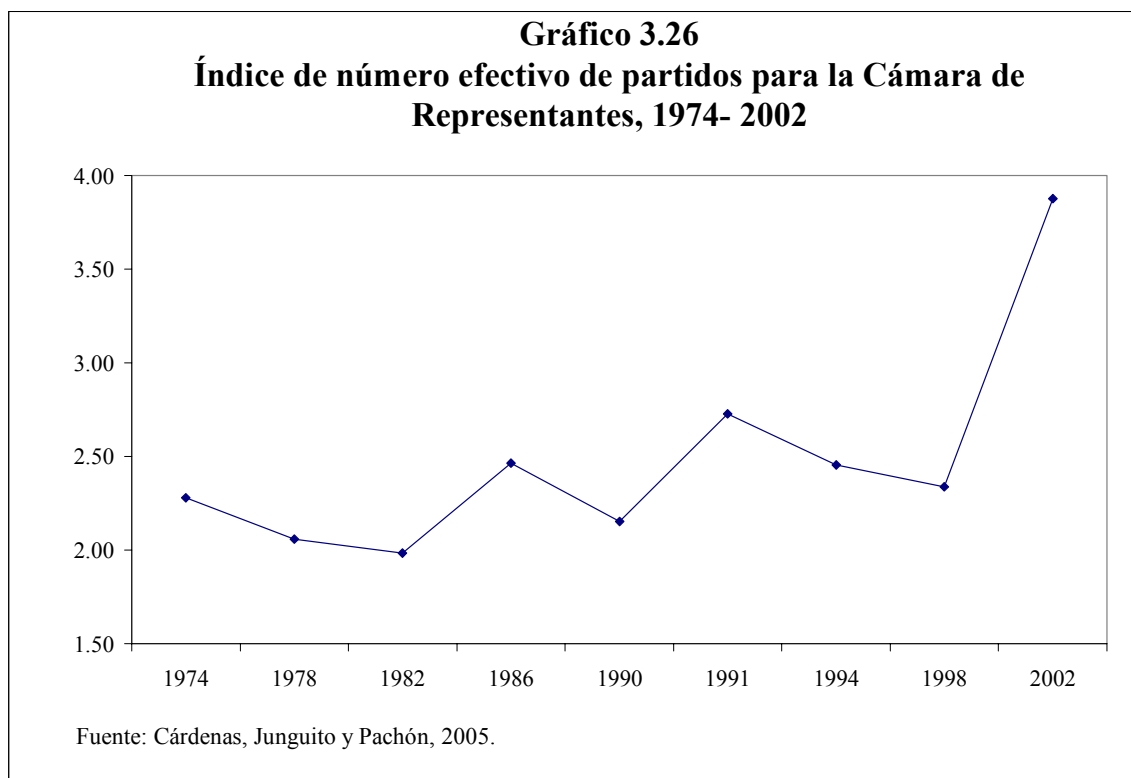
El sistema de partidos colombiano data de los primeros años de la república y se considera como uno de los más antiguos e institucionalizados de América Latina (Mainwaring y Scully, 1995). Dominado por dos partidos fuertes, el Liberal y el Conservador, hasta hace poco estos rótulos y la identificación partidistas desempeñaban un papel dominante en muchos aspectos de la vida política del país (Pinzón de Lewin, et al., 1989). Si bien la Constitución de 1991 acabó con la exclusión política, dio origen a una excesiva fragmentación que debilitó el rol de los partidos políticos (Pizarro, 1995; Shugart, 1997, 1999 y 2004; Rodríguez-Raga, 1999 y 2001).

Una forma de medir la institucionalización del sistema de partidos --aunque imperfecta-- es el índice de volatilidad (Mainwaring y Torcal, 2005; Mainwaring y Scully, 1995),⁶⁵ el cual permite observar los cambios de patrones de votación entre una y otra elección. Colombia tiene una volatilidad relativamente baja comparada con otros países de la región. En el período comprendido entre 1978 y 2002, su volatilidad media fue de 22,1; sólo Chile tuvo un índice menor (16,7) en América Latina durante el período comprendido entre 1989 y 2001. Si se compara con los demás países de la región andina, la estabilidad del sistema de partidos colombiano es notable. Venezuela obtuvo un puntaje de 31,3 (1978-2001), Ecuador 36,8 (1979-1998), Bolivia 39,8 (1980-2002) y Perú 51,9, con una de las volatilidades más altas en el período más reciente (1980-2001) (Mainwaring y Torcal, 2005; Mainwaring y Scully, 1995). Esto significa que los partidos en Colombia tienen una edad media mayor y que existe cierta estabilidad en la clase política y su organización. El Gráfico 3.26 muestra el número efectivo de partidos (ENPP

⁶⁵

El índice de volatilidad electoral aquí utilizado es el desarrollado por Pedersen, el cual resulta de combinar el cambio neto en el porcentaje de escaños (o votos) que cada partido gane o pierda entre una elección y otra, y luego dividirlo por dos (Mainwaring y Scully, 1995: 6).

por sus siglas en inglés) calculado como la suma inversa del número de puestos obtenidos por los partidos en cada elección legislativa, al cuadrado (Laakso-Taagepera, 1979).⁶⁶ El ENPP aumentó de dos partidos políticos en la década de los años setenta (Liberal y Conservador), a tres en período post-1991 (Liberal, Conservador y la AD M-19) y a cuatro en 2002 (Liberal Oficialista, Liberal Uribista, Conservador y la coalición de centro-izquierda del Polo Democrático Independiente, que incluye al M-19).



El papel de Álvaro Uribe ha sido un factor importante en la reorganización del sistema de partidos, por varias razones. Una de ellas es la división que su candidatura generó al interior del Partido Liberal. Aunque este último siempre ha lidiado con la existencia de facciones, ésta es la primera vez en que un candidato de origen liberal gana elecciones sin el apoyo del Directorio. Esta división se ha mantenido y el Partido Liberal Oficialista se

⁶⁶ $ENPP = (\sum s_i^2)^{-1}$, donde s_i es la porción de escaños que tiene cada partido. Se calculó sumando movimientos porque los partidos tradicionales son integrados por todos estos movimientos y se cuentan como miembros del partido. Por ejemplo, el Senador Roberto Gerlein, quien ha sido un líder conservador en el Congreso por décadas, compite bajo la etiqueta Movimiento Nacional y no con la del Partido Nacional Conservador. Lo mismo pasa con el Senador José Raúl Rueda, que también es conservador y se lanza bajo el rótulo Movimiento Político Ciudadanos por Boyacá. Sin embargo, ellos votan unidos y hacen parte de la coalición conservadora en las elecciones procedimentales dentro del Legislativo. Lo mismo ocurre con los independientes que compiten bajo rótulos de movimientos diferentes, pero ya elegidos actúan como parte de una coalición. (M-19, Movimiento Visionario, ANAPO, etc.) En el momento hay 70 etiquetas partidistas diferentes. Por eso tiene más sentido contar estos movimientos juntos, a pesar de que compiten bajo etiquetas diferentes. La información sobre estas coaliciones en el Partido Conservador puede encontrarse en Pachón (2002), y en los informes de Congreso Visible. [//cvisible.uniandes.edu.co](http://cvisible.uniandes.edu.co)

convirtió en uno de los principales opositores al gobierno Uribe. La segunda razón es el programa de gobierno y la determinación del Presidente en su ejecución. Como se indicó anteriormente, Álvaro Uribe ha sido el presidente más popular desde la promulgación de la Constitución de 1991. Sus enfrentamientos con el Congreso y sus posiciones frente al proceso de paz, además de haber sido ampliamente difundidos a través de los medios de comunicación, han obligado a los demás partidos con representación parlamentaria a asumir una posición frente a los programas propuestos. Esto ha hecho que las coaliciones parlamentarias sean cada vez más conscientes de la necesidad de agregar intereses, mientras que son presionadas por las organizaciones de la sociedad civil para que adopten posturas firmes en relación con ciertas políticas como la de seguridad democrática o la de comercio, especialmente en lo que tiene que ver con el TLC.

La Reforma Política aprobada en 2003 constituyó un paso importante para la organización del sistema político en todos los niveles de Gobierno. Aunque la competencia intrapartidista sigue vigente por cuenta del voto preferente, el hecho de que los partidos únicamente puedan presentar una lista y la existencia de circunscripciones de un tamaño relativamente pequeño genera incentivos para la agregación de preferencias, y también, bajo ciertas circunstancias, para la formación de coaliciones preelectorales. Aunque estas últimas continuarán siendo la regla, sus posiciones serán más evidentes para los votantes y facilitarán la rendición de cuentas. Con la aprobación de la reelección inmediata en octubre de 2005 se espera un proceso de agregación de partidos mucho más intenso. Esto será particularmente cierto como consecuencia de la aplicación del nuevo sistema electoral en 2006. La Ley de Bancadas, y hasta cierto punto la reforma de la reelección, son pasos importantes para devolverle a los dirigentes de los partidos la posibilidad de sancionar y premiar a sus miembros, así como de empezar una negociación más transparente y programática con la Rama Ejecutiva. Asimismo, parece estar surgiendo de allí una nueva consolidación tanto de los partidos tradicionales como de otros grupos políticos.

La efectividad del Congreso como foro para la formulación de políticas nacionales

El Congreso colombiano puede ser clasificado como reactivo debido a la cantidad de atributos legislativos que posee el Ejecutivo. Un Poder Ejecutivo fuerte, junto con un sistema electoral y de representación extremadamente personalizado, tiende a propiciar una delegación casi automática de la agenda nacional al Presidente de la República y a su gabinete ministerial. Esta situación se modera en Colombia dado que la Constitución otorga al Legislativo poder de veto en áreas de especial importancia o donde se prohíbe al Ejecutivo utilizar sus poderes legislativos.⁶⁷ Igualmente, las reformas ya citadas deben tender a mitigar el personalismo a favor de comportamientos institucionales y programáticos.

En Colombia, cada Cámara está organizada en siete comisiones constitucionales permanentes, que tienen poder de veto en el proceso de formulación de la ley. La composición de las comisiones y la pertenencia a ellas está determinada por un sistema

⁶⁷

Un ejemplo de esto sería la reforma a la Constitución.

de cocientes, donde cada legislador tiene un voto con el cual apoya la candidatura de otro legislador a una determinada comisión, y cada legislador necesita de un cierto número de votos para ser miembro de una comisión en particular. Aquellas que tratan los asuntos constitucionales y los temas económicos, fiscales y de presupuesto, requieren de un mayor número de apoyos que las demás. Para facilitar la coordinación, cada partido nombra un compromisario (delegado), quien determina quién formará parte de cada comisión, teniendo en cuenta la especialidad y la popularidad del legislador. La afiliación a un partido político es indispensable para asegurar la pertenencia a la comisión de su primera preferencia. Esto es importante porque demuestra que bajo un velo de fragmentación y atomización, la estructura partidista cumple un papel importante en la organización de la actividad legislativa.

La pertenencia exclusiva a una sola comisión contrasta con lo que sucede en los otros Congresos como el mexicano o argentino que tienen más de 35 comisiones con jurisdicciones superpuestas y donde se permite a los congresistas pertenecer a más de una, de modo que no hay incentivos para especializarse en ciertos temas. En cambio el Congreso colombiano tiene un número bajo de comisiones establecido por mandato constitucional. El tener una clara delimitación de jurisdicción hace más difícil la manipulación o formación de comisiones con objetivos particularistas. El Ejecutivo puede escoger la Cámara que más le favorezca para la mayoría de proyectos (con algunas excepciones), y en ciertos casos puede determinar que las comisiones deliberen conjuntamente. Las sesiones plenarias se guían por lo aprobado en las comisiones, especialmente en los asuntos económicos y de presupuesto. Por su proximidad a los fondos del Gobierno, la pertenencia a las comisiones económicas y de presupuesto es altamente valorada. La comisión responsable de los asuntos constitucionales y políticos es muy visible, y por ello es la más competitiva. El índice de reelección para los diputados en estas tres comisiones es significativamente más alto (50,1% en promedio) comparado con el promedio de reelección en la Cámara (37,2%) (Cárdenas, Junguito, y Pachón, 2005).

Como consecuencia de la creciente profesionalización de la política, el índice de reelección creció desde la década de los años treinta hasta el decenio de los años noventa. De un índice de reelección del 10% en 1935, se llegó a un índice de reelección de 50% en el Senado y el 38% en la Cámara para finales de los años ochenta. No obstante, y posiblemente como resultado de la mayor fragmentación, el índice de reelección cayó tanto en la Cámara como en el Senado después de la reforma constitucional de 1991. Sin embargo, cuando se compara con los índices de reelección de otros países latinoamericanos, Colombia tiene uno de los más altos de la región, en contraste con Argentina (17%) y Brasil (45%) (Cárdenas, Junguito, y Pachón, 2005 y Saiegh, 2005).

Como ha sucedido en muchos regímenes presidenciales de América Latina, en Colombia el Primer Mandatario ha dominado la definición de la agenda debido a las prerrogativas constitucionales que tiene en la mayoría de las áreas de la política. Los siguientes son algunos instrumentos que permiten que el Presidente controle la agenda legislativa:

- (i) *Veto procesal y sustantivo*: Sin embargo, el Congreso puede rechazar el veto del Ejecutivo con una mayoría simple.

- (ii) *Declaración de estados de excepción*: El Ejecutivo puede declarar el estado de conmoción interior o el estado de emergencia económica hasta por 90 días, que pueden ser extendidos por otros 90 días cuando se considere necesario para el estado del conmoción interior, y por 30 para la emergencia económica. Su extensión, sin embargo, requiere de un consentimiento previo del Senado. La Corte Constitucional puede revocar los decretos expedidos si los considera inconstitucionales.
- (iii) *Petición de urgencia*: Permite al Presidente presentar un mensaje y/o petición de carácter urgente y prioritario a la agenda legislativa sobre uno o más proyectos de ley, a partir de lo cual el Congreso tiene 30 días para aprobar o negar el proyecto. El Presidente también puede solicitar sesiones conjuntas de las comisiones de Cámara y Senado encargadas del estudio del proyecto, con el fin de acelerar el proceso legislativo.
- (iv) *Introducción exclusiva de legislación*. El Ejecutivo tiene el derecho exclusivo de introducir proyectos de ley sobre la organización de los ministerios, sueldos de los empleados públicos, tasas de cambio, presupuesto, comercio exterior y tarifas arancelarias, deuda externa y nacional, entre otros temas.

Salvo en lo relativo a la iniciativa presupuestal, este presidencialismo ha tenido que adaptarse a las reglas instauradas en la Constitución y salvaguardadas por la Corte Constitucional. Si bien es cierto que el Congreso no aparece como un actor proactivo en la arena de la legislación ordinaria como resultado de los poderes presidenciales, su papel es de todas maneras significativo. En el Cuadro 3.8 se observa el porcentaje de proyectos de ley, según la rama que los presentó. En promedio, el Congreso introduce el 80% de los proyectos. A partir de la reforma constitucional de 1991, el 60% de las iniciativas legislativas presentadas tiene alcance nacional, mientras que el resto tiene una cobertura más regional o local. Lo cual es de esperarse dado que el deber de los legisladores es presentar proyectos dirigidos a proveer bienes públicos a su electorado.

Cuadro 3.8

Iniciativa legislativa por administración, 1982 - 2003

Administración	Fecha de posesión	Número de años*	Autor			TOTAL	Autor		
			Legislativo	Gobierno	Otros		Legislativo	Gobierno	Otros
Belisario Betancur	8/7/1982	2	262	98	3	363	72,18	27,00	0,83
Virgilio Barco	8/7/1986	2	305	39	7	351	86,89	11,11	1,99
César Gaviria	8/7/1990	1	286	72	12	370	77,30	19,46	3,24
Ernesto Samper	8/7/1994	4	905	231	22	1.158	78,15	19,95	1,90
Andrés Pastrana	8/7/1998	4	749	142	29	920	81,41	15,43	3,15
Álvaro Uribe	8/7/2002	1	211	49	1	261	80,84	18,77	0,38
TOTAL			2.718	631	74	3.423	1.041,38	241,76	28,35

* Años cubiertos por la base de datos (de un total de cuatro).

*La cantidad total de proyectos es 3428, aunque en el cuadro sólo se presentan 3423 porque cinco de ellos no están clasificados por autor.

No obstante, al mirar la proporción de éxito de aprobación de proyectos, el Congreso está muy por debajo del Ejecutivo. En promedio, después de 1991 el Ejecutivo ha logrado la

aprobación de un 54% de sus iniciativas legislativas, en comparación con el 10% de las iniciativas presentadas por el Congreso (Cárdenas, Junguito y Pachón, 2005).⁶⁸ Esto se explica por el poder del Presidente para determinar la agenda y por la relevancia de los proyectos que presenta la Rama Ejecutiva. El Congreso se especializa en proyectos de inversión social y le cede otros asuntos al Ejecutivo. Su influencia también se manifiesta en la introducción de modificaciones a los proyectos que son de autoría de este último. El proyecto del presupuesto es el mejor ejemplo. Cárdenas, Junguito y Pachón (2005) muestran cómo el número de ponentes de un proyecto es un excelente pronosticador de aprobación.

Aunque altamente personalista, el Congreso ha actuado como foro de discusión de políticas públicas nacionales. Los legisladores han sido los autores de importantes reformas constitucionales como la Ley de Bancadas, la Reforma Electoral y la Ley de Garantías Electorales, entre otras. Sin embargo, para que el Congreso sea efectivo en su tarea de legislar tiene que desarrollar una capacidad de investigación mayor y más centralizada, partidos y coaliciones más cohesionados, y sobre todo mayor poder en el manejo de su agenda. Las herramientas de procedimiento del Presidente, tales como el mensaje de urgencia y la iniciativa exclusiva en ciertos temas, son suficientes para controlar la agenda del Congreso. Las reformas implementadas durante el período actual generan algunos incentivos necesarios para que los partidos tengan una orientación más nacional y programática. Sin embargo, dado que todavía hay alicientes para las relaciones particulares entre los candidatos y los ciudadanos en el sistema electoral, es de esperar que continúen los acuerdos no programáticos para asegurar la supervivencia de los partidos.

A partir de lo analizado, es posible concluir que en Colombia la capacidad para agregar las preferencias ciudadanas y buscar consensos es bastante apreciable. En este sentido, el sistema de partidos colombiano es uno de los más institucionalizados de la región, lo cual se refleja en una volatilidad relativamente baja comparada con otros países. Igualmente exhibe niveles razonables de cohesión y solidez --especialmente en términos de su organización en el Congreso--, lo cual permite niveles adecuados de consenso.

La efectividad del Congreso como foro para la formulación de políticas nacionales se encuentra en parte limitada debido a su naturaleza reactiva, producto de la cantidad de atributos legislativos que posee el Ejecutivo. Con todo, su influencia no se puede menospreciar: su participación en las iniciativas legislativas es alta, y tiene poder de veto en áreas claves para el país.

Quizás el desafío más importante que encuentra Colombia con respecto a la capacidad de agregar preferencias ciudadanas y buscar consensos se origina en la necesidad de incrementar la capacidad del Congreso para equilibrar su poder con el Ejecutivo. A ello

⁶⁸ Esta cifra se calcula tomando el número de proyectos aprobados sobre el número total de proyectos presentados en el Congreso. En este cálculo no se excluyen del denominador los proyectos que siguen en trámite. Por eso, el número resultante es relativamente bajo al compararlo con otros casos tratados en la literatura, en los cuales el denominador sólo incluye las iniciativas que ya fueron objeto de todo el proceso.

contribuiría mejorar su estructura organizacional y desarrollar una capacidad de investigación mayor y más centralizada, para que pueda recuperar la iniciativa legislativa.

Rendición de cuentas horizontal

En un Estado que funciones correctamente, el Gobierno está sujeto a dos tipos de rendición de cuentas o responsabilización: por un lado debe rendir cuentas ante los ciudadanos y por otro debe someterse al control de otras instituciones públicas con capacidad suficiente para limitar el poder y discrecionalidad del Ejecutivo. La doctrina denomina “vertical” al primer tipo de rendición de cuentas (i.e., hacia la ciudadanía) y “horizontal” al segundo (hacia las instituciones públicas de control).

La rendición de cuentas vertical comprende el control directo ejercido por el ciudadano mediante el voto en los procesos electorales, o el control indirecto aplicado a través de la vigilancia de las organizaciones de la sociedad civil, los medios de comunicación u otros medios de expresión (e.g. manifestaciones, huelgas, etc.). La rendición de cuentas horizontal se ejercita por intermedio de instituciones públicas creadas para controlar los abusos e ineficiencias del Estado, entre los que se pueden incluir: (i) el sistema de administración de justicia; (ii) el Poder Legislativo;⁶⁹ (iii) la Auditoría General (externa); (iv) la inspección del Estado (interna); (v) las agencias anticorrupción; (vi) las cortes electorales; (vii) las comisiones de derechos humanos; (viii) y la Defensoría del Pueblo.

Los gobiernos no siempre respetan las leyes e instituciones que limitan su capacidad de actuar. Schedler (1999) afirma que cuando los gobiernos perciben que las instituciones de rendición de cuentas horizontal limitan su accionar e incluso pueden llegar a ponerlos en situaciones comprometedoras, no tienen incentivos para crearlas. Así pues, la probabilidad de que los gobiernos se sometan al control de instituciones de rendición de cuentas horizontal será más elevada cuando los ciudadanos puedan penalizarlos por omitir su creación y fortalecimiento. En ese sentido la rendición de cuentas vertical es una condición sine qua non para que exista una adecuada responsabilización horizontal (Schedler, 1999).

En esta sección, el análisis de esta dimensión se concentra en el grado de control efectivo sobre el poder y discrecionalidad del Ejecutivo por parte de las otras ramas y agencias del Gobierno, así como en el nivel de profesionalismo y neutralidad del servicio civil.

Control político al ejercicio de autoridad entre las diferentes ramas y agencias del gobierno

Relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo

En lo que se refiere a la vigilancia que ejerce el Congreso sobre el Ejecutivo, ya se ha visto que el primero no controla en lo fundamental un número significativo de iniciativas legislativas que se originan en el Ejecutivo, especialmente en área de legislación

⁶⁹

Dado que el Poder Legislativo es una institución del Estado y al mismo tiempo constituye un canal de expresión de la voluntad popular, tiene características de ambos tipos de rendición de cuentas.

ordinaria. Sin embargo, sí desempeña un papel importante como autor o como actor con poder de veto en reformas que requieren mayorías absolutas para su aprobación.

La Constitución de 1991 consagra como una de las funciones del Congreso la del control político y le entrega las herramientas necesarias para ejercerlo (i.e., mociones de censura, citaciones y mociones de observación) que fueron reglamentadas en la Ley 5ª de 1992. Sin embargo, estas herramientas se utilizan poco, y cuando se emplean raramente son eficaces. Por ejemplo, en Colombia nunca se ha hecho efectiva la moción de censura, y el único juicio realizado, que tuvo lugar en 1995, dio como resultado la absolución del entonces presidente Ernesto Samper Pizano. Quizás el mecanismo de control más utilizado sea el de las citaciones. Durante el año 2004 se realizaron 52 citaciones a ministros, directores de instituciones y otros funcionarios públicos en las diferentes comisiones y sesiones plenarias de la Cámara de Representantes y del Senado con el fin de hacerles un seguimiento respecto a cuestiones específicas de su gestión que pudieran ser problemáticas o controvertidas en el momento. No obstante, la limitada capacidad técnica del Legislativo, especialmente cuando se la compara con la del Ejecutivo, limita la efectividad esta herramienta.

Poder Judicial

Como ya se dijo, los cambios institucionales puestos en marcha después de la reforma constitucional 1991 han consolidado un sistema político más cercano al modelo de controles y contrapesos. Aunque el Presidente continúa siendo muy poderoso constitucionalmente, el papel que desempeña la Corte Constitucional, por intermedio de la revisión abstracta y general de los proyectos de ley y actos legislativos, supone un importante control a discrecionalidades potenciales.

La revisión ex ante de las leyes estatutarias, reformas constitucionales y decretos con fuerza de ley en estados de conmoción interior le permite a la Corte Constitucional defender su legalidad antes de su entrada en vigor. Este es un elemento importante del sistema, ya que la revisión abstracta de la Corte se ha convertido en parte del cálculo del comportamiento tanto del Ejecutivo como del Legislativo. Las leyes deben cumplir con todos los requisitos procedimentales y ser consistentes con la Constitución. Obviamente, esto sistema ofrece más garantías que el sistema anterior de revisión ex post. En el período 1992-2002, del total de proyectos sancionados por el Ejecutivo, el 27% fue declarado parcial o totalmente inconstitucional. Considerando que la Corte está produciendo anualmente un promedio de 840 fallos (Cuadro 3.9), se puede concluir que una cantidad considerable de legislación está siendo bloqueada, incluso después de que se hayan logrado los acuerdos del caso entre el Ejecutivo y el Legislativo en torno a los diversos proyectos de ley (Cepeda, 2004).

Cuadro 3.9

Fallos de la Corte Constitucional, 1992 – 2002

Año	Número total de fallos	Número de fallos por tutelas	%	Número de fallos por constitucionalidad	%
1992	235	182	77,44	53	22,55
1993	598	394	65,88	204	34,11
1994	582	360	61,85	222	38,14
1995	630	403	63,96	227	36,03
1996	718	370	51,53	348	48,46
1997	680	376	55,29	304	44,7
1998	805	565	70,18	240	29,81
1999	993	705	70,99	288	29,01
2000	1734	1340	77,27	394	22,72
2001	1344	976	72,62	368	27,38
2002	1123	784	69,81	339	30,19
Total	9442	6455	68,36	2987	31,64

Fuente: Cepeda, 2004.

Aunque en ocasiones los fallos de la Corte Constitucional han generado gran controversia, siempre han sido respetados y obedecidos por las instituciones del Gobierno y por los demás servidores públicos que han sido obligados a cambiar su comportamiento o sus decisiones administrativas para ser congruentes con lo que establece la Carta.⁷⁰

Órganos de control

Los órganos de control como son la Defensoría del Pueblo, la Procuraduría General de la Nación y la Contraloría General de la República han desempeñado un papel importante en lo que se refiere a vigilar y evaluar al Ejecutivo y a todas sus agencias. No obstante, el hecho de que la elección de sus directores coincida con la del Ejecutivo puede llegar a comprometer su independencia. Asimismo, dado que la capacidad de investigación de los órganos de control se encuentra limitada, su eficacia se puede ver igualmente comprometida. En 2003, por ejemplo, la Procuraduría --entidad encargada de supervisar el correcto ejercicio de las funciones de los servidores públicos-- tenía 36.063 casos pendientes. El índice de finalización de casos para el año 2000 era de un 42%.

⁷⁰

Entre las decisiones recientes que han generado bastante controversia figuran el referendo convocado por el Presidente Uribe a comienzos de su primer mandato sobre más de 20 temas distintos de la vida política, económica y social de los colombianos (que tuvo veto parcial), así como su propuesta de reforma a la normatividad existente sobre seguridad (Estatuto Antiterrorista).

La Defensoría del Pueblo --encargada de la promoción y defensa de los derechos humanos, así como de mediar en aspectos relacionados con los servicios públicos recibió, sólo en el año 2004, 53.037 quejas formales de las cuales 6.296 fueron denuncias por violaciones al Derecho Internacional Humanitario. Aunque estas cifras dan la sensación de un ambiente de impunidad, también es cierto que en Colombia la creación de estos organismos ha sido muy importante en la medida en que han sido dotados de mejores sistemas de información sobre los temas de violaciones de los derechos humanos y de contrataciones locales irregulares.

La Contraloría General de la República (CGR) tiene la misión de procurar el buen uso de los recursos y bienes públicos y de contribuir a la modernización del Estado mediante acciones de mejoramiento continuo en las distintas entidades públicas. Asimismo tiene a su cargo establecer la responsabilidad fiscal de los servidores públicos y de los particulares que causen, por acción o por omisión y en forma dolosa o culposa, un daño al patrimonio del Estado. El organismo fiscalizador promueve la transparencia en el uso de los recursos públicos mediante un proceso estratégico y focalizado en aquellas entidades y/o áreas de alto riesgo previamente identificadas. La CGR vincula activamente a la ciudadanía en el control de la gestión pública y apoya técnicamente al Congreso en el ejercicio del control político y el desarrollo de la función legislativa.

Un mejor desempeño de los órganos de control ha permitido que Colombia haya avanzado en el tema de corrupción. En los últimos años el país ha sido mejor calificado por la organización Transparencia Internacional (TI). En su informe de octubre de 2005 se muestra que Colombia subió dos puntos en la calificación, al pasar de 3,8 a 4,0, obteniendo el puntaje más alto de los últimos seis años. De América Latina, Colombia es el cuarto país mejor calificado entre los 159 que participan en la muestra total.

La ciudadanía apoya cada vez más a estos organismos. Por ejemplo, en una encuesta realizada por el diario El Tiempo en 2005 entre una muestra de 1.000 personas, un 63% mencionó tener una imagen favorable de la Procuraduría General de la Nación. Esto significa que en los últimos cuatro años este órgano de control ha subido su nivel de popularidad en un 13%. La Contraloría también tiene altos niveles de aceptación, lo que le ha permitido integrar a la ciudadanía a su actividad de vigilancia. Esta entidad está gestionando un ambicioso proyecto de control fiscal participativo, que ya logró conformar 88 comités de vigilancia ciudadana y suscribir 65 convenios con organizaciones de la sociedad civil para recibir información sobre delitos sobre el patrimonio (CGR, 2004).

Sin embargo, en el ámbito territorial el desempeño de los órganos de control es deficitario, por dos razones: por un lado, las funciones de control local le corresponden a las contralorías y personerías municipales y departamentales, las cuales raramente cuentan con la autonomía presupuestaria y administrativa que les permita ejercer una vigilancia efectiva sobre el gobierno local. Por otro, como consecuencia de la influencia que la guerrilla y los paramilitares han ejercido y ejercen en muchos de los municipios rurales, estas contralorías y personerías locales son fácilmente susceptibles de manipulación y captura.

En suma, se puede afirmar que Colombia está ligeramente por encima de la media regional en el tema de transparencia presupuestaria. Los controles externos al Ejecutivo son buenos en el nivel nacional pero deficientes en el local. La rendición de cuentas horizontal en Colombia aumentó en los últimos años, debido a que el Poder Ejecutivo ha disminuido su participación de formulación de leyes, el Poder Judicial ha incrementado su participación como actor de control para con el resto de los poderes del Estado a partir de la Constitución de 1991, y a que se han creado en los últimos años nuevos organismos o agencias de control.

Para fortalecer la vigilancia por parte del Congreso sería recomendable tomar medidas que permitan mejorar su capacidad institucional, como por ejemplo incrementar el personal especializado de apoyo y dotarse de herramientas de información y conocimiento para mejorar sus capacidades (centro de investigación y datos, y un servicio de biblioteca que alimenten y den respaldo a la función legislativa). Asimismo, sería aconsejable reformar el funcionamiento del Congreso realizando ajustes normativos para fortalecer el comportamiento de las bancadas. Las reformas políticas de 2003 a 2005 avanzan en esta dirección. Otras reformas como la orientada a fortalecer los controles sobre financiamiento político y la mayor transparencia en la asignación de recursos del presupuesto mejoraría la rendición de cuentas centrada en los partidos que allí tienen representación.

Por último, se podría mejorar el funcionamiento de los organismos de control mediante: (i) su fortalecimiento institucional; (ii) dotándolos de un papel más activo y amplio en materia de educación ciudadana; y (iii) mejorando su independencia por intermedio de la reforma del sistema o una mejor definición del momento en que se hace el nombramiento de las autoridades respectivas (e.g., que el período dure más que el mandato presidencial o que no coincida con el mismo, o que se requieran mayorías cualificadas para su elección).

Conclusiones principales

Colombia ha logrado construir una institucionalidad democrática relativamente sólida y estable, con una buena capacidad técnica y política, aunque no exenta de problemas de eficiencia y exceso de burocracia.

Los elevados niveles de violencia constituyen una de las principales preocupaciones de cara al proceso de consolidación democrática, especialmente en las zonas rurales donde el conflicto armado se desarrolla con mayor intensidad. Los actores armados atacan contra las instituciones democráticas, lo cual tiene efectos adversos sobre la intensidad e inclusión de la participación política, las libertades políticas y civiles, la efectividad e imparcialidad de la representación y el funcionamiento de los organismos de control local. De esta forma, se observa la existencia de una Colombia dual: en las zonas urbanas predomina un sistema democrático bastante sólido donde las instituciones funcionan, donde se verifica una participación política razonablemente libre y fuerte, y donde existe un ejercicio pleno de las libertades civiles. En las zonas rurales, en cambio, la acción de los grupos armados vulnera sistemáticamente las instituciones, lo cual da lugar a una democracia incompleta.

Los bajos niveles de inclusión e intensidad de la participación política representan uno de los problemas más importantes que confronta Colombia. Aunque durante un largo período las instituciones nacionales permanecieron prácticamente al margen del conflicto, durante las dos últimas décadas se han convertido en blanco de los grupos armados al margen de la ley. Las elecciones han sido amenazadas por la guerrilla y los paramilitares, quienes tratan de incidir en el proceso político ya sea vetando candidatos, limitando la libertad de pronunciar discursos o de expresión, o impidiendo la realización de los comicios. Esto ha contribuido a disminuir aún más la participación electoral, de por sí tradicionalmente baja. Las autoridades locales han sido las más afectadas.

Por otra parte, la organización electoral sigue siendo relativamente frágil y todavía se detectan deficiencias en la gestión de las elecciones en materia de censo electoral y de la supervisión del cumplimiento de las regulaciones sobre las finanzas de los partidos y los candidatos. Se espera que con la reducción del número de partidos y movimientos, la capacidad instalada sirva para mejorar su eficacia.

En materia de derechos humanos y libertades ciudadanas, aunque se han hecho esfuerzos para mejorar cuestiones como la libertad de prensa, lo cierto es que en medio del conflicto civil las violaciones a los derechos humanos aún son muy altas y la información es cada vez es más restringida.

Como se indicó anteriormente, el poder efectivo de las autoridades locales se ha visto seriamente comprometido por el conflicto armado. Políticos de diferentes regiones del país han sido objeto de amenazas y en algunos casos han sido secuestrados o asesinados. El control desigual del territorio por parte de las autoridades del Estado ha traído consigo importantes diferencias en las manifestaciones del conflicto armado en las áreas urbanas y rurales. Aun así, no se puede desconocer el hecho de que, las instituciones políticas formales hayan ganado peso y respeto entre la población.

La desigualdad y el crecimiento del sector informal minan la participación ciudadana. Por el contrario, la educación no sólo la facilita en la medida en que por su intermedio se obtienen conocimiento e información, sino que además permite que la ciudadanía establezca vínculos con los sectores mejor representados y más formales de la sociedad. Aunque la existencia de una democracia electoral favorece la representación de los sectores no organizados, éstos tienen una clara desventaja financiera en relación con los intereses organizados. En Colombia la baja capacidad de participación de la ciudadanía de menores recursos constituye un problema importante que será necesario abordar.

Respecto a la participación de minorías en la política, en el caso de las mujeres, a pesar de que el promedio colombiano es superior al de América Latina, sigue siendo bajo. Aunque esto no representa un problema para la gobernabilidad, sí plantea un reto para la calidad de la representación y para alcanzar mayores niveles de equidad entre los géneros. La representación de las poblaciones indígenas y afrocolombianas ha mejorado desde que entrara en vigencia la Constitución de 1991. Sin embargo, estas comunidades son las que muestran las peores condiciones de vida en el territorio, además de que son un blanco constante de los ataques violentos de los paramilitares, la guerrilla e incluso de las fuerzas armadas.

Con todo, es cierto que se han registrado importantes mejoras en la facilitación de la participación política. Como nunca antes en la historia democrática colombiana, el acceso a la financiación de las campañas asegura la participación de nuevos movimientos y grupos. A pesar de que todavía hay problemas con la reglamentación de las contribuciones privadas a las campañas de Congreso y el monitoreo del cumplimiento de los techos legales, desde 1994 el sistema de financiación ha contribuido a la consolidación de nuevos partidos políticos. La nueva normatividad establecida en la Ley de Garantías a la Oposición para las elecciones presidenciales es también un avance importante para garantizar la imparcialidad de los medios y la igualdad de oportunidades entre los candidatos, así como para limitar la extrema dependencia de recursos privados provenientes de los principales conglomerados económicos.

En cuanto a la aceptación del régimen democrático, se puede decir que mantiene estable, aunque al igual que en el caso de la economía de mercado, es relativamente baja. Si bien es cierto que en el corto plazo la implementación de ciertas reformas ha mejorado estos indicadores, en el largo plazo el aumento de la legitimidad del sistema democrático y de la economía de mercado dependerá de la resolución del conflicto armado y de la disminución de la violencia.

Aunque altamente personalista, el Congreso ha servido como foro de discusión de políticas nacionales y como escenario importante para la agregación de intereses. Los legisladores han sido los autores de importantes reformas constitucionales como la Ley de Bancadas, la Reforma Política y la Ley de Garantías Electorales, entre otras. Dada la gran cantidad de atributos legislativos del Poder Ejecutivo, el Congreso colombiano puede definirse más como reactivo que como proactivo. Aun así, continúa desempeñando un papel significativo como proponente de políticas públicas. Sin embargo, para que sea más efectivo legislando necesita una capacidad de investigación mayor y más centralizada, partidos y coaliciones más cohesionadas, y sobre todo mayor poder en el manejo de su agenda.

La reforma política que entró en vigencia en 2003, así como la reacción esperada de las fuerzas políticas en el Congreso, sin duda reforzará el papel de los partidos en la democracia y reducirá el creciente nivel de fragmentación en el sistema de partidos. Esto debería facilitar la agregación de intereses a medida en que disminuya los costos y las dificultades de negociación entre el Ejecutivo y los legisladores, al tiempo que fortalece las posibilidades de llevar a cabo acciones colectivas dentro del Ejecutivo. El nuevo sistema electoral ofrece más incentivos para la coordinación entre las maquinarias electorales de los partidos políticos y para que éstos puedan ejercer un mejor control sobre sus candidatos. Dada la opción del voto preferente, la introducción del arrastre de votos entre los candidatos del mismo partido sí genera incentivos para que las colectividades compitan con “candidatos populares”, y simultáneamente desincentiva la participación de aquellos que compitan por su cuenta únicamente. Sin embargo, es necesario esperar un tiempo para ver el impacto completo real de la reforma en la efectividad y legitimidad de la representación.

Por último, la creación de los nuevos organismos de control ha sido muy importante en los últimos años, aunque su desempeño es aún deficiente y hay espacio para solidificar su

independencia. En el ámbito subnacional el funcionamiento de los órganos de control ha dejado mucho que desear, como consecuencia de la acción de los grupos guerrilleros y paramilitares.

Opciones de política

El problema fundamental del sistema político colombiano es la persistencia del conflicto armado, el cual afecta en forma directa el pleno ejercicio de la democracia y de los derechos y libertades contenidos en la Constitución. En ese sentido, la política de búsqueda de la paz se erige como una estrategia necesaria y fundamental para fortalecer el Estado colombiano y consolidar los importantes avances políticos de los últimos años.

Especialmente en la época electoral, sería recomendable que el Estado aumente su celo en proteger a los candidatos tanto en el nivel local como nacional, movilizándolo la fuerza pública a áreas donde los ciudadanos sean más vulnerables.

Asimismo, teniendo en cuenta que otro de los problemas que enfrenta allí el sistema democrático es el bajo nivel de participación política, es recomendable adoptar medidas para fomentarla, entre las que se podría considerar aquellas encaminadas a asegurar la actualización permanente del censo electoral, incrementar la inscripción de votantes e intensificar la educación política.

Aunque las minorías han asegurado puestos en el Congreso, su presencia no es suficiente—especialmente bajo las nuevas reglas— para lograr que la representación se traduzca en políticas públicas adecuadas. Por ello, podría considerarse introducir reformas en la configuración de las listas en las circunscripciones electorales más grandes que promuevan y mejoren la representación de estas minorías (i.e., mujeres, grupos indígenas y comunidades afrocolombianas).

En cuanto a la financiación de campañas, se podría considerar, entre otras posibilidades, mejorar la reglamentación de los aportes privados para garantizar así tanto la independencia como la representatividad de los candidatos; transparentar y fortalecer el manejo financiero de los partidos y movimientos políticos; fortalecer la labor de investigación y técnica del CNE, y modificar el régimen de sanciones.

Para mejorar la capacidad del Congresos de agregar de intereses, los esfuerzos se podrían concentrar en desarrollar su capacidad de investigación y análisis incrementando el personal de apoyo especializado y creando un centro de investigación y datos. Estas reformas del Congreso también servirían para aumentar su capacidad en su función de control y contrapeso del Ejecutivo.

Lo antedicho aplica igualmente a los organismos de control, cuya independencia es esencial en el cumplimiento de su labor. Una manera de garantizarla es asegurando que los períodos de quienes encabezan estos organismos no coincidan con los del Ejecutivo y el Legislativo, o haciendo que su nombramiento ocurra por mayoría calificada.

Las reformas al sistema electoral y a las reglas internas del Congreso como la Ley de Bancadas han constituido pasos muy importantes y certeros para corregir el excesivo

personalismo que ha caracterizado a los partidos políticos y para fortalecer la organización partidista, tanto durante las elecciones como en el desempeño de sus labores legislativas en el Congreso. Para ver el impacto real de la reforma en la efectividad y legitimidad de la representación es necesario esperar un tiempo.⁷¹

⁷¹ Si bien en las recientes elecciones de 2006 ya se observó una mayor concentración de votos y de representación.

III. ESTADO DE DERECHO

Para los efectos de este diagnóstico, se entiende por Estado de derecho aquel donde la ley es el instrumento de uso preferente para guiar la conducta de los ciudadanos de un país.⁷² La transparencia, predecibilidad y generalidad que subyacen a un Estado de derecho efectivo facilitan las interacciones humanas, sociales y económicas, además de que ayudan a prevenir los conflictos y a solucionarlos de manera eficiente, efectiva y pacífica. Todo ello coadyuva al desarrollo económico sostenible y a la consecución de la paz social. Para que el Estado de derecho sea una herramienta efectiva para guiar la conducta humana, debe cumplir tres requisitos: (i) el derecho debe ser el instrumento principal de gobierno; (ii) la ley debe tener ciertas cualidades específicas; y (iii) los poderes públicos deben interpretar y aplicar la ley de forma congruente (Raz, 1979).

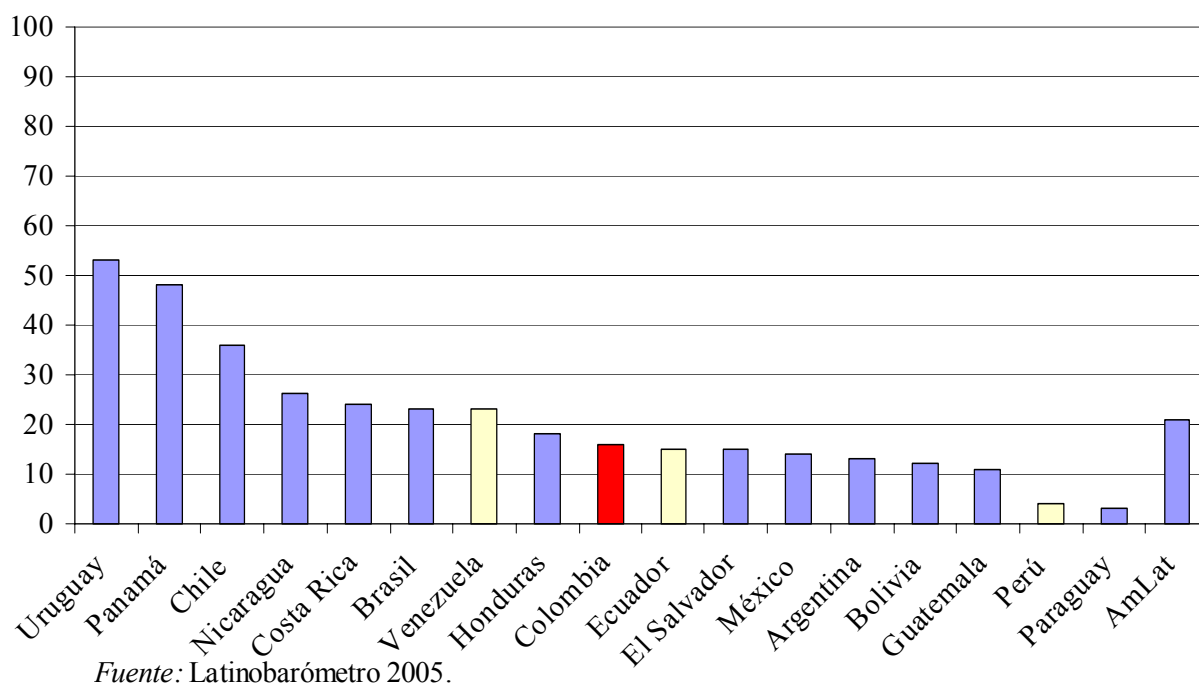
En el presente capítulo se describen y analizan los tres requisitos del Estado de derecho como herramienta de guía a la conducta humana. En primer lugar, el grado de preeminencia del derecho como instrumento de gobierno, en relación con la presencia de otras herramientas que con él conviven como son el uso coactivo del poder, el grado de propaganda estatal y las prácticas clientelares. En segundo lugar se aborda el tema de las cualidades intrínsecas de la norma en sus distintos aspectos, a saber: generalidad, publicidad, irretroactividad, claridad, coherencia, viabilidad y estabilidad. En tercer lugar, se trata el tema de la aplicación congruente de la norma, tanto por parte del Poder Ejecutivo como del Poder Judicial, después de lo cual se describe someramente una reforma al sistema de administración de justicia que está en trance de implementación. Por último, se extrae una serie de conclusiones y se plantean opciones de política generales a la luz de la situación descrita y de la reforma ya en marcha.

Dado que para que el derecho sea un instrumento efectivo de gobierno debe ser capaz de guiar la conducta humana, el ejercicio del poder por esta vía requiere que los ciudadanos de un país acepten voluntariamente sus normas y preceptos. Por ello, un primer síntoma general de la vigencia y salud del Estado de derecho se puede inferir del grado de acatamiento general de las normas y el grado de criminalidad. De acuerdo con el Latinobarómetro (2005), sólo un 16% de los colombianos opina que los ciudadanos y los poderes públicos acatan las normas (Gráfico 4.1). Además, el 14,4% de los colombianos ha sido víctima de algún delito, lo que sitúa a Colombia como el sexto país de mayor criminalidad de la región después de México (17,35%), El Salvador (17,12%), Costa Rica

⁷² Existe una tendencia generalizada a confundir el Estado de derecho con el ideal de Estado del buen derecho (Marmor, 2003). Es decir, se suele confundir el ejercicio del poder mediante el instrumento de la ley (i.e., el imperio de la ley) con el contenido moral o filosófico de la ley misma. En este caso, el Estado de derecho, no es una idea absoluta como instrumento de gobierno sino una teoría político-filosófica sobre cuál debería ser el contenido de la ley. Indudablemente, la eficacia de la misma va a depender, en gran medida, de los valores y derechos que en ella se proclamen. Por ejemplo, es razonable suponer que los ciudadanos de un determinado Estado estarán más dispuestos a resistir la aplicación de leyes que apoyen la represión de la sociedad o tiendan a agravar las desigualdades sociales y no aquellas que promuevan la libertad, dignidad y bienestar de todos los ciudadanos.

(15,20%), Nicaragua (15,19%) y Panamá (14,79%) (Rodríguez-Raga y Seligson, 2004).⁷³ Asimismo, según la Organización Mundial de la Salud (2004) la tasa de homicidios es la más alta del mundo (63 homicidios por cada 100.000 habitantes).⁷⁴ De ello se deduce que en Colombia la salud del Estado de derecho necesita ser fortalecida. Sin embargo, un análisis más sistemático –y menos sintomático– de su grado de vigencia muestra un panorama más matizado, como se verá en los apartados subsiguientes.

Gráfico 4.1
Percepción del cumplimiento de la ley



Antes de abordar el análisis de cada dimensión y, con el fin de entender los problemas que aquejan al Estado de derecho, cabe mencionar algunas especificidades del contexto colombiano que lo afectan directamente. En primer lugar, durante los últimos 50 años Colombia ha estado sumida en un profundo y complejo conflicto armado con participación de múltiples actores: el ejército nacional, las guerrillas de extrema izquierda, los ejércitos paramilitares de extrema derecha y los narcotraficantes (quienes a pesar de no tener un proyecto político concreto --salvo evitar la extradición--, se alían tanto con guerrillas como con paramilitares con el fin de obtener protección para su industria ilegal). Un conflicto de tal duración e intensidad necesariamente afecta a toda la

⁷³ Según el citado estudio (Rodríguez-Raga y Seligson 2004), la victimización se distribuye por tipo de delito de la siguiente manera: 48,8% robo sin agresión, 24,9% robo con agresión, 8% robo de la casa, 6,1% agresión sin robo, 2,3% daño a la propiedad, 1,4% secuestro y, 8% otros delitos.

⁷⁴ La tasa de homicidios de los Estados Unidos para 2002 era de 6,1 por cada 100.000 habitantes (Bureau of Justice Statistics <http://www.ojp.usdoj.gov/bjs/glance/tables/hmrmttab.htm>), mientras la de Canadá para 2003 era de 1,73 (Canada National Statistics Agency <http://www40.statcan.ca/101/cst01/legal12b.htm>).

sociedad, y de forma particular al Estado de derecho. Es así como surgen al menos dos realidades: por un lado se tiene un sector de la sociedad que está plenamente amparado por el Estado de derecho, mientras que por el otro persisten espacios que escapan al control del Estado, con múltiples tonos de gris entre ambos.

La existencia del conflicto pone en duda los elementos constitutivos del Estado, lo cual tiene profundas repercusiones en la capacidad del mismo para regular la conducta de los individuos. Asimismo implica que el Estado es deficitario en el monopolio de la fuerza, el control del territorio, y la aplicación de la ley y el orden. Dada esta situación, el conflicto se constituye en una amenaza frontal para el imperio de la ley.

En segundo lugar, se percibe una marcada tendencia del Estado colombiano a ser garantista, al menos en el plano formal. El ordenamiento jurídico consagra numerosos derechos para los ciudadanos. Sin embargo, existe una brecha significativa entre la justicia formal y la justicia sustantiva. Esta última, junto con la discrepancia entre los derechos formales y su realización concreta, generan frustración y desconfianza entre los ciudadanos en cuanto a la capacidad misma de las instituciones públicas para proteger sus intereses y hacer valer sus derechos.

La preeminencia del derecho como instrumento de gobierno

Esta primera dimensión del Estado de derecho implica que el Gobierno de un país favorece el uso de la ley como instrumento para regir la conducta de sus ciudadanos sobre otras herramientas posibles, y que aceptan voluntariamente sus normas y preceptos (Marmor, 2003). Si bien en la práctica los Gobiernos se sirven en mayor o menor medida de éste y otros medios para poder ejercer sus funciones efectivamente, lo que diferencia a un Estado ideal de derecho de los demás es la preponderancia de la ley sobre otros medios de conducción social.

Durante la mayor parte de la segunda mitad del siglo XX, y en razón de los problemas de orden público, el principal instrumento de gobierno en Colombia fue lo que se conoció como el estado de sitio. Desde 1958 hasta 1990 el país vivió poco más de 23 años bajo dichos parámetros (Ariza Higuera *et al.*, 1997). Si bien esta figura no desconocía plenamente el marco jurídico ordinario (al encontrarse amparada por la Constitución vigente), sí investía al Ejecutivo de poderes legislativos y judiciales excepcionales, en una especie de posición intermedia entre el constitucionalismo y el autoritarismo (Ariza Higuera *et al.*, 1997). El abuso de esta prerrogativa por parte del Ejecutivo alcanza su mayor expresión durante el período entre 1984 y 1989 (marcado por el asesinato de figuras públicas de gran renombre como el entonces Ministro de Justicia Rodrigo Lara Bonilla y el candidato presidencial Luis Carlos Galán, entre otros), durante el cual se expidieron 139 decretos de estado de sitio (García Villegas, 2001). Esta práctica aumentó el poder discrecional del Ejecutivo y afectó de manera significativa la aplicación del principio de legalidad, lo que a su vez contribuyó a socavar la fortaleza del Estado de derecho.

La figura de los estados de excepción se mantuvo en la Constitución Política de 1991. El llamado “estado de sitio” cambió su nombre a “estado de conmoción interior,” y se introdujeron mayores controles para solventar los problemas originados en el pasado.

Para García Villegas (2001), “la excepción constitucional no es una especie de *rule of law* atenuado; es otra cosa, es una excepción”. De hecho, muchas reformas al sistema judicial (especialmente en el ámbito penal) fueron realizadas vía decretos expedidos en estados de excepción, lo cual llevaría finalmente a la constitución de la justicia especial regional (Ariza Higuera *et al.*, 1997). Así pues, amparándose en la idea de recuperar un Estado de derecho que se ha visto minado por la situación de orden público, el Gobierno se vale de instrumentos que atentan contra ese mismo Estado de derecho que pretende fortalecer. En palabras de Ariza Higuera *et al.*,

“Para combatir los factores que atentan contra la supervivencia del Estado de derecho, se adopta un régimen jurídico de excepcionalidad a través del cual se busca restaurar la normalidad afectada. Mediante el abandono de las reglas de juego, se busca su protección. Por medio de la negación del Estado de derecho se ejerce su tutela” (1997: 64).

Esta recurrencia a los estados de sitio, aunada a la posibilidad de prolongarlos indefinidamente y de convertir sus decretos en leyes ordinarias, generó la “normalización” de una institución destinada a ser excepcional (García Villegas, 2001).⁷⁵

Dicha normalización de la excepcionalidad generó en Colombia –tanto entre los funcionarios públicos como entre los ciudadanos-- una concepción instrumental del derecho según la cual éste se aplica cuando las circunstancias lo muestren provechoso (Souza Santos, 2001; Thoumi 1995; F. Gutiérrez, 1998). La idea de que existen excepciones a la regla es una idea generalizada que, por la arbitrariedad que introduce en el sistema, no puede sino ir en desmedro del principio de legalidad.

Si bien es cierto que en Colombia existe un elaborado marco jurídico que regula la actividad social, política y económica, parece prevalecer una cierta inercia institucional en el ejercicio del derecho. Como se verá en esta sección, muchas son las limitaciones al principio de legalidad, aunque sería equivocado asegurar que se restringe el Estado de derecho a fin de privilegiar los intereses exclusivos del Ejecutivo (o de cualquiera que considere provechoso actuar en una situación de excepcionalidad), al menos en el grado en que se produjo en décadas anteriores.

Uso coactivo del poder

El abuso de la fuerza por parte del Estado (torturas, represión, asesinatos, entre otros métodos) como medio de gobierno atenta contra el principio de legalidad y contra el gobierno de las personas mediante el derecho. La conducta humana en este caso no es guiada por la ley sino por la fuerza o el miedo.

⁷⁵

A partir de la entrada en vigor de la Constitución de 1991, que introduce cambios importantes como la creación de la Corte Constitucional, esta situación de excepcionalidad ha mejorado sustancialmente (Capítulo II: Sistema Democrático).

No obstante los esfuerzos de los últimos Gobiernos por defender los derechos humanos de todos los colombianos, algunos órganos del Estado hacen un uso coactivo del poder que no se ajusta a la Constitución y la ley. De acuerdo con el Índice de Integridad Física Cignarelli-Richards (CIRI), el Estado colombiano muestra un respeto limitado por el derecho fundamental a la vida pues hay agentes estatales responsables de torturas, asesinatos extrajudiciales, encarcelamientos políticos y desapariciones (Cingranelli y Richards, 1999; 2003). En América Latina, Colombia se sitúa en una de las posiciones más bajas en este aspecto, solamente por encima de Haití (Gráfico 4.2). Según un detallado informe del PNUD sobre el conflicto colombiano, “la peor parte en el conflicto la llevan quienes conforman, supuesta o efectivamente, las periferias [i.e. aquellos que sin pertenecer directamente a las organizaciones rebeldes, aparecen como sus simpatizantes] de apoyo de los actores armados” (PNUD, 2003:120). Ellos son las víctimas de la “guerra sucia”: crímenes políticos que aumentaron considerablemente hasta 2001 y que aún no han sido eliminados (Cuadro 4.1).

Cuadro 4.1							
Violencia política (fuera de combate)							
	1997	1998	1999	2000	2001	2002	Total
Homicidios políticos	2098	1668	2238	4632	4925	2215	17776
Desapariciones forzadas	337	470	328	678	618	249	2680
Torturas	119	79	129	396	439	163	1325
Amenazas	1666	485	835	811	679	956	5432
<i>Fuente:</i> PNUD, 2003.							

La Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (OACNUDH, 2003) estima que cerca de 894 colombianos se encontraban en situación de refugiados o asilados políticos entre 2000 y 2003, como consecuencia de la situación política del país.⁷⁶ Estos indicadores sugieren que las reglas democráticas relativas al tratamiento y respeto de los sospechosos, imputados, detenidos y reclusos estipuladas en la Constitución no siempre se acatan.

El llamado Estatuto Antiterrorista⁷⁷ facultaba a las fuerzas militares para desempeñar labores de policía judicial, creando una confusión no deseable entre las fuerzas civiles encargadas de mantener el orden público civil y el ejército. El proyecto, criticado por diferentes actores de la comunidad nacional e internacional, fue declarado inexecutable por la Corte Constitucional el 30 de agosto de 2004.

En Colombia por lo general se acepta que existen grandes desafíos en cuanto al respeto por los derechos humanos (DDHH) y a las infracciones al Derecho Internacional

⁷⁶ Aunque estos exilios responden también a presiones no estatales.

⁷⁷ Acto Legislativo 02 del 18 de diciembre de 2003.

Humanitario (DIH).⁷⁸ Sin embargo, las versiones de los actores relevantes sobre estos aspectos no siempre coinciden. Están los representantes del Estado (Presidente, Vicepresidente, los miembros del Congreso y el Defensor del Pueblo), las organizaciones no gubernamentales de derechos humanos (como la Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento-CODHES y Amnistía Internacional), los gobiernos extranjeros (como Francia y Estados Unidos), algunos organismos internacionales (ciertas dependencias de la ONU y de la OEA), la academia y la opinión pública, cada uno de los cuales parece tener una idea diferente de la situación real de violación de los DDHH e infracciones al DIH en el país. Estas discrepancias son en gran medida el resultado de las carencias, imprecisiones, contradicciones y diferencias en los instrumentos que cada uno de ellos utiliza para realizar las mediciones (OACNUDH-Colombia, 2005: 68). Por ejemplo, mientras que el Gobierno le atribuía a los grupos armados ilegales más del 85% de las violaciones a los DDHH e infracciones al DIH durante el 2002 (Ministerio de Defensa, 2003), la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos (OACNUDH) no incluía a dichos grupos en sus mediciones de violación a los DDHH: (OACNUDH-Colombia, 2005: 23). Con todo, y respetando la importancia crítica de este debate sobre la autoría de los delitos contra los DDHH y el DHI, lo cierto es que en Colombia éstos siguen siendo un problema grave y una amenaza para el Estado de derecho que requiere acción urgente.

Grado de propaganda estatal

El control y la manipulación de la información es uno de los medios más poderosos de los gobiernos para promover el acatamiento de sus políticas. No en vano los Estados totalitarios y autoritarios se arrojan el monopolio de la información como medio para lograr que así sea. La diferencia entre información y propaganda estriba en que la primera tiene por objeto dar a conocer los hechos de manera imparcial y objetiva, mientras que la segunda busca ganar adeptos a una posición específica, independientemente de la veracidad de los hechos. En ese sentido, la propaganda compite con el derecho como instrumento de gobierno. Por ello, la vigencia efectiva de aquel depende en parte del grado en que el Estado haga uso de la propaganda en detrimento de la eficacia de la norma. Determinar y medir con precisión y de manera objetiva hasta qué punto el Estado cruza la raya divisoria entre información y propaganda en un país determinado es una tarea imposible. Así que la única alternativa consiste en remitirse a las opiniones de los expertos y aproximarse al concepto midiéndolo indirectamente por medio del grado

⁷⁸ Al respecto, en 2005 la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en Colombia señalaba: “La situación de derechos humanos siguió siendo crítica. Hubo un aumento de denuncias de ejecuciones extrajudiciales atribuidas a miembros de la fuerza pública y a otros servidores públicos. Continuaron siendo altos los de torturas y desapariciones forzadas. Fueron notables las denuncias de detenciones y allanamientos sin los fundamentos jurídicos adecuados, por parte de miembros del Ejército y de la Fiscalía. También hubo casos de manipulación de pruebas y de testigos. La continuidad de los nexos entre servidores públicos y grupos armados ilegales, en particular paramilitares, se puso de manifiesto en varias denuncias en las que se atribuyó responsabilidad estatal por acción directa u omisión. Persistió la precariedad de la situación de los derechos económicos, sociales y culturales, especialmente para los grupos y regiones más vulnerables del país, y en particular en cuanto al acceso, la disponibilidad, la permanencia y el goce de los derechos al trabajo, a la educación, a la salud, y a la vivienda” (OACNUDH-Colombia, 2005: 4).

percibido de libertad de prensa y del control estatal sobre los medios de comunicación de masas.

De acuerdo con el informe *Freedom of the Press* de Freedom House (2005), Colombia ocupa el puesto 132 de 194 en el escalafón mundial de libertad de prensa y hace parte del 34% de países clasificados con prensa “no libre”. La dimensión política del estudio, en el cual se evalúan cuestiones como la censura (autoimpuesta y externa) y la intimidación por parte de actores estatales, obtiene una calificación de 32 puntos de 40 posibles (cuanto más alto el número, más precaria la situación de libertad). En América Latina sólo Venezuela se encuentra en una posición más débil (puesto 162 de la clasificación mundial).

Si bien es cierto que la acción de los grupos no estatales también incide en estos indicadores, la acción del Estado sobre los medios no deja de ser significativa, situación en parte evidenciada por el alto porcentaje del mercado mediático de propiedad oficial con respecto a la media regional, en particular en lo relativo a la televisión (Cuadro 4.2).

Cuadro 4.2						
Propiedad de los medios de comunicación en América Latina						
País	Porcentaje de periódicos de propiedad estatal dentro de los cinco medios más grandes	Porcentaje de periódicos de propiedad privada dentro de los cinco medios más grandes	Porcentaje de periódicos de propiedad "otra" dentro de los cinco medios más grandes	Porcentaje de TV de propiedad estatal dentro de los cinco medios más grandes	Porcentaje de TV de propiedad privada dentro de los cinco medios más grandes	Porcentaje de TV de propiedad "otra" dentro de los cinco medios más grandes
Argentina	0%	100%	0%	20%	80%	0%
Brasil	0%	100%	0%	0%	80%	20%
Chile	0%	100%	0%	20%	60%	20%
Colombia	0%	100%	0%	50%	50%	0%
México	0%	100%	0%	0%	100%	0%
Perú	0%	100%	0%	0%	100%	0%
Venezuela, RB	0%	100%	0%	25%	75%	0%
Promedio A.LAT.	0%	100%	0%	16%	78%	6%
HIC	0%	93%	7%	45%	55%	0%

Fuente: Djankov et al., (2001).

Fuente: Djankov et al. (2001)

Según el informe de la Fundación para la Libertad de Prensa (FLIP) de 2004, aunque la situación en este terreno ha mejorado para los periodistas y ha dejado de ser crítica, todavía es motivo de preocupación. Durante ese año, 77 periodistas fueron víctimas de algún tipo de agresión (dos de los cuales fueron asesinados, uno de ellos por haber denunciado corrupción en el gobierno local) y cinco fueron obligados a abandonar el país por motivos de seguridad. Entre los actores responsables de estas acciones intimidatorias se encuentran algunos funcionarios, especialmente miembros de la fuerza pública (FLIP, 2004).

La estructura de la propiedad de los medios ha cambiado drásticamente en las últimas dos décadas. Específicamente, los conglomerados de radio, televisión y prensa controlados por los principales grupos económicos del país han reemplazado (o absorbido) la oferta

local de medios. Actualmente, el control de la mayoría de los medios se divide entre tres grandes corporaciones: Caracol, RCN y la Casa Editorial El Tiempo (Tickner, 2005).

La concentración de la propiedad de los medios tiene un efecto homogeneizador sustancial en la cobertura de los temas de interés. Solamente un periódico *El Tiempo* tiene circulación nacional, después de que el diario más antiguo, *El Espectador* (fundado en 1899), redujera la frecuencia de su publicación a una vez por semana debido a sus problemas financieros. Únicamente dos noticieros de televisión (Noticias Uno y CM&) ofrecen alternativas a la cobertura dada por los de Caracol y RCN. Por último, sólo tres cadenas radiales privadas controlan la mayoría de las estaciones de AM y FM: Caracol, RCN y Todelar (Tickner, 2005).

Prácticas clientelares

El ejercicio de gobierno a través de relaciones clientelares tiende a relegar el uso del derecho como instrumento privilegiado y cuya vigencia efectiva estará determinada en parte por el grado de preponderancia de ese tipo de vínculos. En Estados puramente patrimoniales donde se confunde lo público con lo privado, las relaciones clientelares toman precedencia sobre el uso del derecho hasta desplazarlo como medio de gobierno. El funcionamiento de la ley y las instituciones depende del capricho de quienes ostentan posiciones de poder, y por lo tanto, la norma no puede cumplir su función de guiar la conducta cívica. La ley pierde su aplicabilidad con carácter general y los individuos dejan de ser iguales ante la ley. El trato que dispensa el Estado a los grupos o a los individuos depende de la relación personal entre éstos y aquel, y no de un principio abstracto de aplicación general. En tales casos, el Estado de derecho no es un instrumento de gobierno en el sentido de guiar la conducta humana, sino un medio de otorgar una falsa legitimidad al régimen, incluso un instrumento de manipulación, y a veces de represión.

Algunos autores (Guillén, 1979) opinan que las prácticas clientelares en Colombia tienen raíces históricas que dificultan su erradicación definitiva. El caso de las entidades estatales utilizadas como “botín” de la guerra electoral –fenómeno especialmente notorio durante el Frente Nacional (Capítulos II y III)-- es el mejor ejemplo de una política patrimonial según la cual es aceptable retribuir favores particulares con bienes que pertenecen a la colectividad. Si bien es difícil constatar empíricamente la existencia de prácticas clientelares, es razonable asumir que el manejo discrecional y poco transparente de los recursos públicos puede propiciarla.

En Colombia, el porcentaje del presupuesto general de la Nación no comprometido *ex ante* (gasto discrecional) es mínimo (Cuadro 4.3). Ello induce a pensar que la probabilidad de existencia de prácticas clientelares es comparativamente baja, aunque no las excluye. Hay autores (Echeverry *et al.*, 2004) que opinan que, en buena medida, las inflexibilidades surgen del interés del Legislativo de garantizar rentas específicas para determinados sectores y regiones, contrarrestar su falta de acceso formal al presupuesto y limitar la discrecionalidad del Ejecutivo. En su opinión, “gran parte de los gastos decretados por Ley o de las Rentas de Destinación Específica son el resultado de la captura del Estado por parte de diversos grupos de interés que quieren asegurar su participación en los recursos de la Nación” (Echeverry *et al.*, 2004: 25). En general, el

argumento sugiere que al introducir rentas de destinación específica en el presupuesto, los congresistas buscan obtener recursos para cultivar sus clientelas. Por otra parte, la inflexibilidad presupuestaria limita la construcción colectiva del presupuesto nacional y la capacidad de maniobra del Estado (Capítulo V: Gestión Pública).

Cuadro 4.3 Apropiaciones e inflexibilidades presupuestarias, 2003 (Recursos Nación, miles de millones de pesos)				
Concepto	Apropiaciones	Inflexibilidades	% Inflexible	% Total De
	(1)	(2)	(3)=(2/1)	Presupuesto Inflexible
FUNCIONAMIENTO	33.221	32.090	0.970	0.500
Gastos de personal	7.207	7.207	1.000	0.110
Gastos generales	2.252	1.121	0.500	0.020
Transferencias	23.762	23.762	1.000	0.370
SGP	12.901	12.901	1.000	0.200
Pensiones	5.961	5.961	1.000	0.090
Universidades	1.331	1.331	1.000	0.020
Otras transferencias	3.569	3.569	1.000	0.060
SERVICIO DE LA DEUDA	27.336	27.336	1.000	0.430
Externa	12.829	12.829	1.000	0.200
Amortizaciones	7.839	7.839	1.000	0.120
Intereses	4.990	4.990	1.000	0.080
Interna	14.507	14.507	1.000	0.230
Amortizaciones	7.872	7.872	1.000	0.120
Intereses	6.635	6.635	1.000	0.100
INVERSIÓN	6.198	4.176	0.670	0.070
TOTAL CON DEUDA	66.755	64.231	0.960	1.000
TOTAL SIN DEUDA	39.419	36.863	0.940	

Fuente: Echeverri et al., 2004.

En síntesis, en Colombia la primera dimensión de la que se compone el Estado de derecho --la ley como instrumento preeminente de gobierno-- presenta una situación relativamente paradójica: en términos generales prima el derecho como instrumento de gobierno, aunque tal predominancia se ve parcialmente socavada por una excesiva excepcionalidad, mientras que la situación de orden público en el país impide que el derecho tenga una total aplicación en partes del territorio nacional (Capítulos II y III).

La cultura de la excepcionalidad jurídica se ha desarrollado con la aplicación de normas expedidas en estados críticos, aunque de alguna manera se han vuelto permanentes, cuando no se ha abusado de ellas. La sombra de la inercia institucional que ha resultado de la prolongada vigencia del llamado “estado de sitio” (ahora denominado “estado de conmoción interior”) subsiste. Asimismo, la existencia violaciones a los DDHH y al DIH debilita la vigencia del Estado de derecho, mientras que el alto grado de participación estatal en los medios de comunicación crea una situación de potencial vulnerabilidad.

De las muchas acciones que podrán adoptarse para garantizar la preeminencia del derecho como instrumento de gobierno, las siguientes opciones de política podrían constituir un buen punto de partida para el debate, en aras de resolver las deficiencias que afectan a esta dimensión:

- (i) Crear e implementar mecanismos efectivos de control para asegurar que las normas expedidas con ocasión de los estados de excepción --particularmente el estado de conmoción interior-- sean efectivamente de carácter excepcional, tal como lo indica la Constitución Política.
- (ii) Difundir el respeto por los DDHH, principalmente el derecho a la vida en general entre todos los colombianos y especialmente entre las fuerzas de seguridad del Estado. Esta labor educativa podría comenzar en las escuelas, y a través de campañas masivas de comunicación y capacitación específicas para los efectivos de los aparatos de orden público. Igualmente se requiere mejorar los controles de abusos potenciales por parte de las fuerzas de orden, aplicar los tratados internacionales de DDHH y DIH ratificados, y garantizar el cumplimiento de las obligaciones adquiridas por el Estado en el marco de dichos acuerdos. Un punto importante a considerar es la promulgación de esta política de DDHH y sus correspondientes planes de acción en todos los municipios del país. Todo lo anterior debe conducir a que se reduzcan los principales indicadores de violación de los DDHH y el DIH.
- (iii) Estimular la privatización de los medios de comunicación.
- (iv) Para solucionar los problemas relativos a la captura de rentas del Estado mediante recursos de preasignados se podría modificar el esquema actual de distribución de transferencias y rentas de destinación específica, aplicar el principio de unidad de caja en el presupuesto, establecer reglas de ahorro contingente para algunos fondos especiales, promover una administración unificada de la tesorería del Estado, revivir los denominados “auxilios parlamentarios” u otros mecanismos que ayuden a hacer explícita y transparente la búsqueda de presupuesto por parte del Legislativo y a alejarlo de la práctica de incluir gastos vía leyes, como ha sido la tradición.

Cualidades intrínsecas de la norma

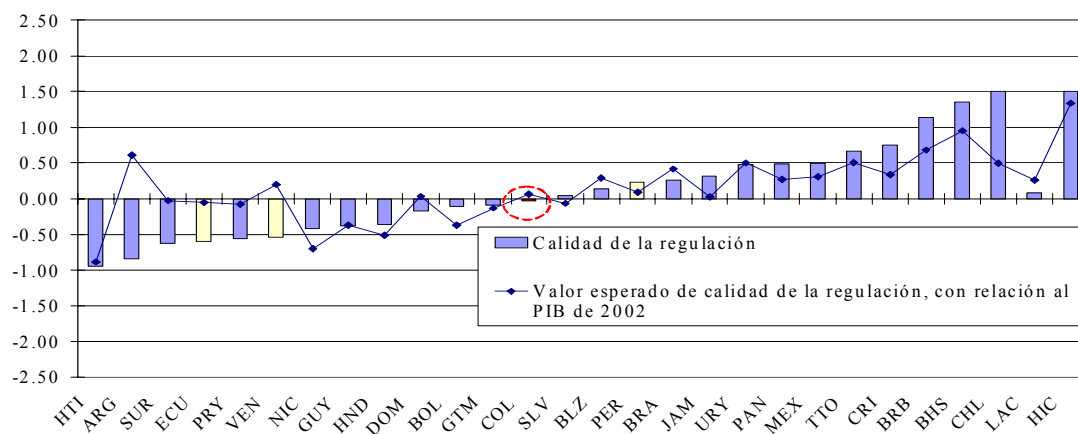
Para que el Estado de derecho funcione plenamente se requiere que la norma reúna una serie de cualidades intrínsecas que faciliten su función como guía de la conducta humana. En otras palabras, el derecho debe ostentar unas características tales que le permitan producir los efectos esperados en el comportamiento humano para que haya congruencia entre lo estipulado por la norma y la conducta ciudadana observable. Las cualidades que hacen a la norma efectiva en este sentido son: generalidad, publicidad, irretroactividad,

claridad, coherencia, viabilidad y estabilidad (Fuller, 1964; Raz, 1979; Finnis, 1980),⁷⁹ rasgos éstos que a continuación se describirán para el caso colombiano.

En Colombia, el grado de acatamiento de las leyes por parte de los poderes públicos y de los ciudadanos se percibe como relativamente bajo. El Latinobarómetro (2005) da una indicación de que la percepción del grado de cumplimiento de la norma es bajo en toda América Latina (un promedio del 20%). Colombia aparece por debajo con un 16%, mientras que el país con el índice más alto es Uruguay, como se vio en el Gráfico 4.1 al principio de este capítulo. Es decir, la norma en Colombia parece fallar en su cometido principal de guiar efectivamente el comportamiento humano. Esta concepción se evidencia en numerosos y muy variados ámbitos de la vida nacional, desde la manera de conducir hasta la creación de grupos armados al margen de la ley (Sousa Santos, 2001). Muy posiblemente, la baja eficacia relativa del sistema judicial contribuye a la formación de esta opinión negativa sobre el funcionamiento y funcionalidad de la ley.

La calidad de la normatividad en Colombia (Gráfico 4.3) también se ubica por debajo del promedio latinoamericano, de la media de países con alto nivel de ingresos e incluso por debajo del valor esperado para el año 2002.⁸⁰ A continuación se hace un análisis pormenorizado de cada uno de los componentes de la calidad de la norma con el fin de precisar las debilidades relativas a esta dimensión del Estado de derecho en el caso colombiano.

Gráfico 4.3
Índice de calidad de la regulación



Fuente: Calculado con base en datos de KKZ, 2003 y WDI, 2004.

⁷⁹ Marmor (2003) resume de forma sucinta y clara el significado de cada una de las citadas características. Sáinz y da Silva (1989) ofrecen un tratamiento más profundo sobre la calidad de las leyes.

⁸⁰ El Índice de Calidad de la Regulación mide la incidencia de políticas que interfieren con el libre desempeño de los mercados como son los controles de precios o una supervisión bancaria inadecuada. Igualmente mide la percepción de la carga que impone la regulación excesiva en áreas como el comercio internacional y el desarrollo de las empresas. El índice está normalizado con una media igual a cero, desviación típica igual a uno, y un rango entre -2,5 y 2,5. Para más detalles sobre la construcción del índice, véanse Kaufmann, Kraay y Mastruzzi (2004) y Kaufmann, Kraay y Zoido-Lobaton (1999).

Generalidad

Para que la norma sea funcional, debe tener un alcance general. Ningún ordenamiento jurídico puede operar de manera eficiente y efectiva si el alcance de la norma se circunscribe a regular el comportamiento de un individuo, un grupo o un acto.

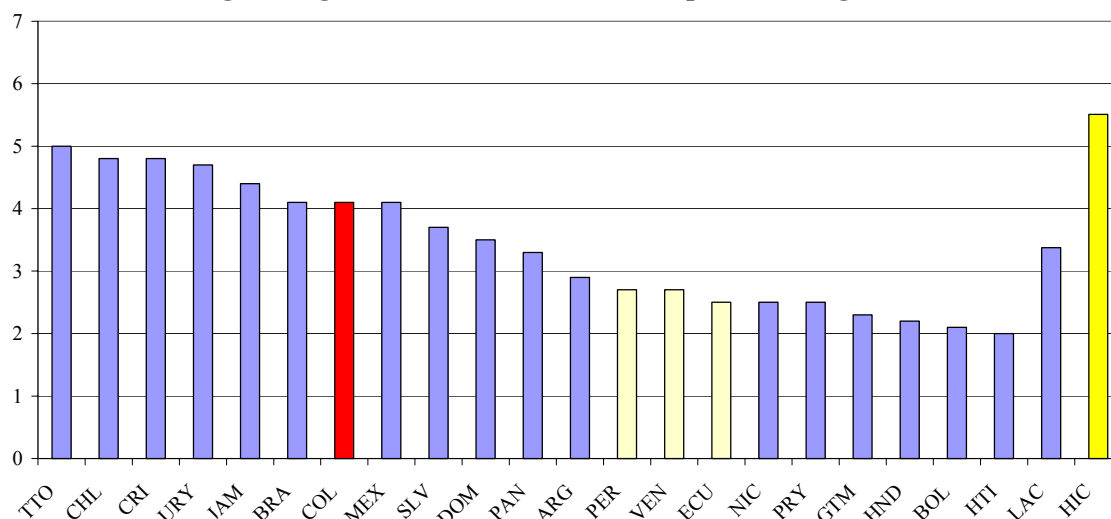
Las normas del ordenamiento jurídico colombiano gozan de un grado suficiente de generalidad. Sin embargo, se dan casos en que su aplicación es desigual. Existen además situaciones en las que los tratamientos especiales entran a formar parte de la formulación de las leyes, como es el caso de los múltiples incentivos tributarios (exenciones, tarifas diferenciales, descuentos y deducciones) mediante los cuales el Gobierno concede beneficios fiscales a sectores sociales y económicos particulares, así como a algunas regiones del país (Cuadro 4.4), a fin de alcanzar mayores niveles de desarrollo y equidad social. Y aunque se trata de una práctica que generalmente se considera aceptable, en algunos casos ciertos grupos de presión han abusado de este recurso para obtener beneficios privados, con lo cual minan el principio de generalidad y equidad en la aplicación de las leyes (Capítulo V: Gestión Pública).

Cuadro 4.4						
Incentivos Fiscales en Colombia						
Objetivo	Beneficiario	Tipo de Incentivo				
		Renta	IVA	Comercio Exterior	Otros	
Desarrollo regional	Ley Páez:	Empresas	X			X
		Inversionistas	X			X
		Empresas de tardío rendimiento	X			X
		Eje Cafetero: Nuevas empresas	X	X		X
		Seguros de terremoto		X		
		Fronteras: Nuevas Empresas	X	X		X
Ley de la Cultura	Productores de bienes de interés cultural				X	
Ley del Libro		Industria de papel			X	
Ley de Bomberos		Importación y compra de equipos especializados en la extinción de incendios		X		X
Desarrollo Sectorial			Turismo: Empresas del sector		X	
	Ciencia y Tecnología:	Instituciones del sector		X		
		Donantes y Inversionistas	X			
	Medio Ambiente:	Inversiones ambientales	X	X		X
Zonas Francas Industriales		Inversionistas y exportadores de las zonas				X
Zonas Económicas Especiales de exportación						X
Fuente: Hernández et al., 2000.						

Fuente: Hernández *et al.*, 2000.

La búsqueda de tratamientos privilegiados por parte del sector privado no parece ser una costrumbre bastante generalizada. Sin embargo, la probabilidad de que el sector privado pueda obtener legislación que lo favorezca mediante el soborno y la influencia es elevada, en comparación con lo que sucede en los países de economías avanzadas (Gráfico 4.4).

Gráfico 4.4
Pagos irregulares en la formulación de políticas de gobierno



Fuente: WEF, 2003-2004.

Asimismo, una encuesta realizada por la Vicepresidencia de la República, conjuntamente con el Banco Mundial y otros, revela que un 70% de los colombianos cree que la ley sólo es para los pobres.

Publicidad

La norma, así como cualquier otro acto administrativo, debe ser promulgada, es decir, publicada formalmente, a fin de que sea cumplida en su obligatoriedad. Sólo si la norma es pública y conocida puede guiar el comportamiento de los sujetos a quienes va dirigida.

En Colombia, las normas jurídicas se publican regularmente de manera impresa y electrónica en el *Diario Oficial* (http://www.imprenta.gov.co/print-int/HTML/frameset/inter_diariofi.htm). Esta publicación contiene actos legislativos, leyes, autos, resoluciones, acuerdos, edictos y sentencias judiciales, entre otros. El precio de la versión impresa es 900 pesos colombianos (aproximadamente 6,6% del salario mínimo diario en 2006, un precio relativamente alto), mientras que la versión en línea es gratuita. Esta última versión del diario provee acceso a la legislación promulgada desde el 1º de enero de 1999, además de que es rápida y permite revisar los contenidos del Diario antes de descargarlo o abrir los vínculos. Adicionalmente, es posible comprar las ediciones desde 1991 en discos compactos, cuyo precio oscila entre 19.000 y 33.000 pesos colombianos (US\$8 - US\$14 aprox.), dependiendo del año deseado.

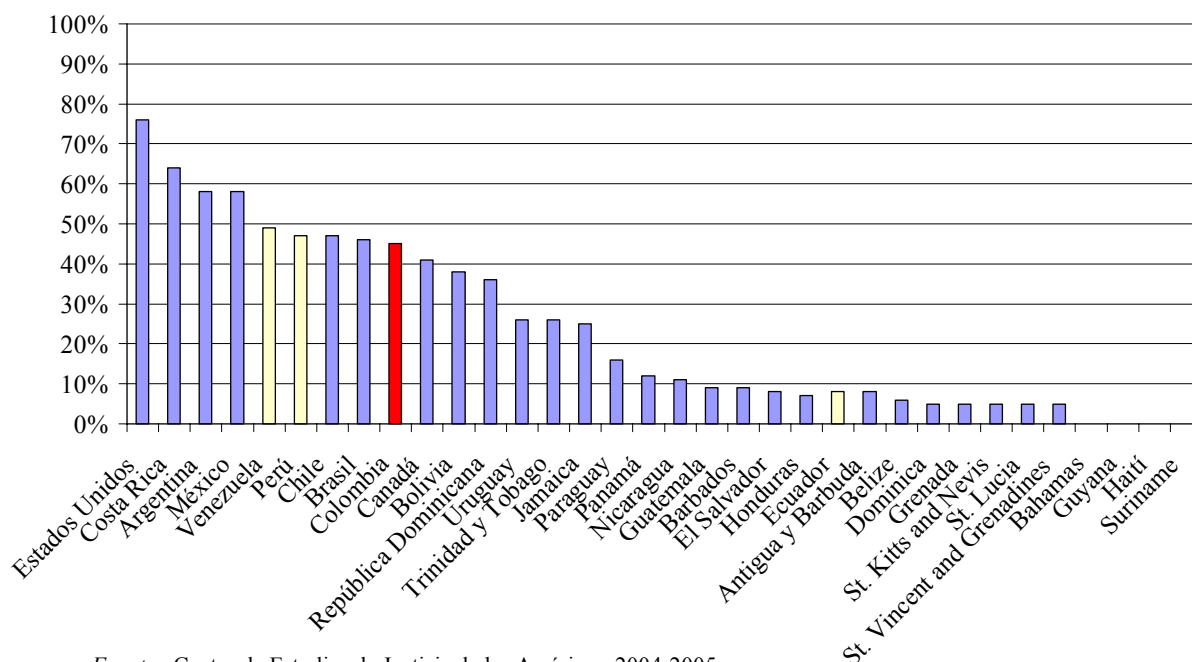
El órgano informativo oficial del Congreso de la República es la *Gaceta del Congreso*. En ella se publican los proyectos de ley y sus estudios correspondientes, las ponencias, las actas, las observaciones presentadas por escrito por los ciudadanos, así como las de los representantes del Gobierno. Ninguna etapa en el proceso que atraviesa un proyecto de acto legislativo o de ley puede darse sin la publicación del asunto a debatir. La impresión la realiza la Imprenta Nacional de Colombia. Al inicio de cada año legislativo se comienza con el No.1, que al final del mismo arroja una producción total de 800

gacetas aproximadamente. Existe también una versión electrónica, así como un motor de búsqueda de leyes y actos legislativos desde 1994, disponible a través de la página de la Secretaría del Senado (<http://www.secretariasenado.gov.co>). Tanto la versión impresa como la electrónica son gratuitas.

La jurisprudencia de las cuatro altas Cortes de la Rama Judicial no se imprime desde hace algunos años, aunque en la actualidad se estudia la posibilidad de reiniciar la su impresión selectiva. Sin embargo, la totalidad de sentencias se encuentra disponible en línea, a través de un motor de búsqueda especializado que se encuentra en la página del Consejo Superior de la Judicatura (CSJ) sin costo alguno (<http://www.ramajudicial.gov.co>). Colombia ocupa un lugar aceptable en la clasificación del Centro de Estudios de Justicia de las Américas sobre acceso de la información judicial en Internet (Gráfico 4.5). Este organismo evalúa a cada país en varias categorías, entre las que se encuentran la existencia de una página del Poder Judicial en la red y la publicación en línea de sentencias, estadísticas procesales y presupuesto del ramo, entre otras.

En suma, el acceso a la información judicial en Colombia es relativamente bueno, bien sea por medios electrónicos o impresos. Sin embargo, aún existen deficiencias en materias de recursos y buenos sistemas que permitan ofrecer más y mejor información, en especial en lo relacionado con la generación de estadísticas sobre el estado de los procesos judiciales. Esto tiene un efecto sobre la calidad del control que de los diferentes poderes del Estado se puede hacer desde la sociedad civil.

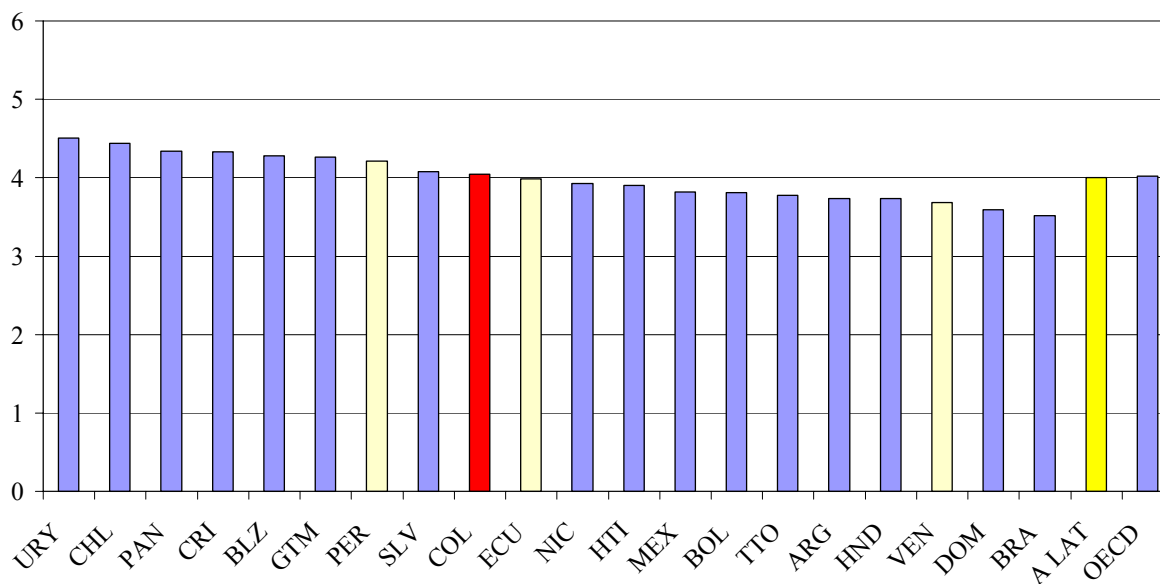
Gráfico 4.5
Índice de accesibilidad de la información judicial en internet



Fuente: Centro de Estudios de Justicia de las Américas, 2004-2005.

Sobre el grado de conocimiento promedio del derecho, se puede afirmar que las leyes con más impacto social (como por ejemplo las correspondientes a la reducción de trámites burocráticos y a la reforma pensional) gozan de un alto grado de difusión. Adicionalmente, la percepción entre los empresarios es que el acceso a la información legislativa no es una tarea en extremo difícil, de modo que en este aspecto la puntuación de Colombia está sobre la media regional (Gráfico 4.6). No obstante, y como se verá más adelante, la dispersión y falta de congruencia de las leyes que constituyen del ordenamiento jurídico dificulta su conocimiento cabal y preciso por parte de la ciudadanía.

Gráfico 4.6
La información sobre las leyes y regulaciones que afectan mi empresa es fácil de obtener



Fuente: WBES, 2000.

Irretroactividad

La norma debe regir comportamientos de forma prospectiva para poder guiar la conducta de sus sujetos. Si ésta regula con carácter retroactivo, estaría haciéndolo sobre comportamientos pasados y por lo tanto inmutables, lo cual imposibilita que se constituya en guía de los mismos.

El ordenamiento jurídico colombiano respeta el principio de irretroactividad de las leyes, salvo en aquellas ocasiones en que opera el principio de favorabilidad (en virtud del cual es universalmente aceptada la trasgresión del principio de irretroactividad). Sin embargo, la transición del sistema inquisitivo al acusatorio ha implicado fuertes cuestionamientos frente a la manera en que se deben aplicar estos dos principios (favorabilidad e irretroactividad). El problema principal radica en que el nuevo sistema ofrece condiciones más favorables para los acusados que el anterior. Esto ha llevado a muchos procesados con delitos anteriores al 1 de enero del 2005 a exigir que se les aplique el principio de favorabilidad sobre el de irretroactividad. Todavía las altas Cortes no han tomado una posición unificada frente a este debate.

Claridad

El derecho puede guiar el comportamiento sólo si sus sujetos entienden su contenido. La claridad de la norma requiere que se la formule en un lenguaje accesible y que facilite su comunicación. Deberá entonces aparecer expresada en un léxico determinado tendiente a

la precisión y con una sintaxis, morfología y estilo legal llanos, además de poseer la estructuración normada y lógica de los textos jurídicos.

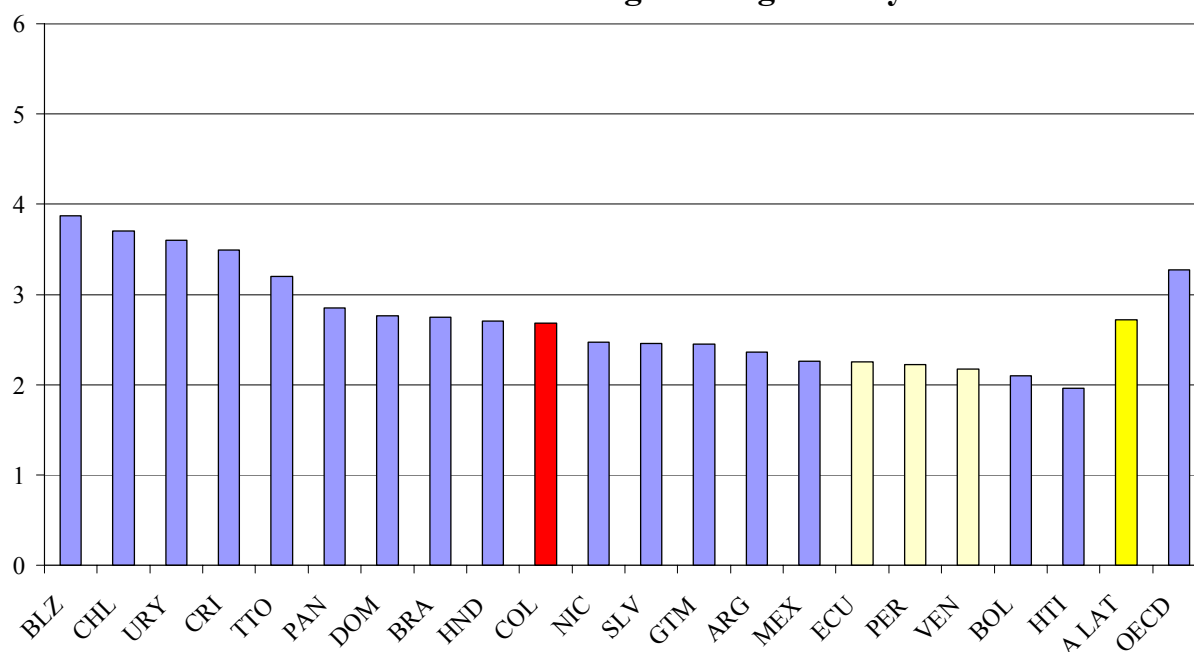
El estilo y léxico de la normatividad colombiana son precisos y propios. Sin embargo, las ambigüedades introducidas en ciertos casos hacen que la ley se deje abierta a interpretaciones. Así, el estilo se presta a la introducción de los denominados “micos” en la legislación (una especie de *loophole* o vacío en el texto de la ley que se explota en beneficio de intereses particulares), bajo la apariencia de un texto pulcro y claro. Adicionalmente, en algunas ocasiones resulta difícil asegurar la coherencia interna del ordenamiento jurídico, situación que va en detrimento de la claridad de sus mandatos. Más allá de las varias interpretaciones a que dé lugar, el problema de la ambigüedad también está relacionado con la inexistencia de jurisprudencia y doctrina consolidadas. Esto resulta en sentencias contradictorias que hacen que en ocasiones la ley sea percibida como impredecible.

Coherencia

Para guiar el comportamiento de las personas, la norma también debe ser coherente o armónica con el resto del ordenamiento jurídico. La falta de coherencia entre las normas que componen el marco legal puede llevar a generar contradicciones y a enviar señales confusas y contradictorias a los ciudadanos, lo cual debilita su eficacia para guiar la conducta ciudadana.

Colombia carece de un sistema eficaz de verificación de vigencia normativa, así como de un sistema expreso de derogatoria de normas que le permita a los legisladores revisar, con agilidad y confiabilidad, su concordancia con aquellas que están en proceso de elaboración con el resto del ordenamiento jurídico (Ministerio del Interior y de Justicia, 2005). Esta carencia se ve agravada por el alto número de proyectos que tramita el Congreso durante cada legislatura. Por ejemplo, sólo en la correspondiente al año 2003-2004, el Congreso gestionó 558 iniciativas legislativas. Aunque este número es comparativamente bajo con respecto al resto de la región (razón por la que quizás la percepción de que el sistema es congruente es mayor en Colombia que en países como Perú, Venezuela y Bolivia), sigue estando ligeramente por debajo del promedio regional (Gráfico 4.7). Esta dispersión legislativa, sumada a la relativa incertidumbre de la vigencia de las normas, afecta la capacidad de promulgar normas claras y armonizadas con el resto del ordenamiento jurídico.

Gráfico 4.7
Características del sistema legal - congruente y confiable



Fuente: WBES, 2000.

Viabilidad

La norma legal que es imposible de seguir o impracticable no puede guiar la conducta humana. Por ello es necesario, previamente a su preparación, elaborar los antecedentes que determinen su viabilidad económica, financiera, social y política, de modo que la autoridad competente pueda pronunciarse sobre ellos.

Según lo establecido en la Constitución Política de Colombia, le corresponde al Congreso la aprobación de las leyes. Es por eso que éstas pueden originarse o ser iniciativa tanto de los senadores como de los representantes. También tienen iniciativa legislativa el Gobierno Nacional (a través de los ministros), la Corte Constitucional, el Consejo Superior de la Judicatura, la Corte Suprema de Justicia, el Consejo de Estado, el Consejo Nacional Electoral, el Procurador General de la Nación, el Contralor General de la República, el Fiscal General de la Nación, el Defensor del Pueblo y los ciudadanos.⁸¹

Para que sean estudiados por el Congreso, los proyectos deben cumplir varios requisitos, entre otros: tener un título o nombre que los identifique, el articulado y una exposición de motivos en donde se explican las razones y la importancia del proyecto. Además, por lo general se utiliza la participación de expertos para valorar la pertinencia de la ley. Sin

⁸¹ Por medio del mecanismo de participación popular o iniciativa popular, para lo cual se requiere un número de ciudadanos igual o mayor al 5% del censo electoral, un 30% de los concejales o un 30% de los diputados del país.

embargo, no existe un sistema formal de filtros que permita determinar, *ex ante*, la viabilidad económica y el impacto administrativo y financiero de las normas. Ello incrementa el riesgo de que la aplicación de aquellas que se aprueban pueda ser inviable o de difícil ejecución, como lo muestra la existencia de mandatos constitucionales que no pueden ser llevados a cabo por falta de recursos (Capítulos II y V).

Estabilidad

Si los cambios en la norma son frecuentes, el seguimiento de la misma por parte de los sujetos se dificulta. Asimismo, la inestabilidad de la norma afecta las expectativas de los ciudadanos, un factor importante en la definición de los comportamientos humanos en general, y del funcionamiento de la economía en particular.

En Colombia, la inestabilidad de las normas es percibida como un gran problema: un 67% de los encuestados en la World Business Environment Survey (2002) considera que la legislación es impredecible. Asimismo, el Índice de Estabilidad Política (Capítulo III: Sistema Democrático), que tiene en cuenta la posibilidad de predecir las políticas, ubica a Colombia muy por debajo de los países con altos ingresos e incluso por debajo de la media regional. Esta inestabilidad puede atribuirse, entre otros, a los siguientes factores: (i) la falta de disciplina y estructura en el proceso legislativo, y a la ausencia de filtros antes mencionada; (ii) la discrecionalidad legislativa de la Corte Constitucional (Kalmanovitz, 2000) y de algunos órganos de la Rama Ejecutiva; y (iii) los ajustes normativos necesarios para institucionalizar la nueva Carta Política, que ha generado una inflación legislativa.

En relación con la inestabilidad normativa, mención especial amerita la función que cumple la acción pública de inconstitucionalidad mediante la cual los ciudadanos demandan ante la Corte Constitucional una norma que consideran contraria al ordenamiento superior. En 2004, de los 617 procesos que ingresaron a la Corte por asuntos de constitucionalidad, el 94,2% correspondió a demandas de inconstitucionalidad (CSJ, 2005). Asimismo, el 90% de los fallos emitidos en 2004 en relación con los procesos de constitucionalidad correspondieron a acciones públicas de inconstitucionalidad. Es evidente entonces que el número de acciones de este tipo no es despreciable en comparación con las otras fuentes de revisión constitucional (como por ejemplo cuando se presenta objeción presidencial a algún proyecto de ley, o cuando el Congreso aprueba una ley estatutaria). En consecuencia, y a pesar de la importancia de esta acción pública para salvaguardar el ordenamiento jurídico constitucional, la proliferación de demandas de inconstitucionalidad produce inestabilidad de la norma, por cuanto se genera la incertidumbre en este sentido.⁸²

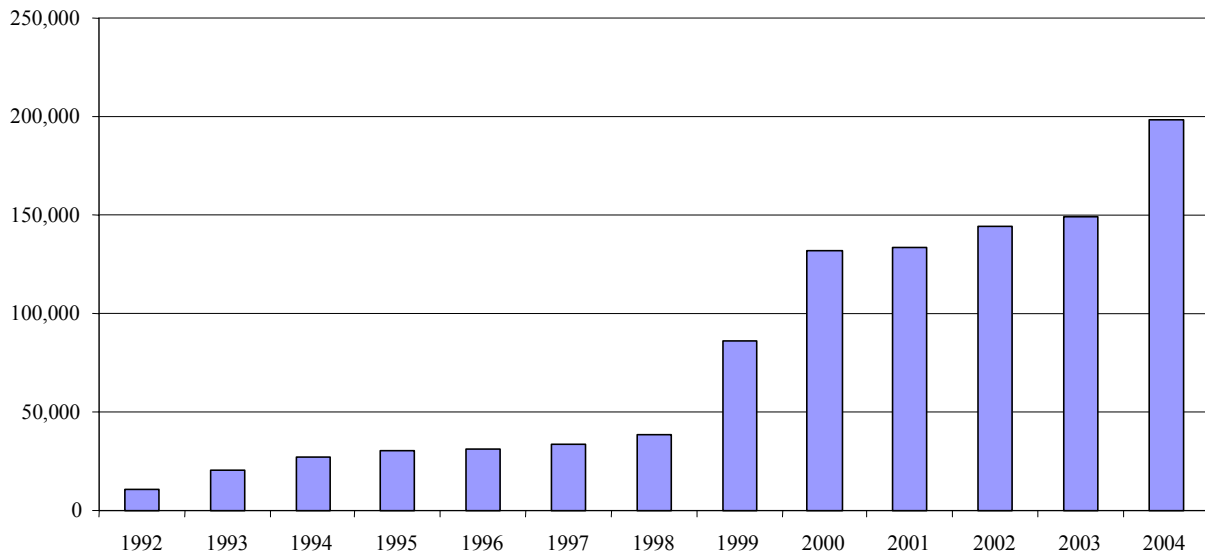
Finalmente, otra fuente de inestabilidad normativa es la acción de tutela. Creada dentro del marco de espíritu garantista de la Constitución de 1991, la tutela o recurso de amparo se ha convertido en la herramienta judicial más utilizada por los ciudadanos. El número de demandas de esta naturaleza ha venido creciendo vertiginosamente desde su creación

⁸²

En 2003, por ejemplo, 60 de las 336 demandas presentadas fueron aceptadas.

(Gráfico 4.8). Un estudio reciente de la Organización Iberoamericana de Seguridad Social (OISS), la Universidad Javeriana de Bogotá y el Instituto de Ciencias de la Salud (CES) de Medellín (2005) muestra cómo, de las tutelas radicadas el 80% se concede en primera instancia, mientras que el 70% de las que pasan a revisión por la Corte Constitucional es confirmado por ésta. El fenómeno, asociado al problema de la seguridad social (aproximadamente 68% de las tutelas presentadas se relacionan con el sector salud, pensiones y riesgos profesionales), genera inestabilidad no sólo económica (el fallo favorable a una tutela suele venir acompañado de algún tipo de desembolso, generalmente a cargo de alguna entidad pública), sino también jurídica: las líneas jurisprudenciales que garantizan la protección de los derechos sociales --en su mayoría están consagrados en la Carta Política como derechos fundamentales-- permiten una interpretación lo suficientemente amplia como para que sea relativamente fácil introducir cambios en el comportamiento legal de un actor a través de una herramienta muy accesible y de muy rápida ejecución. La situación creada conjuntamente por los fallos en demandas por tutela y las demandas de inconstitucionalidad (populares o de otra fuente), ha llevado a muchos a pensar que la Corte Constitucional suele extralimitarse en sus funciones y legislar con jurisprudencia, lo cual pone en peligro el cumplimiento del principio de separación de poderes (Kalmanowitz, 2000). Este debate, sostenido coloquialmente entre miembros de la Junta Directiva del Banco de la República y los miembros de la Corte, ha sido documentado y explicado en un trabajo reciente sobre los proyectos antagónicos de construcción de sociedad en Colombia (Orjuela, 2005).

Gráfico 4.8
Evolución de la demanda de tutela



Fuente: Elaboración propia con datos de CSJ, 2005 y Corporación Excelencia en la Justicia, 2000.

Si bien todas las cualidades intrínsecas de la norma requieren atención, su inestabilidad es el desafío más crítico de esta dimensión. El cambio frecuente de normas y regímenes es el principal freno al desarrollo institucional de largo plazo, a la colaboración intertemporal y a la elaboración de normas que agreguen los intereses de la colectividad de manera efectiva. Las causas de la inestabilidad de la norma son variadas, aunque en el caso colombiano los principales causantes de la relativa volatilidad normativa parecen ser los siguientes: la ausencia de un sistema formal de filtros adecuado, la relativa vulnerabilidad del proceso legislativo a intereses particulares, la carencia de un sistema eficaz de vigencia normativa y derogatoria expresa, y la inexistencia de jurisprudencia y doctrina jurídica consolidadas que permitan encauzar y dotar de previsibilidad a las acciones de tutela e inconstitucionalidad.

Con el fin de solucionar esta relativa debilidad, se sugiere:

- (i) Definir una política que armonice, consolide y simplifique la normatividad vigente. Adicionalmente debe contemplarse la implementación de una base de datos de verificación de vigencia normativa, así como un sistema de derogatoria expresa de las normas.
- (ii) Implementar los mecanismos adecuados para lograr la unificación y compilación de la jurisprudencia y doctrina existentes, especialmente en lo que se refiere al tratamiento de las acciones de constitucionalidad y tutela, y generar estadísticas sobre el estado de los procesos judiciales.
- (iii) Formular técnicas legislativas eficientes que incluyan un sistema formal de filtros para evitar la duplicación de normas, garantizar su viabilidad económica y financiera, y prevenir su impacto administrativo potencial. Para ello se sugiere adoptar un manual de técnica legislativa de obligatorio cumplimiento; aumentar la disponibilidad de personal profesional de apoyo legislativo de carácter permanente; y establecer un órgano técnico de investigación con capacidad de analizar la viabilidad, neutralidad, generalidad e impacto de los proyectos de ley.
- (iv) Fomentar la actitud positiva de la ciudadanía respecto a la ley y mejorar su cumplimiento, a través de la construcción colectiva de normas que regulen la convivencia en los municipios, así como de acciones pedagógicas para promover el conocimiento de normas en los distintos sectores y aumentar su acatamiento. Es necesario que los ciudadanos perciban que la ley es de aplicación general e igual para todos y no sólo para un cierto sector de la población. Igualmente, se deben realizar actividades encaminadas a promover la cultura ciudadana que contribuyan al reconocimiento de las instituciones públicas y sus funciones, y a implementar estrategias que propendan por la legitimación de las actuaciones estatales.

Aplicación congruente de la norma

Para que la norma pueda guiar efectivamente la conducta humana, las agencias encargadas de su aplicación específica deben hacerlo de manera congruente con el objeto y alcance de la misma (Marmor, 2003). En la práctica, se requiere que exista un entramado jurídico-institucional que incluya, por ejemplo: (i) un Poder Ejecutivo transparente y justo, (ii) un Poder Judicial independiente y eficaz, (iii) un sistema de

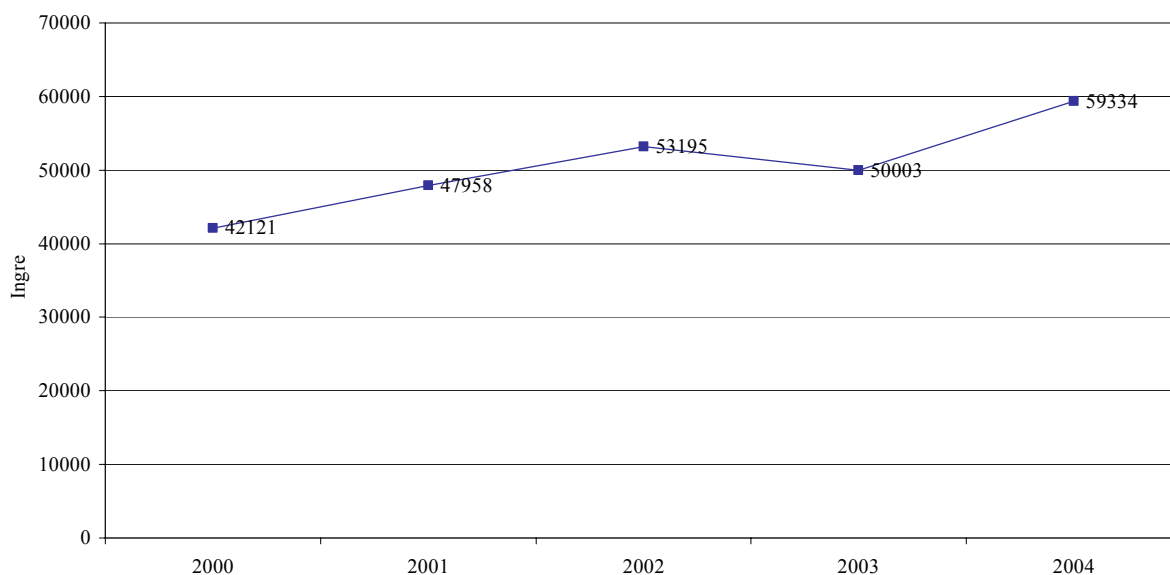
justicia accesible, y (iv) un sistema de auxiliares de la administración de justicia fiables y competentes (Ministerio Público, Defensoría del Pueblo, defensa legal, policía, institutos forenses, sistema penitenciario), así como sistemas adecuados de información y control.

Aplicación congruente por parte del Ejecutivo

Existencia de un servicio civil profesionalizado y protegido de las presiones políticas

Si bien en el capítulo correspondiente a la gestión pública se verá con mayor detalle lo relativo al servicio civil en Colombia, se pueden anticipar de antemano los desafíos por enfrentar en relación con su profesionalización. La evidencia empírica parece apuntar a que existe un problema de aplicación congruente de la norma por parte de la administración pública. Entre 1998 y 2003, la demanda en la jurisdicción de lo contencioso-administrativo aumentó en un 120%, mientras que en la jurisdicción ordinaria disminuyó un 7%. Sólo en el período 2000-2004 el aumento fue del 16% (Gráfico 4.9). Aunque este incremento responde en parte a un aumento de las competencias propias de esta jurisdicción, el conflicto entre el Estado y los ciudadanos también ha aumentado, especialmente en forma de demandas laborales como respuesta a los procesos de reestructuración administrativa de los últimos años (CSJ, 2005).

Gráfico 4.9
Demanda en la jurisdicción de lo Contencioso-Administrativo



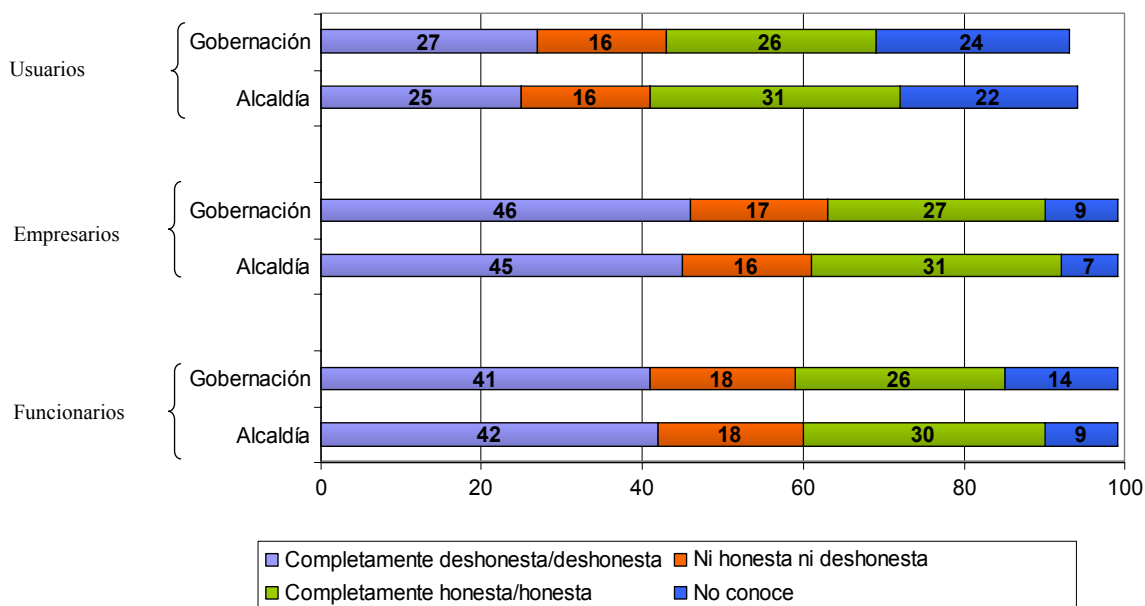
Fuente: Consejo Superior de la Judicatura, 2004-2005.

Ello es sin duda expresión de la percepción generalizada que existe en el país según la cual quienes pertenecen al servicio civil (en especial en el nivel subnacional de la Rama Ejecutiva) son deshonestos (Gráfico 4.10). La percepción de deshonestidad es más

común entre los mismos funcionarios y los empresarios, que entre los usuarios, siendo éstos últimos quienes declaran conocer menos las entidades sobre las que se indaga.

Gráfico 4.10

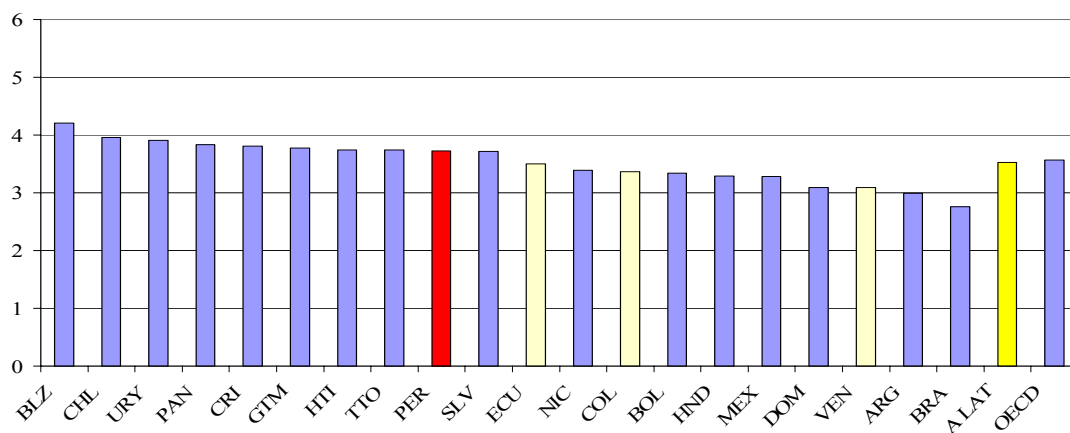
"¿Qué tan honesta/deshonesta es cada una de las siguientes instituciones?"



Fuente: Vicepresidencia de la República *et al.*, 2002.

Semejante percepción podría ser indicativa de que el cumplimiento de la norma se distorsiona mediante acciones de cohecho y otras trasgresiones similares. Es decir, los poderes públicos se verían directamente involucrados no sólo en la no aplicación de la norma, sino en su violación delictiva para fines privados mediante el abuso de posición pública. Por su parte, la percepción entre los empresarios es que la interpretación de las normas jurídicas vigentes tiende a ser relativamente incongruente e impredecible (Gráfico 4.11), lo cual podría evidenciar la posibilidad de que dicha interpretación no esté libre de presiones que la hagan variar. Esto puede responder a la situación ya mencionada de debilidad en la consolidación de la jurisprudencia.

Gráfico 4.11
¿Hasta qué punto está de acuerdo con la siguiente afirmación? "La interpretación de las regulaciones que afectan mi empresa es congruente y predecible"

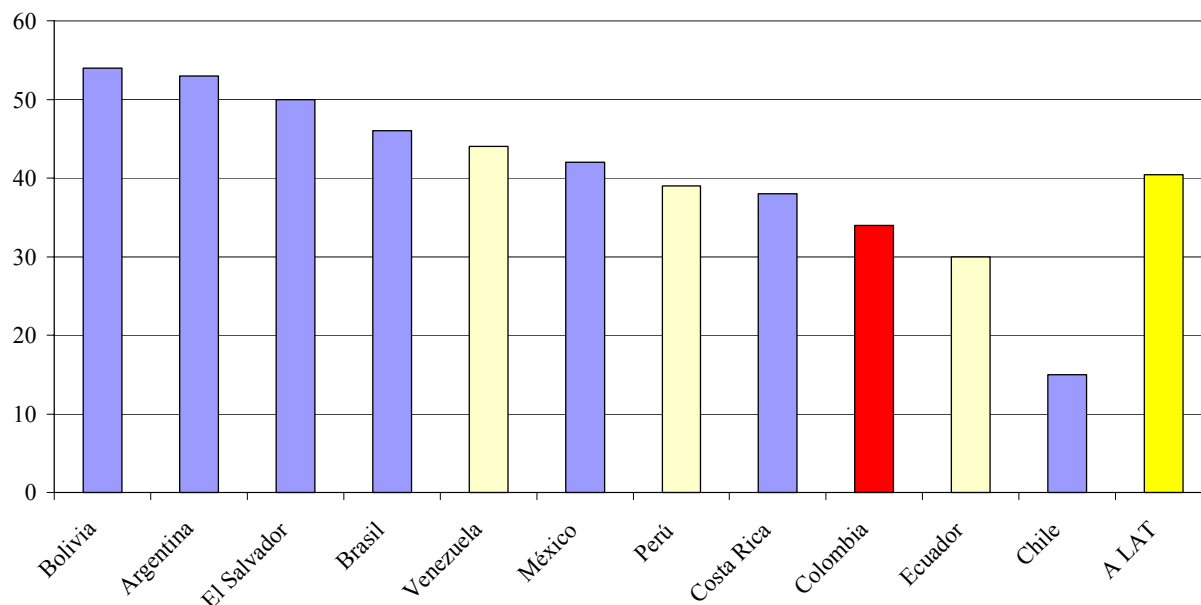


Fuente: WBES, 2000. Nota: 6=muy de acuerdo.

Existencia de regulaciones que minimicen el poder monopolístico y los comportamientos rentistas de los funcionarios públicos

En Colombia, las trabas burocráticas no son tan excesivas a la luz de lo que sucede en el resto de la región, si bien su posición sigue siendo precaria cuando se la compara con la de los países de la OCDE. Según el World Economic Forum, Colombia ocupa el tercer lugar de la región (después de Chile y Ecuador) en lo que se refiere a la existencia de menores trabas burocráticas (Gráfico 4.12). En Colombia, por ejemplo, empezar un negocio requiere 43 días y cuesta aproximadamente 30% del ingreso per cápita, comparado con los promedios de la región, 70 días y 63% respectivamente (World Bank e International Finance Corporation <http://www.doingbusiness.org/ExploreEconomies>).

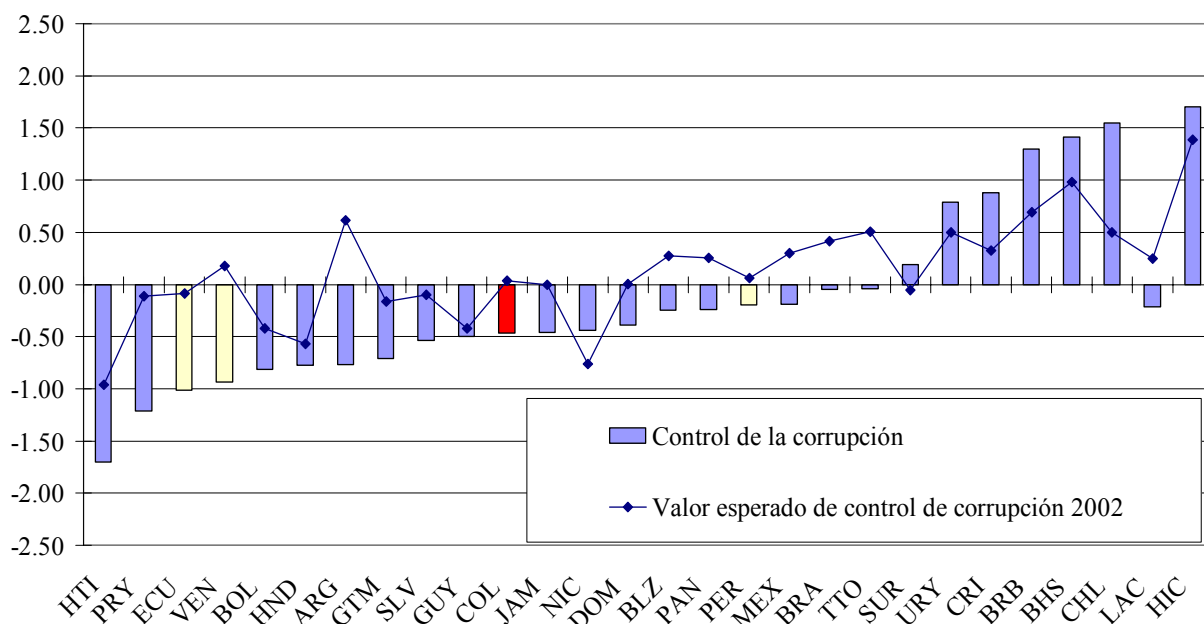
Gráfico 4.12
Calificación de las trabas burocráticas



Fuente: WEF 2000.

No obstante, según se vio en el Gráfico 4.4, la percepción sobre el uso de pagos irregulares en Colombia es bastante generalizada y supera en mucho el promedio regional; igualmente preocupante es la percepción sobre la corrupción en general, un aspecto en el que si bien el país se encuentra en mejor posición que muchos otros de la región, algunos como Chile lo aventajan significativamente. El Índice de Control de Corrupción (Gráfico 4.13) ubica al país ligeramente por debajo de la media regional (que en todo caso es negativa), e inclusive por debajo de los valores esperados a partir de los estudios del Banco Mundial (World Bank e International Finance Corporation <http://www.doingbusiness.org/ExploreEconomies>). Esto indicaría que las regulaciones existentes no son lo suficientemente efectivas como para minimizar las posibilidades de que los funcionarios públicos se involucren en prácticas rentistas ilegales.

Gráfico 4.13
Índice de control de corrupción



Fuente: Calculado con base en datos de KKZ, 2002 y WDI, 2004.

Aplicación congruente por parte del sistema de administración de justicia

El Poder Judicial tiene una responsabilidad central respecto a la idoneidad de la administración de justicia, pero la interpretación congruente de la norma, y por lo tanto la vigencia del Estado de derecho, dependen de todas las entidades que conforman el sistema, tanto dentro como fuera del Poder Judicial.

Antes de la expedición de la Constitución de 1991, la Corte Suprema de Justicia concentraba competencias en materia civil, penal, laboral y ejercía el control constitucional. La Constitución de 1991 mantuvo la Corte Suprema de Justicia pero restringió sus funciones. Actualmente es el máximo tribunal de casación, es responsable del juzgamiento de los magistrados de las demás cortes y del Fiscal General de la Nación por cualquier hecho punible que se les impute, y está a cargo de la investigación y juzgamiento de los congresistas. Además, previa acusación del Fiscal General de la Nación, debe juzgar a los Ministros del Despacho, al Procurador, al Defensor del Pueblo, al Contralor y a los altos mandos militares y de la fuerza pública por los hechos punibles que se les imputen.

La Corte Constitucional, creada hace tres lustros con la Constitución de 1991, es responsable de guardar la integridad y supremacía constitucional. Para ello debe decidir

sobre las demandas de inconstitucionalidad promovidas por los ciudadanos contra los actos modificatorios de la Constitución, los decretos dictados por el Gobierno, las leyes y la exequibilidad de los tratados internacionales. También debe decidir sobre la constitucionalidad de la convocatoria a un referendo y a una asamblea constituyente, y revisar las decisiones judiciales relacionadas con la acción de tutela.

El Consejo Superior de la Judicatura es la institución encargada de administrar la Rama Judicial y de ejercer la función disciplinaria. Entre sus tareas están elaborar el presupuesto de esta última, aprobar sus proyectos de inversión, autorizar la celebración de convenios y contratos, determinar la estructura y las plantas de personal de las corporaciones y los juzgados, y administrar la carrera judicial.

El Consejo de Estado, por su parte, es el tribunal supremo de la jurisdicción de lo contencioso administrativo. Algunas de sus funciones principales son actuar como cuerpo consultivo del Gobierno en asuntos de administración, decidir acciones de nulidad por inconstitucionalidad de los decretos dictados por aquel cuya competencia no corresponda a la Corte Constitucional, y decidir sobre la pérdida de investidura de los congresistas.

Por último, la Fiscalía General de la Nación es la entidad encargada de realizar las investigaciones en materia penal. Debe investigar los delitos y acusar a los presuntos infractores ante los juzgados y tribunales.

Independencia

Dado que el sistema de administración de justicia en su conjunto es, en última instancia, el encargado de interpretar las normas para resolver pacíficamente las disputas y arbitrar los conflictos sociales, aquellos que surjan entre el Ejecutivo y el Legislativo, así como entre el Estado y los ciudadanos, su independencia es la base del Estado de derecho.

La ausencia de un sistema de administración de justicia independiente limita la capacidad de la ley como instrumento de gobierno. Una justicia mediatizada por poderes fácticos puede convertirse en un instrumento de gobierno efectivo, pero en este caso no es, en sentido estricto, el derecho el que guía la conducta humana, sino la fuerza como instrumento de control disfrazada de legalidad. La independencia del sistema de justicia se deriva esencialmente de la autonomía del Poder Judicial. En todos los ordenamientos jurídicos se espera un cierto nivel de imparcialidad y profesionalidad en los órganos que componen la administración de justicia.

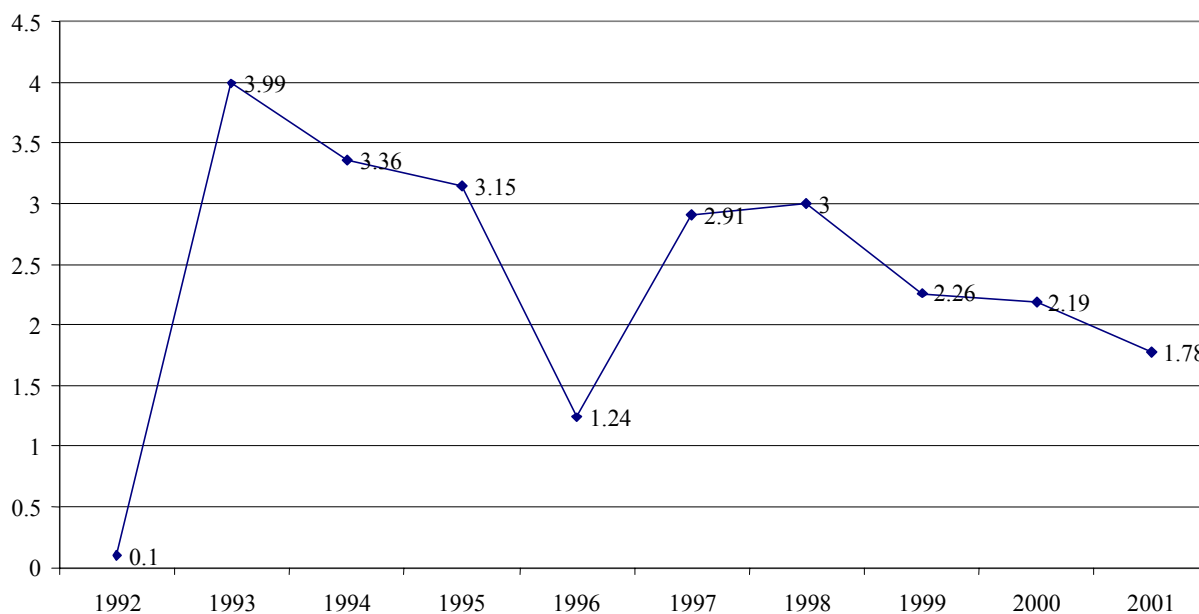
Existen tres tipos de independencia del Poder Judicial. El primer tipo es la independencia externa, también llamada institucional, que se predica sobre la justicia en relación con los otros poderes del Estado. El segundo tipo es la independencia interna, también llamada jerárquica, que se predica sobre el juez en relación con sus órganos jerárquicos. El tercer tipo es la independencia del juez individual, que se predica sobre el juez en relación con las partes de un litigio.

Independencia externa. Entre 1957 y 1991, la Rama Judicial colombiana gozó de una libertad orgánica amplia. El sistema de elección de los miembros de las corporaciones por cooptación les permitía mantenerse al margen de los avatares políticos y clientelares. No

obstante, y como anota Uprimny (2001), la situación era paradójica: si bien el Poder Judicial gozaba de una independencia absoluta en términos orgánicos, en términos administrativos estaba completamente subordinado al poder Ejecutivo a través de la asignación presupuestal. Así por ejemplo, los niveles de remuneración estaban sujetos a las decisiones gubernamentales (Uprimny 2001). Había, por tanto, independencia pero no autonomía (Cáceres Corral, 1995).

Con el proceso de reforma constitucional, la justicia colombiana ha experimentado una serie de transformaciones entre las cuales figuran la creación de la Fiscalía General de la Nación, la Corte Constitucional y el Consejo Superior de la Judicatura. Si bien por lo general la creación de Cortes Constitucionales y de órganos similares al Consejo Superior de la Judicatura, así como el otorgamiento de autonomía presupuestaria y administrativa suelen tener efectos positivos en la independencia y autonomía del Poder Judicial, éstos dependen en última instancia del sistema de nombramiento de los miembros de los citados cuerpos. Cabe anotar, sin embargo, que la participación de la Rama Judicial en el total del presupuesto nacional ha venido decayendo desde 1992 (Gráfico 4.14), lo cual podría indicar una posible pérdida de autonomía administrativa.

Gráfico 4.14
Participación de la rama judicial en el Presupuesto General de la Nación 1992-2001



Fuente: Garayet al., 2002.

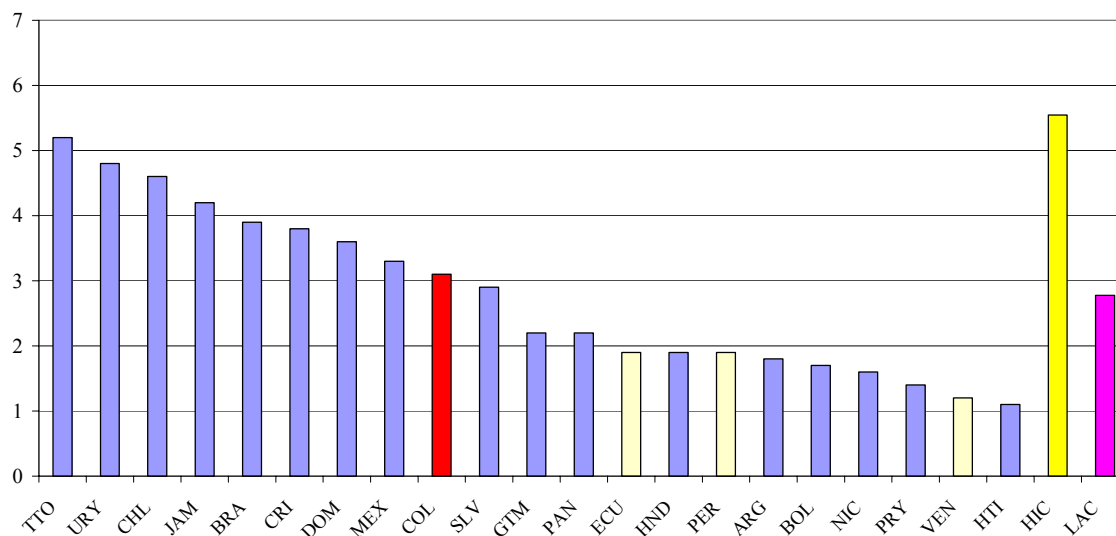
Los nueve magistrados de la Corte Constitucional son elegidos por el Senado de la República. En cuanto a la Corte Suprema de Justicia, sus 23 magistrados son elegidos por ella misma, a partir de listas de candidatos conformadas por el Consejo Superior de la Judicatura. Algunos de los integrantes del Consejo Superior de la Judicatura (los siete que conforman la sala disciplinaria) son elegidos por el Congreso de la República a partir de ternas presentadas por el Presidente. Los demás (los seis que integran la sala

administrativa) son elegidos por el Consejo de Estado, la Corte Suprema de Justicia y la Corte Constitucional. El Consejo de Estado, por su parte, elige a sus 27 integrantes. Por último, el Fiscal General de la Nación es elegido por la Corte Suprema de Justicia a partir de una terna presentada por el Presidente de la República. Además, la Constitución de 1991 estableció y secuenció períodos de manera que se fortaleciese la independencia judicial, evitando la coincidencia del mandato presidencial con la del período de servicio de los magistrados. Por ejemplo, los magistrados de la Corte Constitucional son elegidos para períodos individuales nueve años, mientras que los de las otras altas cortes son de ocho años. El período del Fiscal es de cuatro años y sólo coincide en un año con el período del Presidente que elaboró la terna.

Sin embargo, la reforma constitucional para permitir la reelección del Presidente de la República puede generar una situación de vulnerabilidad de la independencia externa del Poder Judicial, pues el mandato presidencial podría coincidir con el tiempo de servicio de magistrados, Fiscal General, y Procurador. Además, el Congreso elige algunos magistrados del Consejo Superior de la Judicatura, que a su vez elaboran las listas para la elección de los integrantes de la Corte Suprema de Justicia y del Consejo de Estado, quienes tienen la obligación de juzgar a los congresistas frente a hechos punibles y de llevar a cabo los procesos de pérdida de investidura, respectivamente.

A pesar de los avances citados, la percepción sobre la independencia judicial no es del todo positiva. Por ejemplo, una encuesta de empresarios (World Economic Forum 2004) otorga a Colombia una calificación de aproximadamente tres puntos sobre un total de siete posibles (Gráfico 4.15). Asimismo, el 47% de los usuarios del Poder Judicial y el 64% de la población general encuestados en 2001 pensaban que dicho sector no era independiente del Gobierno. Además, la misma encuesta muestra que el 70% de la población cree que la justicia sólo se aplica a los pobres, (Vicepresidencia de la República *et al.*, 2002). Esta percepción no es nueva: ya en 1977, un 81% de los encuestados consideraba que los jueces no aplicaban la ley por igual a todos los ciudadanos (Lozada Lora y Vélez Bustillo, 1982).

Gráfico 4.15
Independencia judicial

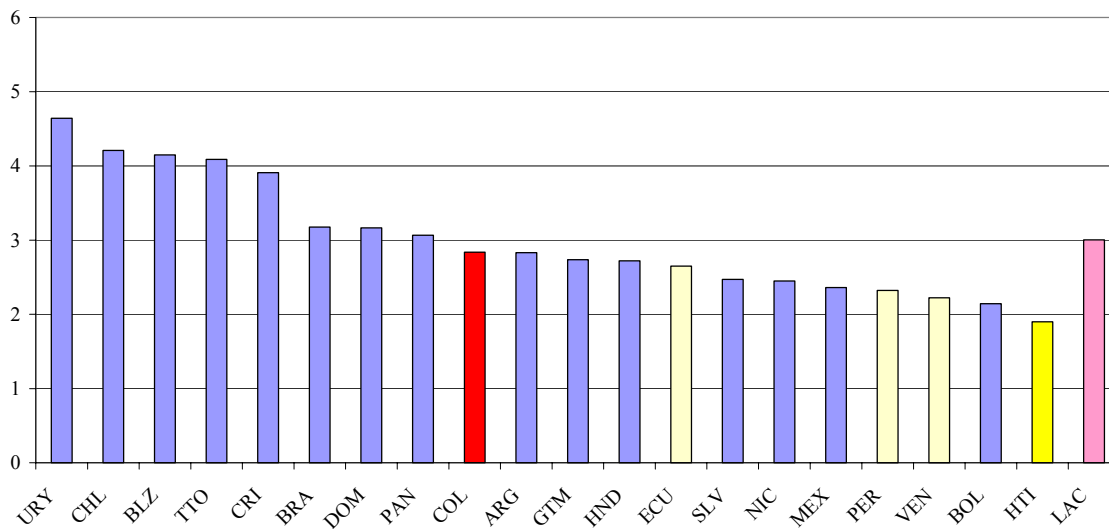


Fuente: WEF, 2003-2004.

Independencia interna. Gracias a la existencia de una jerarquía claramente organizada y delimitada dentro de la Rama Judicial colombiana, ésta goza de una independencia interna aceptable. La Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura fue instituida por la Constitución para garantizar la existencia, al interior de la propia Rama Judicial, de un organismo autónomo, imparcial e independiente de alto rango con funciones de naturaleza jurisdiccional. Éste tendría a su cargo la tarea de administrar justicia en materia disciplinaria respecto de los funcionarios judiciales y, por fuera de la rama, en relación con los abogados. Igualmente se encarga al nuevo organismo de dirimir conflictos de competencia que se planteen entre las distintas jurisdicciones. Otra expresión de esta independencia es la forma en que procede el ingreso a los cargos de carrera en la Rama Judicial: se abren concursos públicos y guiados por el mérito, cosa que favorece la estabilidad laboral de quienes son elegidos.

Independencia de las partes. Con respecto a la independencia del juez ante las partes en conflicto, Colombia tiene una larga tradición de presiones hacia los miembros de la Rama Judicial. Así, entre 1979 y 1991 fueron asesinados 290 funcionarios judiciales, bien por las mafias del narcotráfico, por la guerrilla o por la delincuencia común (Uprimny, 2001). De ello surgió la llamada “justicia sin rostro”, con el fin de proteger de amenazas y atentados a los funcionarios. Si bien esta situación ha mejorado, continúa la percepción de vulnerabilidad del juez frente a las partes en los casos descritos. Quizá por ello aún existe la creencia de que el juez puede ser corruptible (Gráfico 4.16).

Gráfico 4.16
Características del Sistema Legal - Honesto e incorruptible



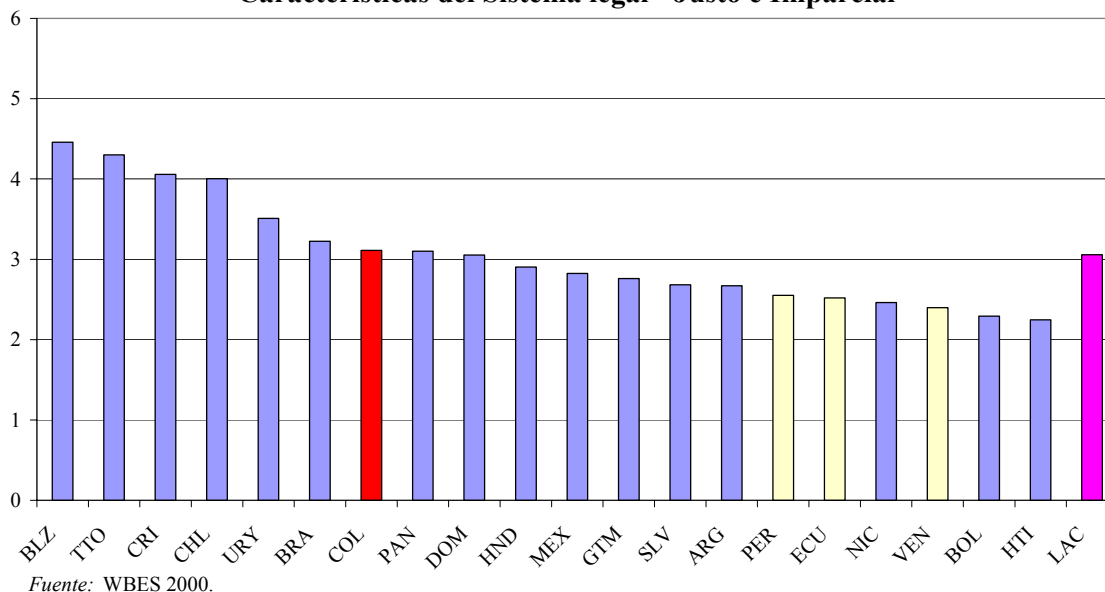
Fuente: WBES 2000.

Eficacia

Para cumplir con su cometido, el sistema de administración de justicia debe ser, además de imparcial, justo y honesto, expedito, económico, eficiente, fiable, accesible y ejecutivo, lo cual garantiza su eficacia. Por sistema *justo* se entiende aquel que respeta los principios de equidad y proporcionalidad, y castiga a los culpables. Por sistema *expedito* se entiende aquel que resuelve los conflictos en tiempos razonables. *Económico* es aquel cuyo costo no es oneroso y por lo tanto no desincentiva su uso por parte de la población. Se entiende por *eficiente* el sistema de justicia cuyo mantenimiento y operación se ajustan a unos parámetros de uso de recursos y gasto razonables. Por *fiable* se entiende que el sistema cuenta con la confianza de la población, pues se comporta de manera predecible y coherente con el ordenamiento jurídico. Por *accesible* se entiende su capacidad de proveer servicios en igualdad de condiciones al universo de ciudadanos. Finalmente, por *ejecutivo* se entiende aquel sistema de justicia que ejecuta las sentencias con una celeridad razonable.

La justicia se dispensa de manera justa. La percepción es que el sistema judicial no es justo (en términos de castigar a los culpables –baja impunidad– y exonerar a los inocentes), y en ese sentido Colombia no se distingue mucho de los demás países de la región (Gráfico 4.17). Sin embargo, esta percepción debe ser matizada con lo que pasa en realidad. Según los datos de apelación suministrados por el Consejo Superior de la Judicatura, las apelaciones son pocas (en teoría, las sentencias consideradas como justas no son apeladas). En los procesos civiles de todo el país durante el año 2003, por ejemplo, se apeló el 10% de las sentencias proferidas en primera instancia (CSJ, 2003).

Gráfico 4.17
Características del Sistema legal - Justo e Imparcial



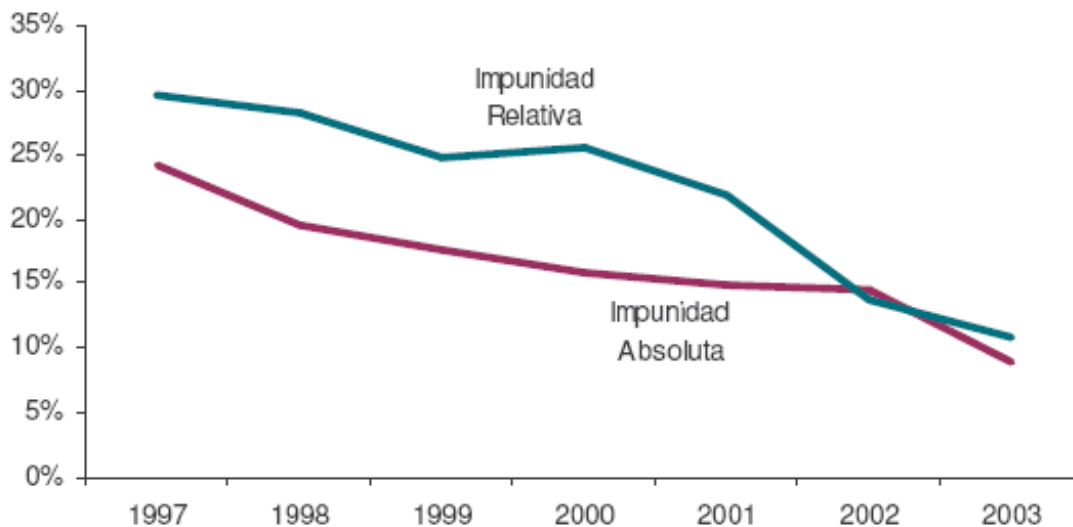
Por otro lado, los datos muestran que existe un grado importante de impunidad. El proceso de descongestión judicial iniciado en los últimos años –el cual se describe a continuación-- debería en principio conducir a una reducción en los niveles de impunidad. Este tema ha sido particularmente espinoso en las discusiones sobre la calidad del servicio de justicia en Colombia. Las cifras de impunidad, que oscilan entre el 99% y el 32% (Restrepo y Martínez, 2004), ponen en evidencia serios problemas de definición y medición del fenómeno: existe muy poco acuerdo sobre a qué llamar impunidad y sobre los datos más adecuados para dar cuenta de ella. En general, el problema no radica tanto en las limitaciones de los datos disponibles sino en saber lo que estos datos realmente están midiendo, y por lo tanto qué clase de conclusiones se pueden derivar de ellos (Rubio, 1999).

Las medidas más difundidas del nivel de impunidad suelen basarse en la diferencia entre los niveles de criminalidad resultantes de las encuestas de victimización y la criminalidad reportada a las autoridades competentes (e.g., número de denuncias o atestados recibido por la policía). Según Rodríguez-Raga y Seligson (2004) sólo se denuncia ante las autoridades competentes aproximadamente el 40% de los delitos. Este método, sin embargo, tiene varios problemas. Por un lado, las encuestas de victimización son carácter esporádico y geográficamente limitado (Rubio, 1999: 34), mientras que por otro ofrecen una visión apenas parcial sobre el funcionamiento del sistema judicial en materia de impunidad, dado que las autoridades no pueden procesar aquello de lo que no han sido notificadas (Restrepo y Martínez, 2004). Sin embargo, existe una relación cuando la ausencia de denuncia está ligada a factores de eficiencia y legitimidad del sistema. Algo similar sucede con otras medidas utilizadas para dar cuenta de este elusivo fenómeno, como son las del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) sobre criminalidad oculta, y los informes de Gestión de la Fiscalía General y de la Corporación Excelencia para la Justicia, entre otros (Restrepo y Martínez, 2004).

En razón de lo antedicho, en éste documento se utiliza la distinción entre impunidad social e impunidad penal que establecen Restrepo y Martínez (2004). A su vez, estos autores han dividido la impunidad penal en prejudicial, relativa y absoluta. Son precisamente estos dos últimos tipos de impunidad los que se han reducido en Colombia gracias al proceso de descongestión judicial.

De acuerdo con Restrepo y Martínez (2004), la impunidad relativa se produce cuando las investigaciones que adelanta la Fiscalía son terminadas porque se producen resoluciones inhibitorias, es decir, se concluye que no existen méritos para iniciar el proceso penal. También puede suceder que la investigación se reasigna a un fiscal diferente, lo cual a su vez puede conducir a que se resuelva el proceso dentro de los términos legales o a que los términos del proceso prescriban. La impunidad absoluta se produce cuando las investigaciones prescriben porque se vencen los términos legales establecidos para adelantarlas. El Gráfico 4.18 muestra cómo los índices de impunidad relativa y absoluta han decrecido sustancialmente en los últimos años. En ese sentido, es razonable concluir que la justicia colombiana ha realizado importantes avances en materia de reducción de la impunidad.

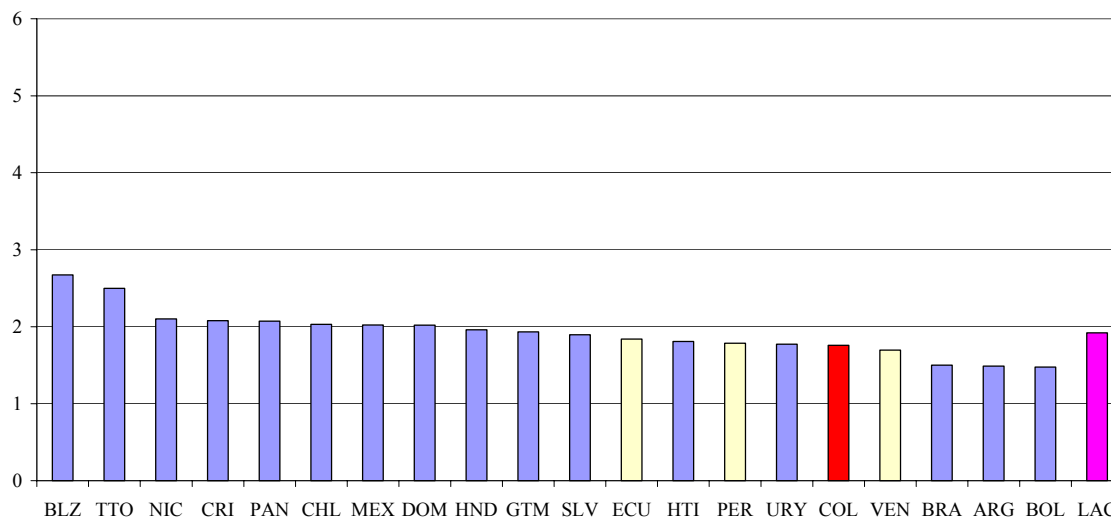
Gráfico 4.18
Índices de impunidad en los juzgados, 1997-2003



Fuente: Restrepo (Restrepo y Cuellar 2004).

La justicia se dispensa de manera rápida. Según el World Business Environment Survey (2000), en Colombia se percibe al sistema judicial como lento (Gráfico 4.19). De hecho, en el año 2000 el Consejo Superior de la Judicatura registró que un proceso de familia ordinario podía durar 1.295 días calendario, es decir, 3,2 veces el plazo fijado por ley (CSJ, 2001). Sin embargo, la Rama Judicial ha venido realizando importantes esfuerzos, tanto en materia presupuestal como de infraestructura y personal, para mejorar la productividad de las diferentes jurisdicciones y con ello acelerar los tiempos de resolución de los procesos judiciales.

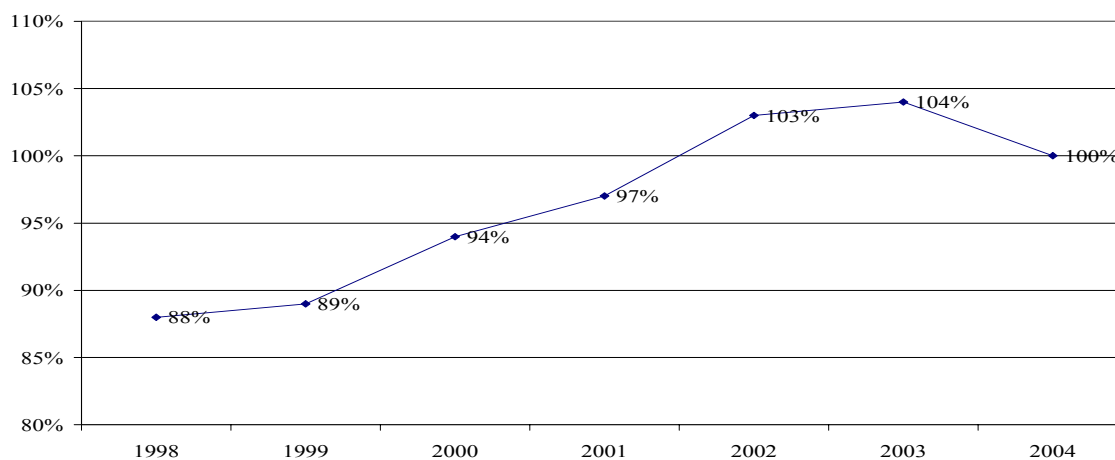
Gráfico 4.19
Características del Sistema Legal - Rápido



Fuente: WBES 2000

Al respecto, cabe destacar el esfuerzo conjunto de los juzgados y la Fiscalía para reducir la congestión judicial (Restrepo y Cuéllar, 2004). El Gráfico 4.20 muestra que fue revertida la tendencia hacia el incremento del número de procesos en los juzgados, que alcanzaron a acumular 3,5 millones de casos en 1999. Igualmente, desde 2000 la tasa de evacuación ha sido superior al 100%, es decir que salen más procesos de los que ingresan. A pesar de que los datos de evacuación de las diversas fuentes (oficiales y académicas) difieren, esta divergencia no es significativa y las tendencias mostradas por ambas son positivas.

Gráfico 4.20
Evolución del índice de evacuación



Fuente: CSJ 2005.

Asimismo, la productividad y la carga laboral han presentado tendencias ascendentes desde 1994), y por ello el tiempo para descongestionar las jurisdicciones ha venido disminuyendo progresivamente.⁸³ De nuevo, en el área de familia, en el año 2000 se habrían necesitado 4,24 años para evacuar los procesos ingresados y acumulados, sin recibir nuevos procesos, a diferencia de los casi 10 años que se necesitaban en 1995 (Garay *et al.*, 2002). Esto se debe en gran parte al esfuerzo de la Sala Administrativa de la Corte Suprema de Justicia, que desde 1996 ha venido adoptando medidas transitorias de descongestión, las cuales incluyen la creación de más de 310 cargos temporales (empleados en su mayoría en juzgados de descongestión), la redistribución de procesos, y un estudio de diagnóstico realizado a finales del 2003 que permitió focalizar los esfuerzos y recursos hacia las áreas más críticas. Estas medidas han tenido un costo de aproximadamente 54.000 millones de pesos, suma que la rama misma ha generado a través de reestructuraciones internas (CSJ, 2005).

A partir de enero de 2005 comenzó a regir en Colombia un nuevo sistema de carácter acusatorio y oral para resolver los conflictos penales.⁸⁴ Como el nuevo procedimiento oral no requiere trámite de expedientes en los despachos, se espera ganar en celeridad y con ello mejorar los índices de descongestión, si bien el área penal es una de las que menos problemas de congestión presenta en comparación con otras de la jurisdicción ordinaria, como por ejemplo la de familia. Dada la reciente implantación del nuevo sistema, todavía no hay cifras de desempeño judicial que permitan establecer los progresos. La citada ley detalla la nueva estructura jurídica del proceso penal colombiano. En general, esta reforma afecta las competencias de la Fiscalía (que ahora hace parte del proceso y es titular de la acción penal) y de los jueces (que ahora cumplen funciones de control de garantías y de conocimiento). También privilegia la oralidad y publicidad por encima de los procedimientos escritos --hasta el punto de prohibir las transcripciones-- y reservados. A diferencia del sistema anterior, que se aplicaba de manera inmediata en todo el territorio, el nuevo sistema penal acusatorio será aplicado por fases en los diferentes distritos judiciales⁸⁵ y se ocupará de los delitos cometidos a partir de un corte en el tiempo.

La transición se ha manejado en dos niveles: uno territorial y otro temporal. La primera fase se implementaría únicamente en Bogotá y el Eje Cafetero, y sólo se aplicaría para delitos cometidos después del primero de enero de 2005. Esto generó simultaneidad de los sistemas nuevo y antiguo, la cual ha sido manejada a través de tres estrategias: (i) creación de Juzgados de Depuración (que se ocupan de evacuar los procedimientos sujetos al sistema de la Ley 600 de 2000⁸⁶); (ii) asignación de competencias simultáneas a los jueces (las dispuestas por el sistema nuevo junto con las anteriores); y (iii) redistribución de procesos (CSJ, 2005). Es por ello que no existen causas en transición: o bien se manejan con el sistema anterior, o bien con el sistema acusatorio, si cumplen con los criterios territorial y temporal. La segunda fase de la implementación, que incluye los distritos judiciales de Medellín, Cali y Bucaramanga, entre otros cinco, ha sido

⁸³ Por ejemplo, a cada juez de familia le fueron asignados 5.257 procesos en el 2000, a diferencia de menos de 4.000 que les correspondieron en 1996.

⁸⁴ Ley 906 de 2004 de Procedimiento Penal.

⁸⁵ Artículo 533 del Código de Procedimiento Penal.

⁸⁶ Antiguo Código de Procedimiento Penal.

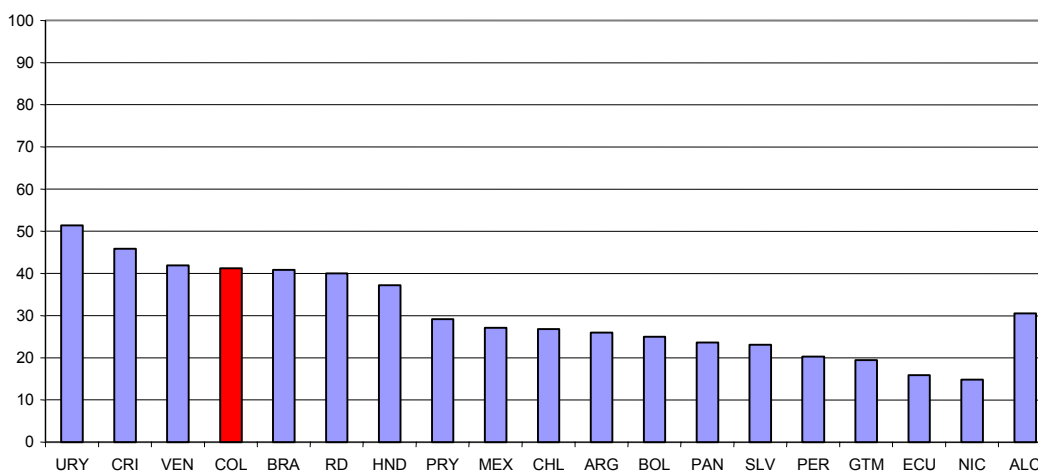
programada para comienzos de 2006. Los mayores retos que enfrenta esta implantación son los cambios que exige el sistema en materia de infraestructura, el funcionamiento paralelo de los sistemas antiguo y nuevo, y la capacitación de recursos humanos, todo lo cual requiere una utilización eficiente de presupuesto limitado. Actualmente se están estudiando nuevas reformas al procedimiento penal. Es de esperar que todos estos cambios mejoren tanto la productividad y celeridad del sistema de justicia como las garantías procesales.

La justicia se dispensa de manera económica. Los costos judiciales suelen ser elevados y en muchas ocasiones se erigen en barreras que dificultan el acceso al sistema judicial. Adicionalmente, el factor parcial de represamiento --un indicador que intenta medir la demora en la resolución de los casos-- ha presentado un leve aumento desde 2003 (CSJ, 2005). Indicadores como la demora de los procesos anteriormente discutida, son especialmente importantes para medir el costo real de la justicia, junto con las tasas judiciales y honorarios profesionales del servicio de justicia. Para quien demanda los servicios, el tiempo de espera tiene un costo, no obstante lo cual el sistema judicial colombiano es calificado como económico en comparación con otros de la región (WBES, 2000).

La justicia es fiable. Aproximadamente el 60% de los colombianos no confía en la justicia (Gráfico 4.21). La baja confiabilidad refleja la percepción que sobre su funcionamiento tiene la población. Esta percepción puede obedecer a distintos factores tales como el grado de dependencia, impunidad, honestidad y eficiencia. Es probable que las reformas que se han venido implementando en los últimos años tengan un impacto positivo en la percepción que la población colombiana tiene sobre el grado de confiabilidad de su justicia.

Gráfico 4.21

Confianza en el Poder



Fuente: Latinobarómetro, 2005.

La justicia es geográfica y culturalmente accesible. En general, el nivel subnacional en Colombia ha sido históricamente relegado, no sólo en el ámbito político sino también en el cultural y económico. A esto ha contribuido la difícil geografía del país, una infraestructura vial precaria y un sistema deficiente de telecomunicaciones, lo cual, aunado al conflicto armado, acentúa la ausencia del Estado en una parte importante del territorio. El acceso a la justicia en este nivel es, por tanto, precario. Según la Encuesta Nacional de Justicia realizada por el DANE, una quinta parte de los encuestados declaraba que las dificultades geográficas (distancia excesiva y desconocimiento de la ubicación) no les permitía acceder a las autoridades competentes en caso de necesitarlo (DANE, 1998). Un estudio reciente realizado para el Center for Latin American Studies de la Universidad de Georgetown y el PNUD, muestra cómo en Colombia la cobertura judicial efectiva en muchos municipios es nula, bien sea por falta de infraestructura estatal permanente o por actos de violencia contra los funcionarios judiciales (Chernick y Bailey, 2005; García Villegas y Uprimny, 2005). Esta falta de cobertura hace que el acceso a la justicia sea muy restringido, lo que a su vez genera altos niveles de impunidad.

Las áreas de influencia de las unidades judiciales son muy limitadas o inexistentes en la mayor parte del territorio nacional (exceptuando las áreas urbanas más grandes del país como Medellín o Bogotá). Por ejemplo, las unidades en el distrito judicial de Florencia no superan un radio de cobertura de más de 11 Km., dejando por fuera de su área de influencia a gran parte del departamento del Caquetá. En este distrito, los tiempos de desplazamiento hasta los despachos judiciales municipales pueden llegar a ser hasta de 3 horas 36 minutos (CSJ y SIGAC, 2002). Situaciones similares viven los distritos de Pasto (que cubre tanto el departamento de Nariño como el de Putumayo), Quibdó y Riohacha. La existencia de unidades judiciales es prácticamente nula en los departamentos de Vichada, Guanía, Vaupés y Amazonas, donde por lo demás se concentran la mayor cantidad de resguardos indígenas del país (CSJ y SIGAC, 2002), en los cuales opera casi exclusivamente la Jurisdicción Especial Indígena (JEI).

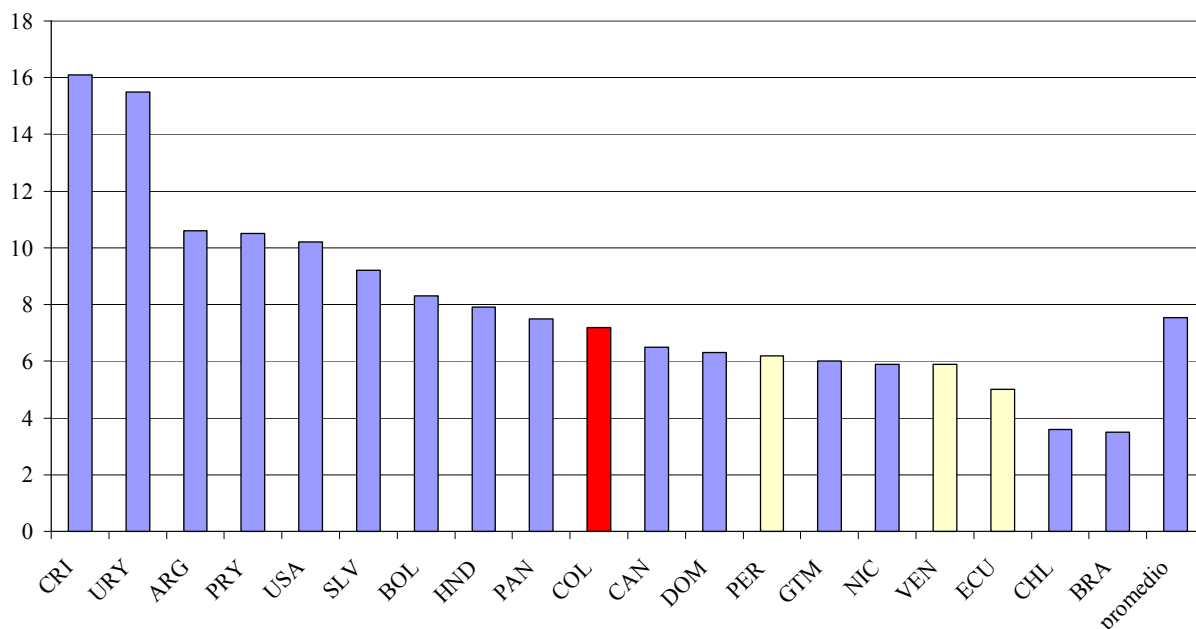
La Jurisdicción Especial Indígena (JEI) se estableció en la Constitución de 1991 en reconocimiento del carácter pluriétnico y multicultural de la nación colombiana y para facilitar el acceso de las comunidades indígenas a la justicia, sin que esto fuera en desmedro de su identidad étnica. La regulación de esta jurisdicción se le ha encomendado en gran medida a las autoridades indígenas, aunque éstas han optado por sistemas mixtos en los que conductas como el homicidio son remitidas frecuentemente a la jurisdicción ordinaria (Sánchez, 2001). Es importante destacar que esta remisión se ve muchas veces empañada por conflictos de competencias que surgen por la falta de claridad que rodea las relaciones entre ambas jurisdicciones, relaciones éstas que según la Constitución serían reguladas por una ley que todavía no existe. En este sentido, el sistema judicial sólo cuenta con un “Plan de Apoyo a la Coordinación entre la JEI y el Sistema Judicial Nacional” suscrito en 2003. Para aclarar las ambigüedades relativas a los niveles de competencias entre la justicia ordinaria y la JEI se puso en marcha un Sistema de Registro y Seguimiento Estadístico y un sistema georreferenciado que se encuentra en proceso de implantación.

Cabe señalar que existen materias que, al no ser competencia de la JEI, deben ser conocidas por despachos judiciales a varias horas de viaje por carretera. En general, los

tiempos de desplazamiento hacia los despachos judiciales municipales varía significativamente entre los distritos más urbanos y los más rurales (CSJ y SIGAC, 2002), lo cual confirma que el nivel subnacional ha quedado efectivamente relegado. Este contraste es evidente también en términos de cobertura e influencia de las unidades judiciales, donde por ejemplo Cundinamarca, así como los distritos de Bogotá, Medellín, Barranquilla y Cali, tienen una cobertura excelente (CSJ y SIGAC, 2002).

Finalmente, otra manera de medir la posibilidad de acceso a la justicia es a través del número de jueces disponibles para impartirla. Se asume que a mayor número de jueces por habitante, más fácil será el acceso, y por ende la producción judicial. La Rama Judicial en Colombia cuenta con un total de 21.210 servidores públicos. De ellos, 4.073 son jueces o magistrados (CSJ, 2005), la mayoría de los cuales están asignados a la jurisdicción ordinaria. Esto significa que el país cuenta con cerca de 10 funcionarios (jueces y magistrados) por cada 100.000 habitantes (Gráfico 4.22), un número aceptable incluso si se le compara con países como Estado Unidos y España (Consortio Justicia Viva, 2004). No obstante, existe una mala distribución geográfica de los funcionarios, a pesar del constante reordenamiento judicial al que son sujetos. Este reordenamiento responde a estudios de demanda de justicia sectorizada, carga de trabajo y costos de operación, entre otros factores, lo cual se traduce en un acceso adecuado en los grandes centros urbanos pero precario en el resto del país. Así pues, el acceso a la justicia en el nivel subnacional sigue siendo un desafío pendiente.

Gráfico 4.22
Jueces cada 100 mil hab.

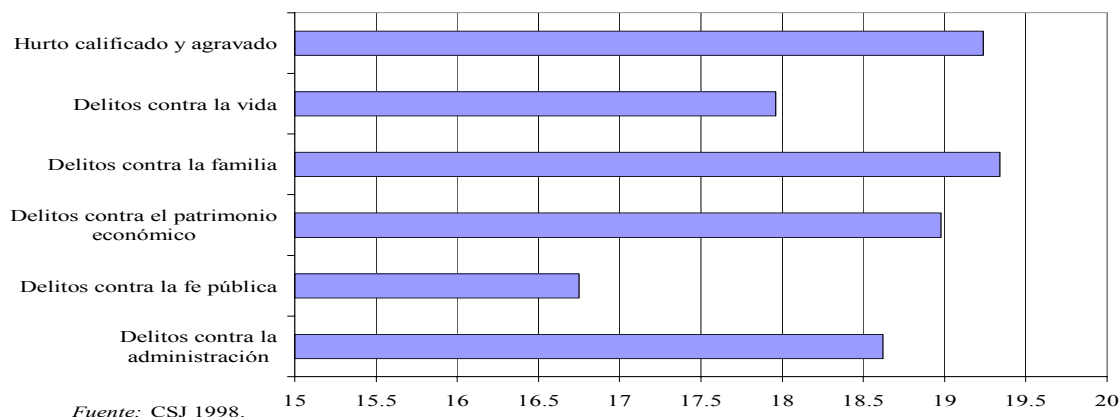


Fuente: Consortio Justicia Viva, 2004.

La justicia es ejecutiva. En general, la justicia en Colombia ejecuta las sentencias proferidas con una celeridad aceptable. En 1998, el sistema se demoraba menos de un

mes en ejecutar las sentencias proferidas en primera instancia en casos de delitos contra la vida, contra la seguridad pública y de hurto calificado, entre otros (Gráfico 4.23).

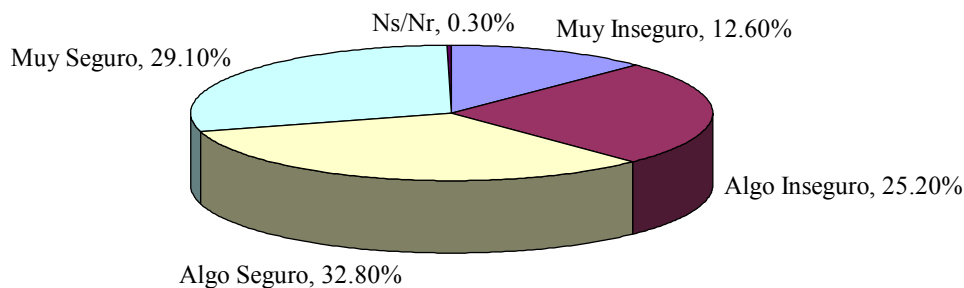
Gráfico 4.23
Días transcurridos desde la sentencia en primera instancia hasta su ejecutoria



Aplicación congruente por parte de las fuerzas del orden

Según Transparencia Internacional, los colombianos no consideran que la policía sea particularmente corrupta: tan solo 8,5% de los encuestados erradicaría la corrupción de esta institución antes que en cualquier otra (Transparency International, 2003). Asimismo, más de la mitad y casi tres cuartos de los colombianos confía en las fuerzas del orden (Gráfico 4.24). La política de Seguridad Democrática ha permitido obtener resultados significativos durante el primer período del Presidente Uribe en todo lo relativo a homicidios, secuestros, masacres, ataques a la población y violaciones de los DD HH. Por ejemplo, según datos del Ministerio de Defensa, entre 2003 y 2004 las víctimas de violencia disminuyeron de 10.291 a 3.031 y los actos de terrorismo de 1.257 a 724. Todo esto parece indicar que las deficiencias en lo relativo al uso coactivo del poder anteriormente citadas están siendo progresivamente subsanadas.

Gráfico 4.24
Percepción de seguridad



Fuente: Rivadeneira et al. 2004.

En síntesis, en Colombia aún existen desafíos en lo que se refiere a la aplicación congruente de la norma, es decir, la tercera dimensión de la que se compone el Estado de derecho. La percepción de bajo cumplimiento de la ley y su relativa ineficacia se pueden atribuir en buena parte a una aplicación de las normas dispar como consecuencia de la inexistencia de criterios jurisprudenciales claros. En cuanto a la independencia de la administración de justicia, ésta sólo se presenta en el nivel interno. Se percibe poca independencia entre el Poder Judicial y el Ejecutivo, y entre el juez y las partes.

En relación con la eficacia de la administración de justicia, Colombia cuenta con un sistema jurídico medianamente justo pero lento –aunque las medidas adoptadas para paliar este problema están surtiendo los efectos esperados--, con costos judiciales elevados --aunque económicos, comparados con los otros países de la región), poco fiable, y precario a nivel subnacional, y con un grado de ejecución aceptable.

Se evidencian problemas serios de cobertura en la provisión del servicio de justicia por parte del Estado. Existe una gran cantidad de municipios que, por causa del conflicto armado y de las complejas condiciones geográficas del país, carece de presencia de la fuerza policial, así como de jueces o fiscales. Esto crea restricciones a la solución pacífica de los conflictos, a la vigencia del imperio de la ley y a la acción efectiva de la justicia, además de que pone en peligro el Estado de derecho.

Para consolidar la aplicación congruente de la norma en Colombia existen distintas opciones de política. Con el ánimo de propiciar el debate, se proponen las siguientes:

- (i) Mejorar la independencia del Poder Judicial frente al Ejecutivo y al Legislativo asegurando los recursos presupuestarios necesarios para desempeñar sus funciones adecuadamente.
- (ii) Proteger la independencia del Poder Judicial frente a las partes mediante mecanismos como los jueces sin rostro u otros nuevos orientados a proteger su vida, imparcialidad e independencia de los funcionarios del Poder Judicial mientras se avanza en la resolución del conflicto colombiano.
- (iii) Mejorar la eficacia del Poder Judicial a través del fortalecimiento de sus sistemas de información, sistematización y telecomunicaciones, así como con el cumplimiento de las metas propuestas en cuanto a la descongestión judicial.
- (iv) Continuar el descongestionamiento judicial en curso mediante la creación de procedimientos expeditos para la atención de procesos de menor cuantía y la adecuación de la figura de jueces de competencia múltiple; la promoción y difusión de la oferta de justicia; la depuración de expedientes con un sistema inventariado de los mismos; la ejecución, seguimiento y evaluación de medidas específicas de descongestión, así como con la implantación de la oralidad y las audiencias en las distintas áreas de atención.
- (v) Agilizar la justicia mediante la consolidación del sistema acusatorio, para lo cual se requerirá aumentar el número de defensores públicos; fortalecer los programas de protección de testigos; mejorar la etapa de investigación criminal; adaptar la Fiscalía y el sector jurisdiccional a las exigencias del sistema acusatorio; y evaluar periódicamente la reforma penal.
- (vi) Desarrollar un sistema de justicia accesible en todo el territorio nacional a través del cual se garantice la efectividad de los derechos, libertades y obligaciones de los ciudadanos. La presencia efectiva y real del Estado en todos los lugares del país es un imperativo para que esta recomendación pueda tener efecto. El acceso se podría ampliar fortaleciendo el servicio itinerante de justicia, y aumentando la cobertura y efectividad de la conciliación extrajudicial en derecho.
- (vii) Implementar un sistema de auxiliares de la administración de justicia fiable y competente, así como de sistemas adecuados de información y control. Al respecto se debe fomentar el uso de los mecanismos establecidos por la Constitución tales como la amigable composición y la conciliación extrajudicial en derecho y en equidad, así como las iniciativas encaminadas a fortalecer formas comunitarias de arreglo pacífico de controversias como son las Casas de Justicia.⁸⁷ Finalmente, sería recomendable definir políticas tendientes a reducir la

⁸⁷

Las Casas de Justicia son un proyecto del Estado colombiano que está orientado hacia comunidades marginales de las ciudades, fundamentalmente con dos propósitos: que las personas de los sectores populares tenga acceso a la justicia, acercando los servicios de la justicia formal a las comunidades; e incorporar mecanismos a través de los cuales los sectores populares tramitan su propia justicia, entendiendo los mecanismos que la sociedad construye para ello. El Programa Nacional Casas de Justicia nació por iniciativa del Ministerio de Justicia y del Derecho en 1995.

congestión en la oferta de la justicia unificar la normatividad existente sobre estos mecanismos.

Conclusiones principales

Colombia es un país de tradición legalista donde el Gobierno ha realizado importantes esfuerzos para que la conducta de los ciudadanos se guíe principalmente por el derecho. Aun así, por lo visto en este capítulo el país tiene retos pendientes en las tres dimensiones que componen el Estado de derecho, el principal de los cuales es innegablemente el conflicto armado, pues limita su aplicación plena en algunas zonas del territorio nacional.

Uno de los retos para hacer del derecho el instrumento preeminente de gobierno es limitar el uso y abuso de la excepcionalidad. En Colombia, la primera dimensión del Estado de derecho, a saber, la preeminencia de la ley como instrumento privilegiado de gobierno, se ha visto notoriamente afectada por la situación de excepcionalidad constitucional (principalmente por el estado de sitio y en ocasiones por el de emergencia económica) en que vivió Colombia durante un largo período.⁸⁸ Tal situación generó, tanto entre funcionarios públicos como entre los ciudadanos, una cierta inercia en los comportamientos que conduce a que se aplique el derecho sólo si las circunstancias lo muestren provechoso. Sin embargo, cuando la excepción se torna en regla se vulnera significativamente el principio de generalidad de la norma.

La segunda dimensión que integra el Estado de derecho --la calidad intrínseca de la norma-- adolece de problemas en todas sus subdimensiones, salvo las referentes a la irretroactividad de las normas y a su relativa publicidad. Entre las debilidades más críticas figuran la falta de generalidad del sistema de justicia (tanto en la formulación de leyes como en su aplicación), la alta volatilidad de las normas y políticas, y su número elevado. Esta mezcla socava la funcionalidad del derecho como medio de gobierno y afecta la capacidad del Estado de cumplir con las funciones que justifican su existencia. La percepción de que la ley sólo se aplica a los individuos de escasos recursos es preocupante no sólo por las implicaciones en términos de igualdad, sino porque cuestiona uno de los pilares básicos del imperio de la ley: su imparcialidad y generalidad. Asimismo, el uso del derecho como medio de gobierno se ve afectado por la existencia de normas que no están debidamente armonizadas en el ordenamiento jurídico como consecuencia de la existencia de fallas en la capacidad del sistema para generar consensos intertemporales, deficiencias en los sistemas de gestión legislativa y de la falta de consolidación de la doctrina y la jurisprudencia.

En cuanto a la tercera dimensión --la aplicación congruente de la norma--, el balance es débil. Por un lado, la situación de Colombia es relativamente aceptable en términos de la administración de una justicia eficaz, y se están haciendo importantes esfuerzos por subsanar las deficiencias actuales. Por otro lado, sin embargo, se evidencia un problema serio de cobertura en la provisión del servicio de justicia. Existe una gran cantidad de municipios que, por una excesiva concentración de los recursos humanos y por causa del

Hoy existen 37 Casas de Justicia distribuidas estratégicamente en zonas marginales urbanas del país, coordinadas por las alcaldías municipales.

⁸⁸

Cerca de 36 años al sumarlos todos, según García Villegas (2001: 327-328).

conflicto armado, carecen de presencia de la fuerza policial, así como de jueces o fiscales. Por tanto, se deja un sector de la población sin la posibilidad de tramitar sus conflictos a través de los mecanismos con que cuenta el Estado para tal fin.

Opciones de política

Con base en el diagnóstico anterior, a continuación se enumera una serie de opciones de política que podrían servir como base de discusión para el desarrollo de programas tendientes a fortalecer la vigencia del Estado de derecho en Colombia como mecanismo ordenador de la convivencia ciudadana:

Excepcionalidad. Como se mencionó, tanto desde la perspectiva de los servidores públicos como de la de los ciudadanos se cree que el ordenamiento legal puede alterarse para obtener beneficios particulares. Sólo un esfuerzo serio y sostenido por parte del Estado mismo para eliminar la excepcionalidad de todos los aspectos de la vida política, económica y social de los colombianos puede producir un cambio en la percepción de los ciudadanos que aumente la confianza en las instituciones jurídicas. Aunque es una tarea de largo plazo que consiste básicamente en liderar mediante el ejemplo, se podría apuntalar con programas pedagógicos que promuevan un cambio en la cultura institucional de los funcionarios. Esto también supondría introducir reformas que generen modificaciones en los incentivos de los principales actores involucrados. Finalmente, un cambio de esta naturaleza debería ir acompañado del fortalecimiento de los mecanismos internos y externos de control y monitoreo del ejercicio de los organismos concernidos.

Derechos humanos. Para reducir los principales indicadores de violación de los DDHH y DIH, sería recomendable adoptar las siguientes medidas: (i) fomento del respeto por los DDHH empezando por la educación en las escuelas y a través de campañas masivas de comunicación; (ii) aplicación de los tratados internacionales de DDHH y DIH ratificados, y cumplimiento de las obligaciones adquiridas por el Estado en el marco de dichos acuerdos; (iii) descentralización de la política de los DDHH y sus respectivos planes de acción a todos los municipios del país, y protección a la libertad de prensa.

Calidad de la norma. Si bien la calidad de la regulación en Colombia es aceptable, es importante procurar que el sistema legal sea más neutral y estable. La falta de neutralidad de algunas normas se deriva parcialmente de la situación de excepcionalidad ya mencionada. Con el fin de garantizar la neutralidad de las normas, se recomienda: (i) en la Rama Legislativa, aumentar la capacidad técnica del Congreso para cumplir con sus funciones legislativas y de control político; (ii) aumentar la disponibilidad de personal profesional de apoyo legislativo de carácter permanente; (iii) establecer un sistema de filtros adecuado para analizar la viabilidad, neutralidad e impacto de los proyectos de ley.

Inestabilidad. Quizás la principal fuente de inestabilidad de las normas es la existencia de tres altas Cortes (Consejo de Estado, Corte Suprema de Justicia y Corte Constitucional) que terminan pronunciándose sobre asuntos en los cuales sus competencias se traslapan. Esta situación dificulta la producción de una jurisprudencia armonizada que sirva a otros jueces en las decisiones que deben tomar a diario. En tal sentido, se podría instaurar

algún mecanismo de unificación de la jurisprudencia de las altas cortes, con lo que se reduciría la volatilidad del sistema y la percepción de impredecibilidad del mismo.

Cobertura. El problema de la cobertura aparece como un desafío crítico para el país, dado que lo mantiene dividido en espacios territoriales con grados diversos de presencia y ausencia del Estado. Como respuesta al alcance limitado de los servicios judiciales, se sugiere estudiar una serie de medidas para mejorar su cobertura, a saber:

- (i) Revisar los estudios de reordenamiento judicial para asegurar una adecuada cobertura y una mejor distribución de las cargas judiciales en el territorio nacional.
- (ii) Continuar con los esfuerzos de creación de unidades judiciales municipales, utilizando para ello los recursos dispuestos para tal fin, así como parte de los destinados a la descongestión del sistema.
- (iii) Incluir a las dependencias de la Rama Judicial en el proceso de fortalecimiento de la presencia estatal en todo el territorio nacional.
- (vi) Revisar la posibilidad de fortalecer mecanismos alternativos de justicia como por ejemplo la amigable composición y la conciliación extrajudicial en derecho y en equidad, así como las iniciativas encaminadas a fortalecer formas comunitarias de arreglo pacífico de controversias, como son las Casas de Justicia, en aquellos lugares donde la institución no ha hecho cabal presencia.

IV. GESTIÓN PÚBLICA

La gestión pública está configurada por aquellos procesos y espacios institucionales a través de los cuales el Estado diseña e implementa políticas, suministra bienes y servicios y aplica regulaciones con el objeto de dar curso a sus funciones. En el marco conceptual utilizado aquí para el análisis de la gestión pública se definen cuatro dimensiones normativas de la misma: (i) que sea profesional, (ii) efectiva, (iii) eficiente y (iv) que esté sujeta a procesos de rendición de cuentas.

En las secciones subsiguientes se avanza en la caracterización de los desafíos de la gestión pública colombiana desde una perspectiva funcional normativa, se analizan las causas de la situación actual y se proponen acciones para mejorar su funcionamiento. El análisis comienza con un diagnóstico descriptivo de la situación del país en cada dimensión de la gestión pública, lo cual incluye comparaciones regionales y por niveles de ingreso. A la exploración de cada dimensión le sigue una caracterización de los principales actores y factores que contribuyen a la situación descrita. Por último se resumen las principales debilidades de la gestión pública en Colombia y se hacen recomendaciones estratégicas que atienden a factores de economía política y rendimiento potencial de las reformas.

Administración pública profesional

Uno de los denominadores comunes de las burocracias públicas exitosas es la existencia de un servicio civil profesional regido por el principio del mérito y capaz de gestionar las políticas públicas, así como de darles continuidad durante las transiciones de gobierno y períodos de crisis. La existencia de una administración pública profesional contribuye al cumplimiento de las funciones del Estado en tanto asegura la capacidad técnica para llevarlas a cabo, la neutralidad en la implementación de políticas y la continuidad de las operaciones estatales.

El principal componente de la profesionalización de la administración pública es la existencia de un servicio civil, esto es, el conjunto de funcionarios de la administración pública que están ligados al cumplimiento de las tareas estatales. Esto incluye tanto los niveles operativos, técnicos y profesionales comprendidos en la carrera administrativa, como también los escalafones especializados bajo sistemas de carrera independientes.

Los principales requerimientos institucionales asociados a la existencia y gestión de un servicio civil profesional son: (i) la sanción legal del servicio civil organizado sobre la base de los principios de mérito en la contratación, promoción y destitución de empleados públicos, y de autonomía técnica en el desempeño de sus funciones (e.g. protección frente a decisiones arbitrarias o destituciones discrecionales), y (ii) la existencia de un sistema adecuado de gestión de recursos humanos que promueva su planificación, optimice su organización, fomente su capacitación, desarrollo y desempeño, remunere adecuadamente, y gestione las relaciones laborales, sociales y humanas. Asimismo, los requisitos institucionales señalados deben estar articulados en un sistema de información que permita supervisar la evolución de los recursos humanos estatales desde una perspectiva fiscal y funcional.

En términos de su contribución al desarrollo, un servicio civil independiente y profesional facilita la implementación efectiva y eficiente de las políticas diseñadas por el nivel político. Al mismo tiempo, un cuerpo de funcionarios profesionalizado y consciente de su misión resguarda la memoria institucional del Estado y limita los niveles de discrecionalidad en las decisiones sobre el funcionamiento del Gobierno.

Existencia del servicio civil

La Constitución Política de 1991 dedica un capítulo especial a la función pública donde estipula que el ingreso y permanencia de los servidores oficiales se debe de realizar de conformidad con el principio de mérito. Asimismo, el texto constitucional crea la Comisión Nacional del Servicio Civil (CNSC), a la cual se encarga de la administración y vigilancia de las carreras. De conformidad con lo estipulado por la Constitución, la Ley 27 de 1992 crea y regula la carrera administrativa, aunque aún permite un excesivo número de nombramientos de libre designación y no confiere autonomía a la CNSC. Esta Ley fue modificada por la Ley 443 de 1998, que no resolvió los problemas presentados por la anterior, sino que más bien los agravó, lo que dio origen a un importante número de demandas de inconstitucionalidad. Por ello los expertos han considerado que el sistema de carrera en Colombia ha sido más un mecanismo de protección del empleo que un sistema de gestión de los recursos humanos basado en el mérito (Ávila, 2002). Finalmente, y gracias a la intervención de la Corte Constitucional, mediante sentencia C-372/99 se establecieron las directrices para normalizar la situación creada en relación con los empleos públicos de libre nombramiento y remoción, así como con los de carrera administrativa, al tiempo que formaliza el principio de autonomía de la CNSC.

Posteriormente, y en el marco de las iniciativas adoptadas bajo el denominado Programa de Renovación de la Administración Pública (PRAP), en septiembre de 2004 se promulgó la Nueva Ley de Función Pública, Carrera Administrativa y Gerencia Pública (Ley 909/2004),⁸⁹ que, entre otras cosas, consolida la autonomía de la CNSC, instaura el principio de mérito para los cargos de Gerencia Pública –aunque conserva la discrecionalidad de las designaciones–, regula y racionaliza el empleo temporal, y regula el régimen transitorio de los empleados provisionales, permitiendo que éstos se presenten a los correspondientes concursos públicos. Es de esperar que con el paso del tiempo estas reformas surtan los efectos esperados.

Existencia de un sistema adecuado de gestión de los recursos humanos⁹⁰

La existencia de una gestión adecuada de los recursos humanos (RRHH) permite contratar y retener al personal necesario, en términos de cantidad y calidad, el cual debe

⁸⁹ Existen regímenes especiales de función pública para la Rama Judicial, la Procuraduría General de la República, la Defensoría del Pueblo, la Fiscalía General de la Nación, las universidades públicas, las fuerzas armadas, la policía nacional y la carrera diplomática.

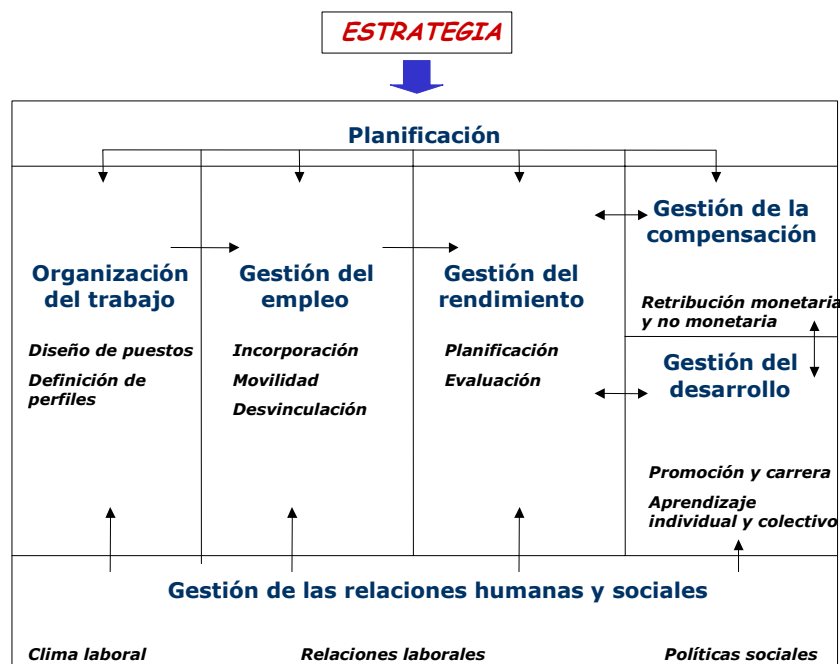
⁹⁰ Esta sección resume el diagnóstico realizado para el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) por Ricardo Ávila en agosto de 2002, el cual fue revisado por Mercedes Iacoviello y Laura Zuvanic en septiembre de 2004, en aplicación de su Marco Analítico para el Diagnóstico Institucional de los Sistemas de Servicio Civil del BID. El Marco Analítico y el Diagnóstico del Servicio Civil Colombiano se encuentra publicado en Echevarría (2006).

estar dotado de la necesaria autonomía y funcionalidad para desempeñar las tareas de la administración pública. Esta característica se puede constatar indirectamente mediante indicadores como el peso fiscal del empleo público, cifras de dotaciones del mismo e índice de tecnificación, entre otros. Si la gestión de RRHH es adecuada, las administraciones públicas tenderán, *ceteris paribus*, a tener un plantel equilibrado en peso presupuestario, debidamente tecnificado y motivado, y con una estructura profesional adecuada a la prestación de servicios propios del sector público. De manera más específica, la capacidad de contratar y retener al personal idóneo depende del funcionamiento e integración de siete subsistemas relacionados entre sí que componen un sistema integrado de gestión de recursos humanos⁹¹ (Cuadro 5.1).

Se requiere de una estrategia de recursos humanos más o menos explícita con el fin de alinear las políticas de personal con los objetivos y prioridades de la organización, dar sentido a la política de personal más allá del cumplimiento automático de las funciones administrativas y de reclutamiento, despido y remuneración, y adaptarse a una realidad cambiante. En un modelo ideal, el sistema de gestión de recursos humanos debe ser tal que permita, dentro del contexto político, social y legislativo, implementar la estrategia correspondiente. El funcionamiento deficiente de uno o varios de los siete subsistemas de gestión, o la falta de coherencia o integración entre los mismos, puede dificultar la implementación adecuada de la estrategia de recursos humanos y, en definitiva, limitar el grado en que el Estado puede contratar y retener el personal necesario para desempeñar sus funciones cabalmente.

⁹¹ Planificación, organización del trabajo, gestión del empleo, gestión de la compensación, gestión del desarrollo, y gestión de las relaciones humanas y sociales.

Cuadro 5.1 SUBSISTEMAS DE LA GESTIÓN DE RECURSOS HUMANOS



Planificación de recursos humanos

Existencia e integridad del subsistema. En Colombia, el subsistema de planificación de RRHH presenta cierta precariedad y ausencia de estrategia de largo plazo. Se caracteriza más bien por una evolución inercial de las plantas de personal, en un marco de restricciones normativas y fiscales, y por una alta rotación de los directivos públicos. Es así como las previsiones y asignaciones parciales de recursos se limitan al horizonte temporal del directivo, que normalmente tiende a ser menor al período de gobierno.

A partir de una serie de reformas en marcha a través del PRAP, cuyo objetivo central es reducir la burocracia, se intenta dar cierta racionalidad y coherencia al subsistema. En ese sentido, la implementación del PRAP ha implicado la supresión de empleos junto con la introducción de algunas reformas transversales, especialmente las relativas a la implementación de la carrera administrativa y al diseño del modelo de gerencia pública. La meta para las 203 entidades del nivel central es reducir obligatoriamente del 20% de los empleos existentes en la planta y asignar un mínimo de 70% del personal en lo misional y un 30% en apoyo.

De conformidad con los datos proporcionados por el DAPF, en 2004 el número total de empleados públicos del Gobierno Central ascendía a 569.516, excluyendo al personal militar. Desde esa fecha se han venido adoptando medidas para recortar allí la burocracia.

En comparación con otros países de la región, el tamaño de la administración pública en Colombia es bastante reducido. En promedio, los empleados públicos latinoamericanos constituyen el 4,1% de la población de sus respectivos países, mientras que en Colombia dicha cifra es de aproximadamente 1,2%, un tamaño que sólo es comparable con el de la administración pública chilena.

Coherencia estratégica. Existe una limitada capacidad para alinear las necesidades de la organización con orientaciones de carácter estratégico. En el corto plazo, el contraste entre las necesidades y las disponibilidades de personal para cumplir con las políticas específicas de una administración particular tropieza con las restricciones normativas y, por lo tanto, sólo es viable asignar recursos parcialmente en caso de que existan reestructuraciones o un número considerable de vacantes. Hay modalidades de contratación temporal que han dado flexibilidad a la planificación y que actualmente quedarían reglamentadas a través de la figura que establece la Ley 909 de creación de empleos temporales. Por último, cabe señalar que la ley establece que las unidades de personal deberán elaborar y actualizar anualmente planes de previsión de recursos humanos que contengan: (i) el cálculo de los empleos necesarios de acuerdo con los requisitos y perfiles profesionales establecidos en los manuales de funciones, (ii) la identificación de las formas de cubrir las necesidades cuantitativas y cualitativas de personal para el período anual, y (iii) la estimación de todos los costos de personal derivados.

Información de base. Los sistemas de información de personal son parciales, incompletos, incoherentes, dispersos y de calidad deficiente. Es necesario destacar, sin embargo, que se ha puesto en marcha un proceso de cambio en el marco del PRAP, el cual ha centrado su atención en el tema de información. Es así como actualmente el DAFP se encuentra realizando la tarea de consolidar el Sistema Único de Información de Personal (SUIP). Por Decreto 1.145 de abril de 2004 se establece la implementación del SUIP en los ámbitos nacional y territorial, un proceso que se ha venido cumpliendo cabalmente. Gracias a ello el Gobierno cuenta con un instrumento tecnológico en línea que le ofrece información permanente acerca de todos los servidores vinculados a la administración pública, número de empleos, clasificación y remuneración de los mismos, composición, características y variables socioeconómicas (sexo, edad, origen, nivel de escolaridad, entre otros).⁹² Actualmente se está preparando la segunda fase del SUIP con la intención de transformarlo en una herramienta de gestión de recursos humanos.

Eficacia de la planificación. La planificación del recurso humano de la administración pública nacional (APN) es aún deficiente y se carece de estructuras organizativas adecuadas. No obstante algunas reducciones de personal en el marco del PRAP antes citadas, todavía se registra un aumento en el volumen del empleo público, además de que desde 1990 se manifiesta una clara tendencia al incremento de su costo relativo (Pimenta, 2003). El gasto en personal del Gobierno Central en 2003 equivalía al 10,05% del PIB (BID 2006: 190).

Si bien en términos absolutos Colombia no se caracteriza por tener un sector público excesivamente grande, resulta preocupante su evolución, en especial en la Rama Ejecutiva del orden nacional, donde aumentó de 100.000 funcionarios en 1993 a 155.000 en el 2002 (excluidos policías, militares, docentes y vacantes). Esto coincidió con un período de fuerte descentralización de las entidades territoriales.

⁹² El Decreto Ley 2503/98 y el Decreto 861/2000 establecen requisitos mínimos por nivel y grado.

Muestra de la inadecuada planificación del recurso humano es, asimismo, la falta de idoneidad del servidor público para cumplir con sus labores. Un 39% de los empleados cuenta con estudios de pregrado, 18% con posgrado, 30% con educación secundaria y 4% con educación primaria. La mitad de los funcionarios públicos con educación superior proviene del área jurídica o de las Ciencias del Derecho (DAFP, 2003a).

Organización del trabajo

Existencia e integridad del sistema. El proceso de organización del trabajo está estructurado bajo el sistema de nomenclatura y clasificación de cargos, el cual se encuentra normalizado y se considera de carácter obligatorio para los empleados de la Rama Ejecutiva del orden nacional. El sistema es complejo, heterogéneo y fragmentado y da lugar a grandes diferencias en materia salarial y de requisitos.

Calidad técnica y flexibilidad del diseño de puestos. Los empleos de la Rama Ejecutiva se clasifican en los niveles de directivo, asesor, ejecutivo, profesional, técnico y asistencial. Las normas establecen los requisitos por nivel y grado centrándose en los aspectos referidos a experiencia y titulación. Asimismo, las entidades gubernamentales deben realizar y actualizar sus manuales específicos de funciones y requisitos, los cuales por lo general se elaboran pensando más en el currículo de la persona que en el cargo. Dado que la norma sólo fija un mínimo de requisitos, es común que existan grandes diferencias de condiciones para un mismo cargo entre diferentes instituciones. Los requisitos se plantean en términos de educación y experiencia, y cuando alguno no se cumple, se permite hacer equivalencias entre las dos variables. Esto impide que se hagan traslados entre entidades --especialmente cuando las personas deben ingresar por incorporación, si son de carrera-- cuando se suprimen los cargos en organismos que se liquidan. En ese sentido, la Ley 909 prevé una serie de acciones tendientes a estandarizar niveles, nomenclaturas y grados salariales para toda la administración pública en los ámbitos nacional y territorial. Esto con el propósito de facilitar la movilidad entre funcionarios de diferentes órdenes y niveles, ya que actualmente existen seis niveles jerárquicos, 160 denominaciones y 140 grados salariales bajo el marco legal de los Decretos 2.502 de 1998 y 2.487 de 1999 (DAFP, 2003b). La ley establece la figura de cuadros funcionales, esto es, agrupaciones de empleos semejantes en cuanto a la naturaleza general de sus tareas y responsabilidades, los cuales requieren conocimientos y/o competencias comunes. Los cuadros funcionales de empleos podrán cubrir cargos de uno o de varios organismos de acuerdo con los requisitos exigidos para su desempeño.⁹³

Calidad en la definición de perfiles y administración. El instrumento central para la selección es el manual que incluye experiencia y titulación.⁹⁴ Algunas entidades realizan estudios de cargas laborales para determinar el volumen de personal requerido para las diferentes actividades que conforman las funciones específicas del cargo. Para tal efecto, el DAFP ha elaborado guías metodológicas tendientes a consolidar el proceso. Por último, la Ley 909/04 señala que el diseño del empleo debe contar con el perfil de

⁹³ Por decreto se regulará el sistema de cuadros funcionales de empleos aplicable a toda la administración y, en su caso, la dependencia orgánica de los mismos.

⁹⁴ Decreto 861 de 2000.

competencias exigidas para ocupar el cargo, incluyendo requisitos de estudio y experiencia, y demás condiciones para el acceso al servicio público.

Gestión del empleo

Igualdad y mérito en el acceso. La gestión del empleo se ha caracterizado por la inestabilidad jurídica y una fuerte tradición clientelar, aspecto que se viene reformando desde la Constitución de 1991. Existen dos formas de provisión de empleos permanentes: los empleados de libre nombramiento y remoción, y los empleados de carrera que se someten a un proceso de selección. Esta última modalidad se encuentra suspendida desde 1999, cuando la Corte Constitucional declaró inexecutable la composición de la Comisión Nacional del Servicio Civil. Por este motivo, las entidades vincularon a su personal bajo la modalidad de provisionales, es decir, sin ningún mecanismo expreso y abierto de selección. En 2003 se calculaba que el porcentaje de provisionales representa el 38% de los cargos de carrera (DAFP, 2003a). Asimismo, se dan situaciones denominadas inscripciones extraordinarias, las cuales definen el ingreso por mandato legal sin que medie concurso. De hecho, la mayor parte de los funcionarios que actualmente están inscritos en el escalafón de carrera ingresaron sin presentar exámenes.⁹⁵ En suma, la modalidad del sistema se ha caracterizado por: (i) inscripciones extraordinarias o ingreso automático sin concurso; (ii) predominio de nombramientos provisionales; (iii) concursos que se efectúan para formalizar la situación de provisionales y encargados, y (iv) precariedad jurídica de los marcos legales.

El nuevo marco legal establecido por la Ley 909/04 tiene por objeto revertir esta situación. La reforma actual apunta a instituir el principio de mérito a través de la Comisión Nacional de Servicio Civil (CNSC), la cual administra y vigila la carrera administrativa y estará dotada de personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio propio. La nueva ley también incorpora el modelo de gerencia pública como mecanismo para vincular, bajo el principio del mérito, a los directivos del Estado, respetando la naturaleza de los empleos. Existen marcos legales tendientes a garantizar la igualdad efectiva y la no discriminación. Tal es el caso de la Ley 823 de 2003 que contiene normas sobre igualdad de oportunidades para las mujeres, y el de la Ley 909/04 atinente a cuestiones tales como la discapacidad y los afectados por la violencia.

Calidad del reclutamiento. Las normas establecen la publicidad de los concursos, y la Ley 909/04 exige que se los dé a conocer a través del Gobierno en línea, de las páginas de cada entidad en la red, de las firmas contratantes, y de los portales de Internet del DAFP y de la CNSC.

Calidad de la selección. Las normas preveían que el ingreso a los empleos de carrera se efectuara a través de concursos abiertos o de ascenso realizados por cada una de las entidades en las cuales se encontraban las vacantes, lo cual actualmente está suspendido por efectos de la sentencia de la Corte Constitucional ya señalada. Hasta el momento, los

⁹⁵ A comienzos de 1992, antes de que fuera expedida la Ley 27 de 1992 que extendió la carrera administrativa a los niveles territoriales, de 109.301 inscritos en el escalafón hasta entonces, 91.528 (el 84%) habían ingresado extraordinariamente, es decir, sin sistema de selección. La misma Ley 27 permitió el escalafonamiento sin exámenes.

perfiles han priorizado los aspectos de experiencia y titulación, mientras que los procesos han respondido a un esquema estandarizado a lo largo del tiempo del cual hacen parte la convocatoria a concurso, reclutamiento e inscripciones, aplicación de pruebas, conformación de lista de elegibles y período de prueba. En relación con los instrumentos de selección, se han utilizado pruebas escritas --de aptitudes y conocimientos generales y específicos-- de ensayo u objetivas desde el punto de vista psicométrico, análisis de antecedentes laborales y académicos, entrevistas y otros instrumentos técnicos.

Con el tiempo se han ido modificado los órganos competentes para realizar esas etapas y algunos de los procedimientos. En los últimos años de vigencia del Decreto 1950, y con la expedición de las Leyes 27 de 1992 y 443 de 1998, se propuso que los procesos de selección fueran competencia exclusiva de cada entidad que convocaba a concurso. El propósito era que éste se realizara siguiendo los parámetros que la norma establecía en cuanto a número de pruebas y valores porcentuales. Como consecuencia de ello decreció notablemente la utilización de las pruebas objetivas, con excepción de algunas entidades que tenían dependencias de selección de personal con empleados expertos en el área.

Las normas prevén que mientras se desarrollan los procesos de selección, y para evitar inconvenientes en la prestación de los servicios, se pueden efectuar nombramientos provisionales con personal no seleccionado hasta por un término de cuatro meses. Esta práctica se convirtió en la generalidad y en la mayoría de los casos su término se excedió, de tal modo que se generó una especie de provisionalidad indefinida —y valga la contradicción de términos--, que a su vez hizo que los concursos se orientaran hacia la confirmación del empleado provisional en el cargo. En ese sentido, en un estudio elaborado en 1992 por la Dirección de Apoyo a la Comisión Nacional del Servicio Civil del DAPF sobre el desarrollo de los procesos de selección en dos períodos se encontró que de 1.076 procesos de selección en los cuales había empleados con nombramiento provisional, el 86,9% de estos concursos sirvió para confirmar a dicho empleado

En 2003 se realizaron selecciones vinculadas al componente de gerencia pública que ordena la ley. En ese sentido pueden mencionarse las selecciones meritocráticas de los directivos regionales de entidades del Estado como el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), Instituto de Seguros Sociales (ISS), el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA), las Oficinas Territoriales del Ministerio de Trabajo, la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP) y jefes de control interno (DAFP, 2003*b*). También se realizaron concursos orientado al mérito para la selección de 502 profesionales requeridos por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN).

Calidad de la recepción. El Artículo 64 de la Ley 190 de 1995 establece que todas las entidades públicas tendrán, además del programa de inducción para el personal que ingrese a la entidad, uno de actualización cada dos años. A efectos de su implementación, el DAFP ha preparado manuales de inducción y guías (DAFP, 2003*b*).

Movilidad. La existencia un sistema de nomenclatura complejo con cientos de combinaciones posibles, aunado a la tendencia que existe a particularizar cada puesto de trabajo, hace difícil, en términos prácticos, la movilidad de los trabajadores entre

diferentes instituciones. Sin embargo, las modificaciones incluidas en la Ley 909/04 deberían mejorarla en el futuro.

Ausentismo y disciplina. No se cuenta con información relativa al ausentismo. La disciplina de los funcionarios públicos está regulada mediante el Código Disciplinario Único aprobado por Ley 734 del 2002. Este marco legal surge para combatir situaciones de corrupción al interior de la administración pública. El nuevo Código Único Disciplinario ha endurecido el sistema de sanciones. Por ejemplo, eleva a faltas gravísimas, merecedoras de la sanción de destitución, conductas que antes sólo eran castigadas con una simple anotación en la hoja de vida o suspensión en el ejercicio del cargo. En general, las sanciones apuntan centralmente al tema de la corrupción. Cabe señalar que la Procuraduría General de la Nación publica en su portal de Internet los nombres de los servidores públicos que han sido desvinculados o destituidos como consecuencia de una sanción disciplinaria o con pérdida de investidura.

Desvinculación. Existe la posibilidad de desvinculación por bajo rendimiento, medida ésta que figura en la Constitución y en los marcos legales actuales aunque no se reporta su uso. Como se indicó anteriormente, el PRAP ha realizado un proceso de reducción de las plantas respetando las garantías establecidas en la ley de facultades, entre las cuales figura el llamado “retén social”, que impide el despido de madres cabeza de familia, discapacitados y funcionarios con menos de tres años de tiempo para jubilarse. La Ley 909/04 estipula una nueva causa de desvinculación llamada “razones del buen servicio,” que permite desvincular sin procedimientos disciplinarios previos, siempre y cuando se demuestre que la medida es necesaria por razones de servicio, tales como reestructuración, cambios de objetivos y factores similares.

Gestión del rendimiento

Planificación y seguimiento del rendimiento. El sistema está regido por la Ley 443 de 1998, el Decreto Ley 1.568 de 1998, el Decreto 1.572 de 1998, el Acuerdo de la Comisión N° 55 de 1999 y la Constitución, que establecen que la desvinculación puede realizarse por calificación no satisfactoria en el desempeño del empleo. El jefe inmediato del empleado es el responsable de evaluar y calificar su desempeño laboral anualmente. La ley 909/04 establece que la evaluación será anual y que deberá incluir dos evaluaciones parciales al año siguiendo las directrices que establezca la CNSC y con su aprobación previa.

Evaluación. El DAFP ha elaborado formularios para los cuatro niveles con o sin personal a cargo, y guías para la preparación, seguimiento y evaluación de objetivos, su seguimiento. La evaluación está estructurada en torno a objetivos (65%) y desempeño. En un estudio realizado por la propia DAFP (DAFP, 2003a) con base en una muestra aleatoria de 9.523 empleados de diferentes entidades y niveles, el 86,52% obtuvo calificación sobresaliente, el 13,16% obtuvo calificación aceptable y sólo un 0,32% obtuvo calificación insatisfactoria. En suma, el sistema no tiene consecuencias sobre el ascenso y retiro, y se observa una falta de compromiso de evaluadores y evaluados en los procesos de calificación; tampoco hay correlación entre los resultados de la gestión institucional y la evaluación de los empleados.

Administración. Los problemas en términos de evaluación del rendimiento no radican en el instrumento sino en la ausencia de una cultura de evaluación. Los resultados de estos ejercicios no son tomados en cuenta para alimentar el desarrollo individual, mientras que las oficinas de recursos humanos no utilizan esa información para planear la capacitación.

Gestión de la compensación

Estrategia salarial. El marco legal está constituido por la Ley 4 de 1992, el Decreto 1.042 de 1978 y una serie de decretos de ajuste que generalmente se promulgan anualmente. Para los funcionarios del Poder Ejecutivo existe una remuneración básica por nivel y grado, a la que se suman pagos adicionales que varían de acuerdo con el nivel. En ese sentido, la asignación básica es sólo una parte de la remuneración total. Los funcionarios cuentan con otras remuneraciones que en la mayoría de los casos superan en promedio en más del 50% la asignación básica. Entre los pagos adicionales hay que destacar los incrementos por antigüedad, los gastos de representación, la prima técnica,⁹⁶ la prima de dirección, el auxilio de transporte, el auxilio de alimentación, la prima de servicio,⁹⁷ la bonificación por servicios prestados,⁹⁸ las primas de riesgo para conductores, prima por coordinación⁹⁹ y los viáticos percibidos por los funcionarios en comisión. Dado que el sistema es fragmentado y que puede generar diferencias de equidad interna, el DAFP está preparando actualmente una reforma a la Ley 4 de 1992, con el propósito de simplificar y unificar el régimen salarial de los organismos y entidades de las Ramas Ejecutiva y Judicial, y de la Procuraduría General de la Nación. También se propone realizar un análisis de los sistemas específicos de nomenclatura y clasificación de empleos de los organismos públicos y del DAFP, de la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP) y de las entidades de la Rama Ejecutiva, para determinar la viabilidad de integrarlos al Sistema General de Salarios.

Equidad interna y externa. El nivel directivo posee 33 denominaciones de escalas variables en sus grados, el ejecutivo 29, el profesional 20, el técnico 19 y el asistencial 14. Además, cada denominación tiene escalas de extensión variable en grados. Sin embargo, se puede advertir que el número de grados de cada nivel y denominación ha venido sufriendo un proceso de estiramiento mediante el cual se crean nuevos grados para incrementar los salarios. El estiramiento de las escalas obedece fundamentalmente a la necesidad de crear salarios básicos más elevados para ciertos funcionarios. Asimismo,

⁹⁶ Las primas técnicas se establecieron automáticamente para directivos y altos funcionarios a partir del Decreto 1624 de 1991, y llegan hasta un 50% del sueldo básico. Se establecen sobre la base de cuantos estudios y publicaciones hayan realizado.

⁹⁷ La prima de servicios es un factor equivalente a 15 días de remuneración, teniendo como base para su liquidación la asignación básica mensual, los incrementos de salario por antigüedad, gastos de representación, auxilios de alimentación y de transporte, y bonificación por servicios prestados. El paso de una entidad a otra no conllevará a la pérdida de esta prima cuando no transcurran más de 15 días hábiles entre el retiro de una entidad y su vinculación a la otra.

⁹⁸ La bonificación por servicios prestados es otro factor de salario creado por el Decreto 1.042 de 1978 y es equivalente al 50% del valor conjunto de la asignación básica.

⁹⁹ Equivale a un 20% del sueldo.

tomando la compresión salarial vertical¹⁰⁰ al interior de la Rama Ejecutiva, y sin incluir los adicionales, se observa una compresión de 16,6. Es decir, el salario más alto es 16,6 veces mayor que los salarios más bajos, lo cual indica una fuerte desigualdad entre los mismos. Por otra parte, y aunque existe una cierta percepción interna de que los salarios del sector público son bajos, el promedio de la remuneración allí es mayor que la del sector privado en un 1,3%. En la década de los años noventa los salarios públicos experimentaron un crecimiento en términos reales, en particular los correspondientes a los empleados del Poder Judicial y de los oficiales de las fuerzas militares.

Eficiencia. Los mecanismos de remuneración están desvinculados del rendimiento, el aprendizaje y el desarrollo de competencias.

Administración. Los ajustes salariales se realizan anualmente por Decreto del Poder Ejecutivo. Sin embargo, tres fallos sucesivos de la Corte (la sentencia C-1433 del 23 de octubre de 2000, la sentencia C-1066 del 10 de octubre de 2001 y la sentencia C-1017 del 30 de octubre de 2003) han planteado progresivamente cambios en las pautas del ajuste.¹⁰¹ Si bien el marco salarial es bastante fragmentado en cuanto a cantidad de grados y niveles y adicionales, éstos han sido reglamentados y queda poco margen para acciones discrecionales.

Otras compensaciones. Para la Rama Ejecutiva, ya sea del orden nacional o territorial, existe una serie de prestaciones sociales, a saber: prima de navidad, de vacaciones, subsidio familiar, auxilio de cesantía, intereses a las cesantías, calzado y vestido de labor, pensión de vejez, indemnización sustitutiva de la pensión de vejez, pensión de invalidez, indemnización sustitutiva de la pensión de invalidez, pensión de sobrevivientes, auxilio de maternidad, auxilio por enfermedad, indemnización por accidente de trabajo o enfermedad profesional, auxilio funerario, asistencia médica, farmacéutica, quirúrgica y hospitalaria y servicio odontológico. Esta proliferación de conceptos remunerativos, unidos a los ya discutidos, dificulta la gestión y manejo transparente de los salarios.

El sistema actual de pensiones está compuesto por un régimen de ahorro individual a cargo de las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP), un régimen de prima media y los regímenes especiales. Se han realizado varias reformas al sistema de pensiones pero no han sido suficientes. Entre los temas centrales figuran la necesidad de redefinir el régimen mismo, dada la enorme deuda del Estado por concepto de pensiones, y de

¹⁰⁰ Compresión vertical se define como la razón entre la retribución percibida por los empleados de nivel salarial superior (i.e., con remuneración más alta) y los de nivel inferior (i.e., con remuneración más baja). La existencia de una compresión alta (i.e., poca diferencia entre los dos tipos de salario) tiende a reducir los incentivos de hacer carrera y mejorar el rendimiento. Una baja compresión o alta descompresión (i.e., diferencia excesiva entre ambos tipos de salarios) tiende a reflejar la falta de equidad en el sistema de compensación.

¹⁰¹ La última sentencia señala que los sueldos inferiores a dos salarios mínimos deben ajustarse de acuerdo con la inflación registrada en el año anterior, mientras que los que estén por encima pueden ajustarse en un porcentaje menor, siempre y cuando éste no sea inferior al 50%. Y para acabar de confundir las cosas, este fallo agrega que si a los niveles altos de la administración se les hace en un año determinado un ajuste menor al 100%, durante la vida del plan cuatrienal de desarrollo deben ajustárseles sus remuneraciones en promedio en un 100% de la inflación.

eliminar los regímenes especiales que tienen el magisterio, los congresistas y los trabajadores de Ecopetrol, entre otros.

Entre los instrumentos de reconocimiento puede señalarse el Premio Nacional de Alta Gerencia y el Banco de Éxitos, puestos en marcha como parte de la política de incentivos a la gestión pública establecida en el capítulo quinto de la Ley 489 de 1998. Asimismo se pueden mencionar las comisiones de estudio, las becas para educación formal y la participación en proyectos especiales como incentivos no pecuniarios. En ellos pueden participar tanto empleados de carrera como de libre nombramiento y remoción cuyo desempeño alcance niveles de excelencia.

Gestión del desarrollo profesional

Eficacia del sistema de promoción y calidad del diseño de carrera. El marco legal de la carrera administrativa señalaba que el ingreso a tales empleos se efectuaba a través de concursos abiertos o de ascenso, realizados por cada una de las entidades en las cuales se encontraban las vacantes. La Corte Constitucional, por efectos de la sentencia C-372 de 1999 --mediante la cual se declaró inexecutable la competencia de las entidades para realizar los concursos-- suspendió este proceso. Esto ha limitado la carrera y hoy existe un sistema estático, rígido, ligado a la permanencia en un mismo empleo sin posibilidad de ascender. Se observa una ausencia de criterios de planeación y desarrollo para los empleos de alta especialización y alta gerencia (DAFP, 2003a). A partir de la Ley 909/04 y las acciones encomendadas a la CNSC se prevé un cambio en esta situación, dado que se implementarían concursos para el ascenso bajo criterios meritocráticos.

Calidad de la formación. Se han puesto en marcha una serie de avances para lograr la consistencia entre las acciones de formación y las necesidades organizacionales. Con base en el Decreto Ley 1.567 de 1998, el DAFP, en coordinación con la ESAP y otras entidades, expidieron en el mes de abril de 2001 el Plan Nacional de Formación y Capacitación, un documento que contiene la política respectiva; determina los lineamientos que deben guiar el proceso; define un perfil de empleado público hacia el cual deben encaminarse los programas que estructuren las entidades; y privilegia los diagnósticos de necesidades y la consulta a todos los estamentos de la organización para definir las prioridades, así como la coordinación que debe existir entre todas las entidades para aprovechar bien los recursos. También se encuentra la Escuela de Alto Gobierno, un programa permanente y sistemático de tipo académico que presta apoyo a la alta dirección de la administración pública para fortalecer sus capacidades de liderazgo. Sin embargo, sus resultados no han sido evaluados favorablemente (DAFP, 2003a). Por último se ha implementado el proyecto Red Interinstitucional de Formación y Capacitación, el cual comenzó a ser administrado por la ESAP desde abril de 2003.

Recuérdese que el objetivo de la nueva Ley 909/04 es generar una mayor integración de las acciones, de lo cual hace parte la articulación de la capacitación con la evaluación del desempeño y la formación en competencias.

Gestión de la formación. No obstante los esfuerzos realizados por la DAFP y la ESAP, así como el notable número de eventos de capacitación, aún no se ha logrado que las

entidades se apoyen mutuamente y trabajen como una red que interactúa sin necesidad de liderazgo único. De allí el riesgo de que las organizaciones de la administración pública crean que están cumpliendo con sus obligaciones relativas a la capacitación de sus empleados enviándolos a eventos que pueden tener alguna calidad pero que no logran, por su duración y desarticulación, cumplir con el objetivo de transferir eficazmente los conocimientos necesarios.

Gestión de las relaciones humanas y sociales

Gestión del clima laboral. A comienzos de la década de los años noventa se realizaron algunos estudios sobre clima laboral y cultura institucional. Estos estudios evidenciaron la existencia de un entorno adverso para el desarrollo de los recursos humanos en las diferentes dependencias del Estado. En particular los estudios detectaron altos niveles de desmotivación, mala comunicación, falta de claridad y conocimiento de las políticas y rutinización del trabajo, entre otros problemas. El DAFP ha generado una serie de guías de acción al respecto, mientras que la Ley 909/04 prevé la realización de estudios de clima o entorno laboral e igualmente encomienda a las comisiones de personal que propongan a la entidad la formulación de programas para el diagnóstico y medición del clima institucional.

Eficacia de la comunicación. La comunicación entre jefes y subordinados no es adecuada. Además, los sistemas de comunicación internos, ya sea a través de boletines o mensajes, son escasos. Ello dificulta el trabajo en equipo. Este problema es particularmente agudo en el alto Gobierno, tanto en el nivel del Ejecutivo como de los órganos de control. La mayoría de los funcionarios simplemente desconoce las políticas de los jefes respectivos. Sin embargo, es necesario destacar que el DAFP ha realizado una serie de acciones tendientes a reforzar la comunicación interna, entre las cuales se pueden señalar: el buzón de sugerencias en su página en la red y la emisión bimestral de la Carta Administrativa, en formato electrónico, a través de la cual se informa sobre la normativa aplicable, los procesos de recursos humanos en marcha y los artículos de opinión relevantes.

Equilibrio y calidad de las relaciones laborales y gestión del conflicto laboral. Entre las organizaciones de trabajadores del Estado se destacan la Federación Colombiana de Educadores (FECODE) y la Federación Nacional de Trabajadores al Servicio del Estado (FENALTRASE), que agrupa a 58 sindicatos. La tasa de sindicalización de Colombia era del 6% en 2002, con una tendencia decreciente en los últimos años (CEPAL, 2004). Se calcula que aproximadamente el 75% de las organizaciones sindicales pertenece al sector público. En lo que respecta a la negociación colectiva, el derecho está reconocido por el Art. 55 de la Constitución, y si bien el Convenio 151 de la OIT sobre la Protección del Derecho de Sindicación y los Procedimientos para Determinar las Condiciones de Empleo en la Administración Pública fue aprobado mediante la Ley 411 de 1997 y ratificado en diciembre de 2001, hasta el momento no se ha generado esta instancia. El derecho a la huelga existe pero está restringido,¹⁰² por lo que en algunas ocasiones los paros han sido declarados ilegales. En 2004 se calculaba que el 65% de los asesinatos y desapariciones correspondía a servidores públicos, muchos de ellos sindicalistas, lo cual es evidencia de que el derecho a la negociación colectiva se encuentra amenazado.

¹⁰²

Código Sustantivo del Trabajo, Arts. 429, 430, 431, 444 a 451.

Gestión de las políticas sociales. Existen programas de bienestar social e incentivos que deben ser diseñados por cada entidad. Entre ellos figuran muchos de los anteriormente citados (auxilios para matrimonio, funerales, primogénito, alimentación, actividades deportivas, restaurantes y cafetería, actividades sociales y culturales, gastos varios en jardines infantiles, salacunas y centros vacacionales) y acciones específicas en cuatro áreas: seguridad ocupacional, higiene ocupacional, medicina del trabajo y actividades educativas. El objetivo común a estas acciones específicas es el control o eliminación de los factores de riesgo presentes principalmente en los procesos productivos, puestos de trabajo, estilos administrativos y en las personas. Por último, cabe señalar que en el marco del proceso del PRAP se diseñaron acciones relativas a la readaptación laboral y el Plan de Protección Social (PPS). La primera se entiende como el conjunto de acciones orientadas a un retiro asistido del servidor, y el segundo como un conjunto de beneficios que se estructuraron para los servidores públicos que sean separados de sus cargos. Los servicios de salud son adecuados.

Organización de la función de recursos humanos

A partir de la serie de reformas generadas por el PRAP se ha iniciado una revisión de la institucionalidad que le da soporte al proceso de mejora propuesto. Cabe resaltar el fortalecimiento del papel del DAFP que ha desarrollado una acción significativa en coordinación con el Departamento Nacional de Planeación (DNP)¹⁰³ y el Ministerio de Hacienda. Actualmente, el DAFP tiene funciones vinculadas a la formulación de políticas, planificación y coordinación del recurso humano en la administración pública, incluyendo también lo relativo a formación y capacitación, y a la gestión de los sistemas de información. Esta nueva institucionalidad también comprende a los órganos creados por la Ley 909/04. La Comisión Nacional del Servicio Civil (CNSC) se conformará mediante concurso público y abierto convocado por el Gobierno Nacional y sus tres miembros serán designados por el Presidente de la República de entre los finalistas. Sus funciones están vinculadas a los procesos de selección y concurso para la provisión de los empleos de carrera administrativa, evaluación de desempeño, acreditación de las entidades para la realización de procesos de selección, y elaboración de las convocatorias a concurso, entre otras. Asimismo, en todos los organismos y entidades reguladas por la Ley se creará una comisión de personal, la cual estará conformada por dos de sus representantes designados por el nominador y dos representantes de los empleados, quienes deben pertenecer a la carrera administrativa y ser elegidos por votación directa. Las comisiones de personal cumplirán funciones relativas a velar por los procesos de selección para la provisión de empleos y de evaluación de desempeño, resolver las reclamaciones en ambas materias y participar en la elaboración del plan anual de formación y capacitación, entre otras tareas. Además de la consolidación institucional de estas dos instancias, queda pendiente el fortalecimiento de las unidades de personal de los distintos organismos. En ese sentido, y si bien el DAFP y la ESAP han realizado acciones tendientes a su mejora –conferencias, teleconferencias, talleres, asesorías y eventos de

¹⁰³ Departamento Nacional de Planeación (DNP), reestructurado mediante el Decreto 2.167 del 30 de diciembre de 1992. Le corresponde diseñar y organizar los sistemas de evaluación de gestión y de resultados de la administración pública.

capacitación para entidades del orden nacional y territorial--,¹⁰⁴ todavía no se ha logrado un activo compromiso y coordinación de las mismas.

En resumen, el servicio civil colombiano se encuentra actualmente en un momento de transición durante el cual se han puesto en marcha de una serie de reformas que procuran su mejora y que se originan en la aprobación de la Ley 909/04 del Empleo Público, Carrera Administrativa y Gerencia Pública y de las acciones iniciadas a partir del 2002 mediante el PRAP. Estas reformas buscan actuar sobre una serie de problemas que no han sido superados, entre los cuales se destacan los siguientes: (i) la ausencia de una cultura ligada a resultados y a la planeación estratégica; (ii) un sistema de planificación precario, con fuertes debilidades en la gestión de la información y escasa orientación a la gestión estratégica de sus recursos humanos; (iii) el debilitamiento del principio del mérito como base para ingresar al servicio civil, lo cual se deriva tanto de los cinco años de inacción al respecto como de las prácticas previas de inscripciones extraordinarias y los nombramientos provisionales; (iv) un sistema de nomenclatura y clasificación de cargos que presenta dispersión y complejidad; (v) una gestión del rendimiento que si bien está formalmente desarrollada tiene poca utilización práctica y casi ninguna a la hora de separar a un empleado de su cargo; (vi) un sistema de compensación que se ve afectado por la inclusión de diferentes tipos de remuneración posibles, adicionales a la básica, la cual crean una inmensa dispersión en el sistema; (vii) y una gestión de las relaciones laborales que no logra desarrollar un adecuado sistema de negociación.

Los problemas identificados son en gran medida el resultado de la inestabilidad de los marcos jurídicos del servicio civil; de la existencia de una normatividad rígida y excesiva, de la persistencia de una cultura burocrática caracterizada por una alta desmotivación en relación con la gestión, y de una fuerte tradición clientelar en el acceso al empleo público. Asimismo, la constante crisis interna signada por la violencia, junto con un crecimiento desproporcionado del Estado en los años noventa, son factores centrales del contexto interno que facilitan las disfuncionalidades del servicio civil en Colombia.

Con el fin de solucionar los problemas anteriormente mencionados, se espera que la implementación de la Ley 909 de 2004 –que integra el sistema de gerencia pública como concepto nuevo en la administración pública colombiana y el cual constituye un aporte en proceso de modernización del Estado-- dé buenos resultados, si bien el nuevo marco no asegura por sí sólo la renovación del sistema. A la luz de lo visto anteriormente se sugieren las siguientes opciones de política como punto de partida para el debate:

- (i) Fortalecer la nueva institucionalidad asegurando la coordinación las distintas áreas, en especial entre el DAFP, el DNP y en Ministerio de Hacienda.

¹⁰⁴ Puede señalarse la realización de 161 eventos de capacitación con la participación de 10.552 funcionarios a través de la Red Interinstitucional de Formación y Capacitación; la ampliación de la cobertura de la Red a 142 entidades del orden nacional, 9 del orden territorial y 21 escuelas de capacitación del sector público; la realización de 24 mesas de trabajo y 11 eventos de capacitación y un diplomado, dirigidos a fortalecer la capacidad de gestión de los jefes de recursos humanos en el 2003 (DAFP, 2003d).

- (ii) Establecer un sistema de información referente al servicio civil que permita tener acceso tanto a la información global como al desarrollo de criterios gerenciales para establecer objetivos y acciones.
- (iii) Incorporar el sistema de mérito con nomenclaturas y escalas salariales simples, claras y competitivas.
- (iv) Redefinir los sistemas de evaluación de desempeño por resultados con base en objetivos institucionales y grupales.
- (v) Implementar programas de evaluación permanente del gasto público como medio para conocer sus efectos e impactos.
- (vi) Fortalecer los mecanismos de control fiscal, para lo cual se debe intensificar el control administrativo que le corresponde al Ministerio Público.
- (vii) Fomentar el uso de herramientas contra la corrupción de obligación legal, y disminuir los gastos de funcionamiento a través del autocontrol y la eficiencia en el gasto público
- (viii) Acelerar la implantación del sistema de gestión pública bajo los criterios que plantea la norma actual.
- (ix) Redefinir el esquema de los procesos de organización del trabajo y su asociación con el subsistema de gestión de la compensación.
- (x) Fortalecer la gestión de las unidades descentralizadas de recursos humanos.
- (xi) Diseñar mecanismos que permitan el control social en lo relativo al cumplimiento del mérito y la transparencia que plantea el actual marco legal.
- (xii) Brindar capacitación al funcionario (en los niveles nacional y subnacional) no sólo en materia técnica sino con campañas de sensibilización. Esta formación y capacitación permanentes de directivos y funcionarios públicos incrementará la eficacia gubernamental y la calidad de la gestión pública.
- (xiii) Generar consensos internos entre actores políticos y sindicales relativos a la implementación del nuevo marco legal.
- (xiv) Realizar el seguimiento de la fase de puesta en marcha de la Ley 909 de 2004 para asegurar que los temas que no fueron reglamentados en detalle, como los sistemas de realización de concursos y evaluaciones, cambien estructuralmente siguiendo el espíritu de la reforma.

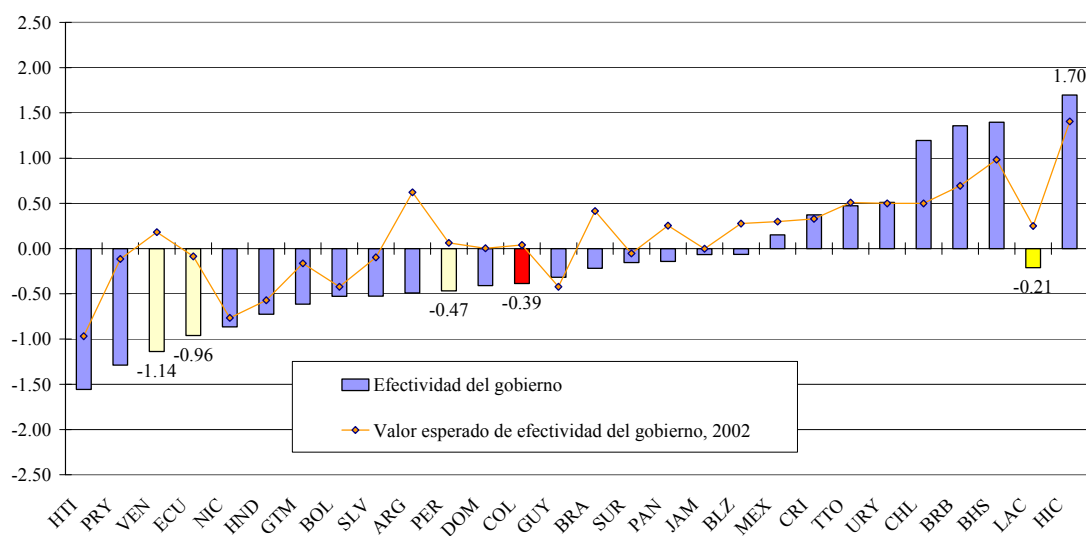
Efectividad de la gestión pública

Una administración pública eficaz es aquella capaz de cumplir las funciones básicas del Estado con el fin de contribuir a: (i) mantener niveles de crecimiento económico robustos

junto con altos niveles de empleo y estabilidad monetaria y fiscal; (ii) mitigar los equilibrios verticales y horizontales (especialmente la exclusión social); (iii) promover la asignación eficiente de los recursos, bienes y servicios; y (iv) mantener el orden público y el respeto al principio de legalidad

Diversos indicadores ubican a Colombia por debajo del promedio de América Latina y el Caribe en cuanto a la efectividad de sus instituciones de gobierno, con una diferencia considerable entre el nivel real y el nivel esperado según los niveles de ingreso del país (Gráfico 5.1). Sin embargo, estos indicadores esconden una realidad más matizada. La gestión pública en Colombia, en lo referente a la primera de las funciones del Estado -- mantener niveles de crecimiento económico robustos junto con altos niveles de empleo y estabilidad monetaria-- presenta un grado de efectividad aceptable, como se ve en la siguiente sección.

Gráfico 5.1
Índice de efectividad del gobierno



Fuente: Elaboración propia con base en datos de KKZ, 2003 y WDI, 2004.

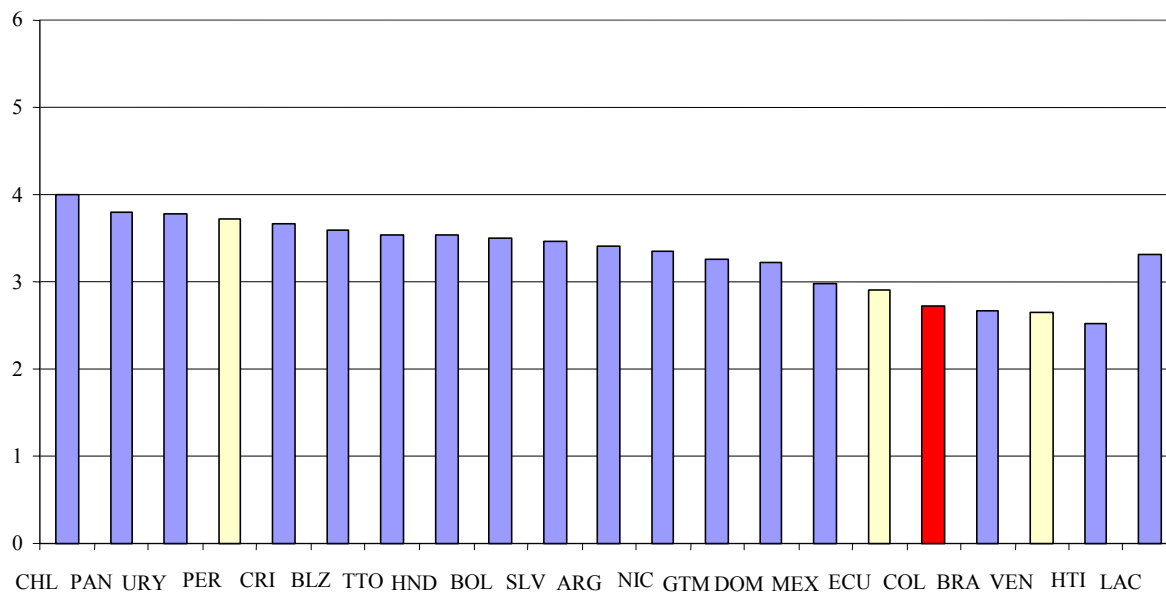
Eficacia en el mantenimiento de la estabilidad económica, crecimiento adecuado, altos niveles de empleo y baja inflación

El diagnóstico agregado muestra una gestión pública relativamente efectiva en el terreno económico, lo que le ha permitido al país mostrar un desempeño exitoso en el desarrollo de las funciones relacionadas con el régimen monetario y el control de la inflación, aunque menos en lo que respecta a la disminución del déficit fiscal y en el área del empleo.

Aunque según algunos estudios (Gráfico 5.2) en Colombia la predecibilidad de los cambios de política económica y financiera está por debajo del promedio de la región, el país ostenta una larga tradición de estabilidad macroeconómica. Igualmente en lo que se refiere a las tasas de interés, que históricamente se han mantenido estables sin

fluctuaciones alarmantes (Gráfico 5.3). En cuanto a los niveles de inflación,¹⁰⁵ éstos han venido disminuyendo notablemente desde 1990 hasta alcanzar la barrera de un dígito en 1999 y continuando en baja. Por último, el tipo de cambio, si bien presenta oscilaciones mayores a las de las tasas de interés en el período 1991-2003 se destaca por su progresiva estabilización con respecto a la evolución previa.

Gráfico 5.2
¿Cuán predecibles son los cambios en las políticas
económica y financiera?

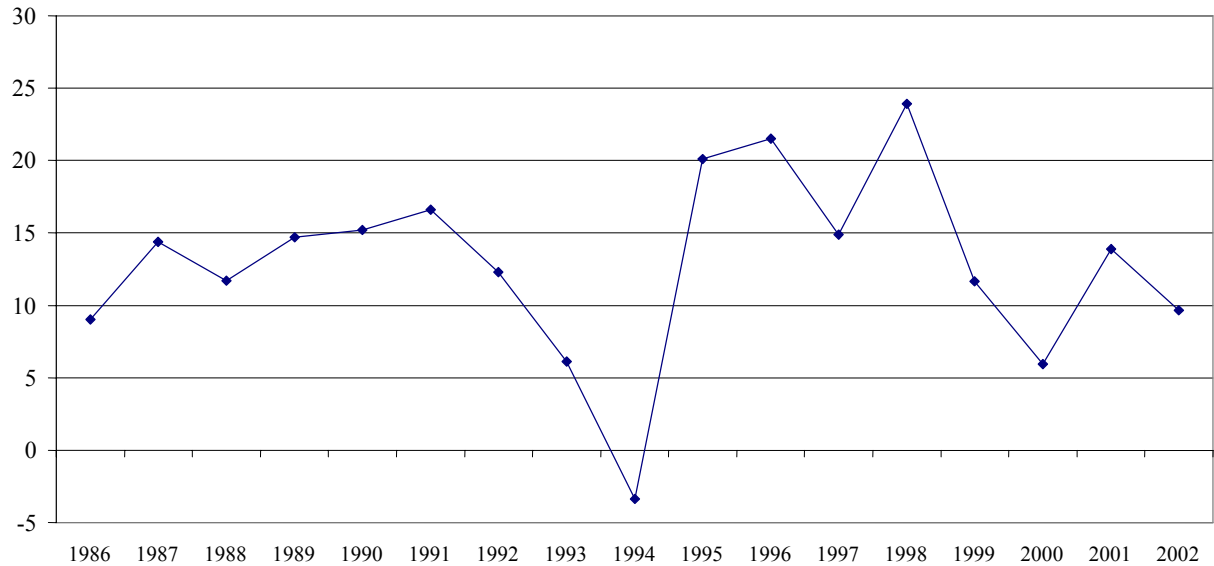


Fuente: WBES, 2000.

¹⁰⁵

A lo largo de 2005, el manejo de la política monetaria fue consecuente con dos objetivos: el primero y más importante fue el de mantener una tasa de inflación anual dentro de la meta establecida a finales de 2004 (4,5%-5,5%), mientras que el segundo consistió en contener la apreciación del peso frente al dólar (Concha Perdomo, 2006).

Gráfico 5.3
Tasa de interés real, Colombia



Fuente: WDI, 2005.

Cuadro 5.2
Variación del tipo de cambio con respecto al año anterior

	Tipo de cambio	Precios al consumo
1990	31%	32%
1991	25%	27%
1992	8%	25%
1993	15%	23%
1994	5%	23%
1995	11%	19%
1996	13%	22%
1997	11%	18%
1998	24%	17%
1999	23%	9%
2000	19%	9%
2001	9%	8%
2002	10%	7%
2003	13%	6%
2004	-9%	6%

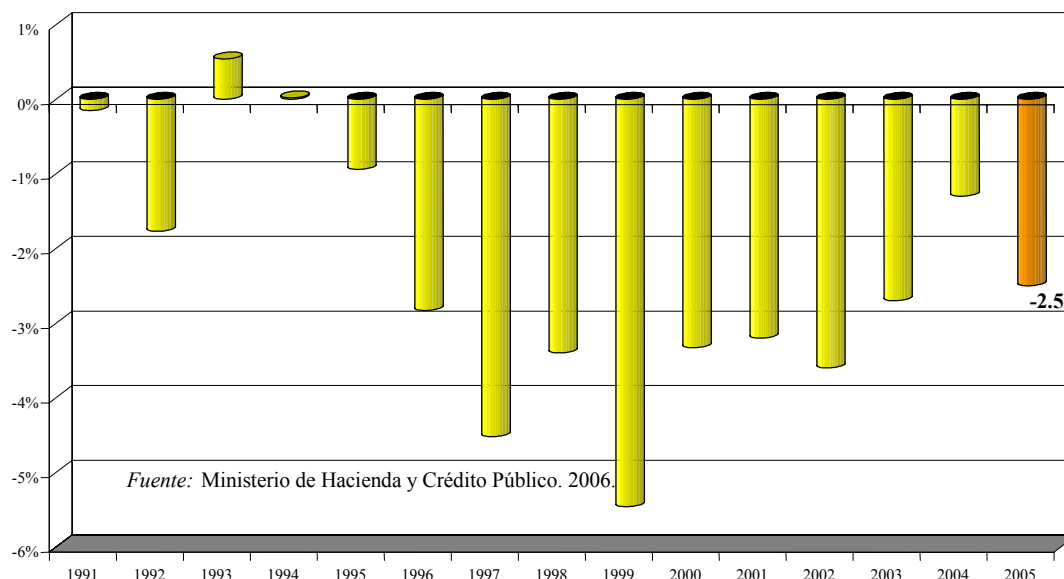
Fuente: Banco de la República, DANE.

El Gobierno colombiano no ha logrado un control satisfactorio del déficit fiscal (Gráfico 5.4). Aunque las estimaciones del CONFIS muestran que al cierre de 2005 el balance del sector público consolidado se encontraba en equilibrio, la realidad es un poco más compleja y encierra importantes desafíos. El Gobierno Nacional Central (GNC) registró un déficit equivalente al 4,8% del PIB, que fue compensado por un superávit equivalente en el resto del sector público en el cual se destacan los resultados favorables de ECOPETROL, el Fondo de Ahorro y Estabilización Petrolera (FAEP), el consolidado de la seguridad social y el resultado fiscal de los gobiernos regionales y locales. A pesar de los ingentes esfuerzos que se han hecho durante la última década, el gasto de la administración central continua manteniendo una tendencia creciente. En 2005, el tamaño del gasto tuvo un nivel cercano a los \$60 mm de pesos (21,0% PIB) y su crecimiento superó el 10%. Esta situación ha sido la consecuencia de las inflexibilidades que le imponen las leyes vigentes a su evolución, del compromiso ineludible con la deuda de pensiones y de los gastos adicionales que ha tenido que hacer el Gobierno para lograr sus objetivos de recuperar la seguridad democrática (Concha Perdomo, 2006; CONFIS, 2006). Asimismo, la rigidez presupuestaria de la que se hablará más adelante, puede poner en peligro la estabilidad macroeconómica pues dificulta los ajustes en situaciones fiscales deficitarias. La implicación directa hasta el presente ha sido el aumento persistente de la deuda pública,¹⁰⁶ que debe controlarse para asegurar la estabilidad económica. Ampliando este argumento, en uno de sus informes anuales al Congreso la Contraloría General de la República afirma que entre 1985 y 2003 las fuentes y los usos del presupuesto crecieron en 18 puntos del PIB, es decir, un punto del PIB en promedio por año (CGR, 2003). El tamaño del presupuesto de 2003 fue dos veces y media lo que fue el presupuesto de 1985, lo cual evidencia que para este período el aumento del presupuesto ha sido más del doble que el crecimiento de la economía (CGR, 2003).

¹⁰⁶

La deuda pública total, neta de activos financieros, pasó de representar 50,5% del PIB en 2003 a 46,4% en 2004 y 43,2% en 2005. De este último total, el 16,6% correspondió a deuda externa y el restante 27,7% a la deuda interna. Con respecto a estos últimos registros, es importante mencionar que la disminución de la relación deuda/PIB de Colombia entre 2003 y 2005, por debajo del 45% del PIB, ha respondido de manera importante al comportamiento de la tasa de cambio y al cumplimiento de la estrategia del Gobierno en materia de recomposición de la deuda para disminuir el riesgo cambiario del país. Mientras que en el año 2000 el saldo de la deuda externa representaba el 51% de la deuda total, en 2005 esta relación se redujo a un 38%. Finalmente, es importante mencionar que no obstante la reducción que ha venido registrando en el tamaño de la deuda desde 2003, esta tendencia podría revertirse hacia el futuro. Así que uno de los principales retos que enfrenta Colombia en materia de deuda pública se relacionan con el mantenimiento del control sobre el déficit fiscal (Concha Perdomo, 2006).

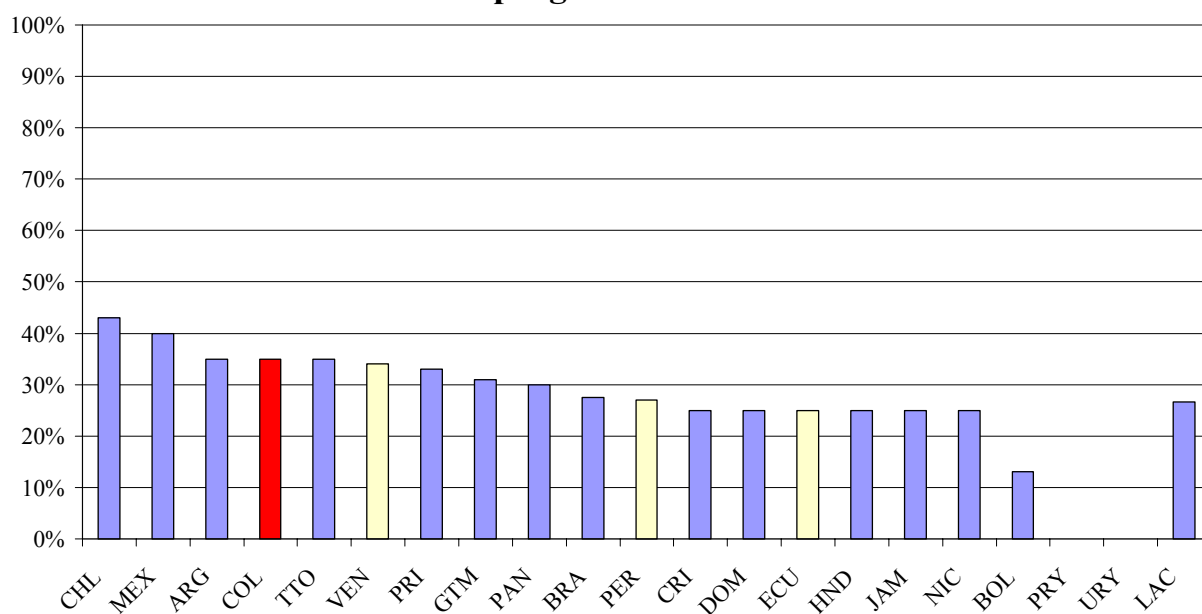
Gráfico 5.4
Balance del Sector Público Consolidado



En cuanto al control sobre el déficit presupuestario, el Gobierno colombiano ha mantenido niveles de déficit más aceptables en los dos últimos años, si bien no del todo satisfactorios. Al cierre fiscal de 2005, los ingresos del GNC equivalían al 16,2% del PIB, mientras los gastos ascendían al 21,0%, lo cual se tradujo en un déficit de 4,8% del PIB, una mejora relativa al 5,1% de 2004 (CONFIS, 2006).

Algunos indicadores evidencian el déficit de fiscalidad en Colombia. Por ejemplo, la presión tributaria registra un promedio del 12,7% del PIB en el período 1998-2003, lo cual se compara desfavorablemente incluso con la media regional (16% del PIB). En términos de progresividad tributaria, Colombia, junto con Argentina, presenta el tercer índice de la región detrás de Chile y México. La tasa marginal de impuesto es del 35%, casi 10% por encima de la media regional (Gráfico 5.5).

Gráfico 5.5
Índice de progresividad tributaria



Fuente: WDI, 2003.

Finalmente, la eficacia en lo que se refiere a crear condiciones propicias para lograra una alta tasa de empleo es relativizada por la volatilidad del indicador. En la última década Colombia ha mostrado altos niveles de inestabilidad en términos de la oferta laboral. Entre 1986 y 1994 se redujo el desempleo del 14,7% al 7,6%. Entre 1995 y 2001 se triplicó, llegando al 20,1%. Posteriormente, entre 2001 y 2005 se ha registrado una reducción hasta llegar al 11,7% (DANE, 2005). Asimismo, el nivel de subempleo es elevado. Según Montenegro y Rivas, (2005) entre 1999 y 2004 la tasa de subempleo aumentó del 21% al 32,6%.

Eficacia en el mantenimiento de los equilibrios verticales y horizontales

Uno de los prerequisites para asegurar la eficacia en el mantenimiento de los equilibrios verticales y horizontales es la existencia de estructuras sectoriales que estén lo suficientemente integradas para reducir los costos de coordinación. Este grado de coordinación se puede observar, si bien de manera indirecta e imperfecta, en la cantidad de recursos que los Estados dedican a estas funciones. En este contexto, el Gobierno colombiano dedica una cantidad de recursos y personal considerables al ejercicio de coordinación entre las distintas entidades estatales. Existen dos entidades principales que se encargan de estas funciones de coordinación. De un lado se encuentra el Departamento Administrativo de la Presidencia, que cuenta con 549 funcionarios. Del otro está el Departamento Nacional de Planeación (DNP), con 388 funcionarios. Adicionalmente, algunos funcionarios del Estado se reúnen periódicamente en el Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES) para coordinar políticas. Este consejo se divide

en dos tipos: CONPES Económico y CONPES Social. En total asisten 35 miembros permanentes, sumando los dos tipos de CONPES, y múltiples invitados ocasionales.

Asimismo, el grado de progresividad tributaria puede ofrecer una aproximación del nivel de equidad vertical en una sociedad. Como se observó en el Gráfico 5.5, Colombia tiene una estructura tributaria relativamente progresiva. Su tasa marginal de impuestos es hoy del 35%, es decir, cerca de 10 puntos porcentuales por encima de la media regional. Sin embargo, los efectos distributivos de dicha estructura son limitados en razón del déficit de fiscalidad (informalidad, estrechez de la base, concentración geográfica de la base).

No obstante las múltiples reformas a las que ha sido sometido, el sistema tributario colombiano sigue siendo complejo y poco neutral, lo cual se deriva del tratamiento diferencial que reciben los contribuyentes y que responde a una multiplicidad de criterios y al número excesivo de impuestos que se aplican en distintos niveles. Aquí el reto principal radica en mejorar la calidad del sistema tributario mediante reformas orientadas a eliminar los impuestos más distorsionadores, reducir y equilibrar los niveles impositivos e incrementar la base contribuyente de los principales impuestos (Banco Mundial, 2005).

Para valorar la equidad horizontal es necesario revisar una serie de indicadores tales como el porcentaje y tipo de tributos descentralizados, la capacidad recaudadora de los gobiernos subnacionales, el sistema de transferencias y su volatilidad, los índices de pobreza rural y urbana, el gasto público total por regiones, departamentos, municipios, etc. Estos temas son tratados en detalle en el Capítulo VI sobre descentralización. Baste por ahora señalar que no obstante el hecho de que actualmente Colombia es uno de los países de la región con mayor gasto descentralizado (Gráfico 5.6), los desafíos en materia de desigualdad regional son aún importantes, tal y como se puede observar en el Gráfico 5.7, en el cual se registra la desigualdad entre regiones o departamentos en cuanto al nivel de necesidades básicas satisfechas (NBI). Adicionalmente se ha detectado que los siete departamentos que presentan menor ingreso per cápita son los mismos donde se ubica el menor número de proyectos de inversión ligados al presupuesto: solamente al 4,5% de un total de 38.648 proyectos.

Gráfico 5.6
Gasto descentralizado en América Latina, 2004

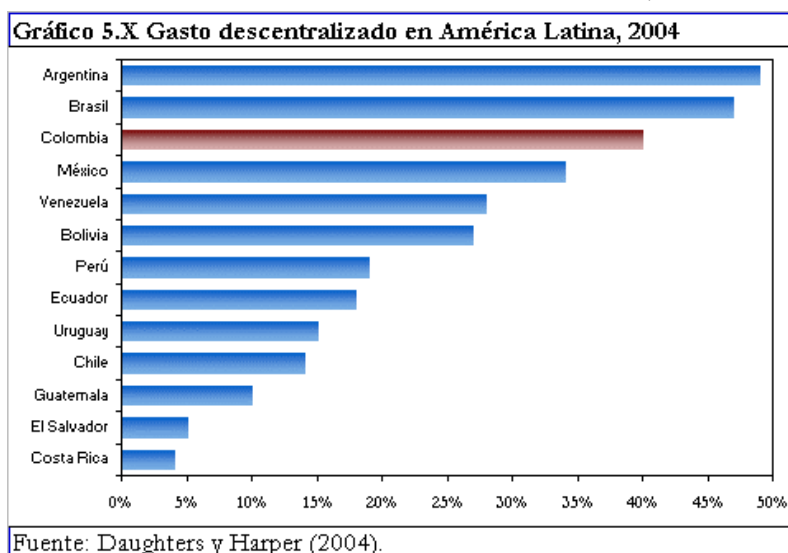
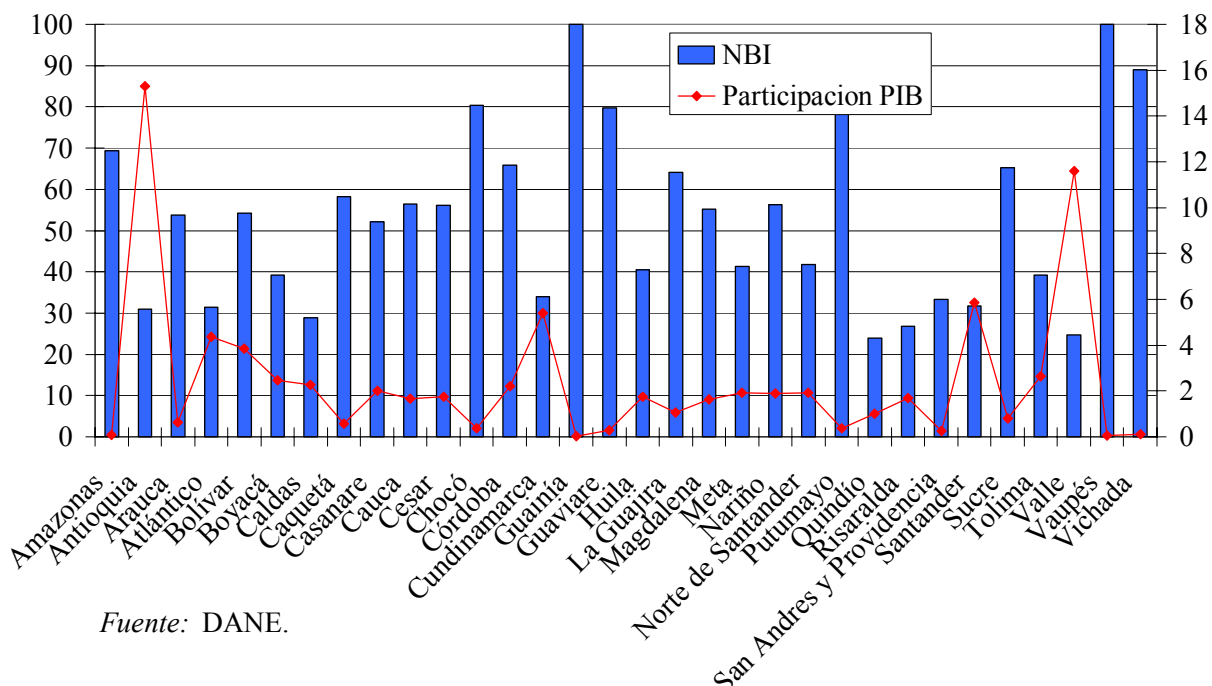


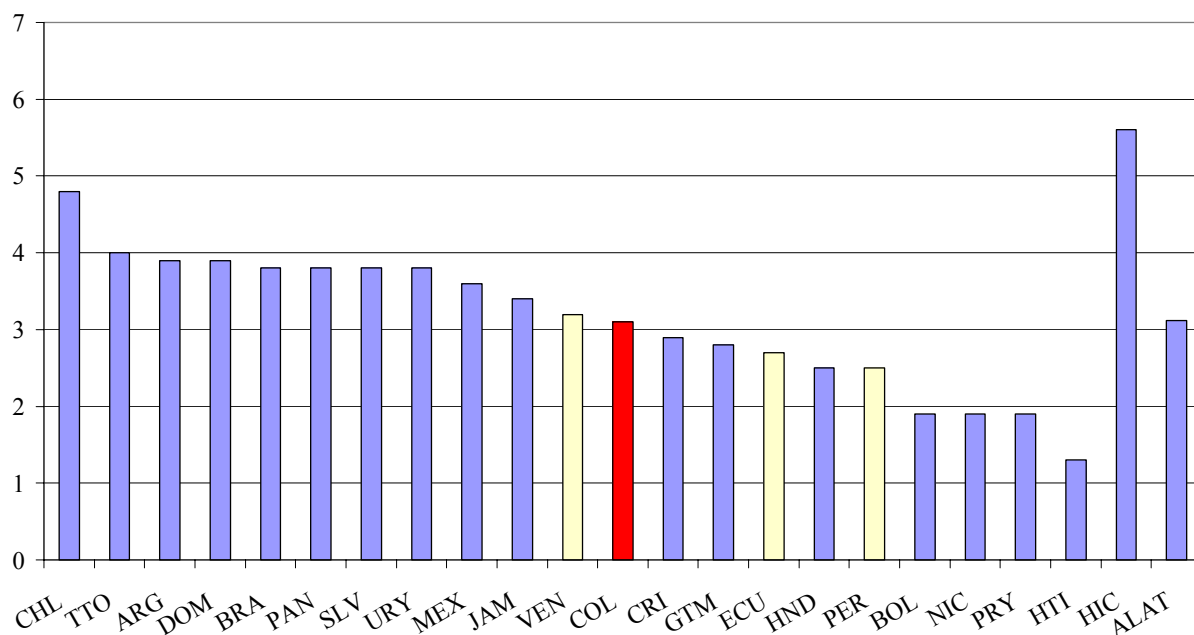
Gráfico 5.7
Índice de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) por departamento



Eficiencia en la asignación de recursos, bienes y servicios

El Gobierno colombiano ha realizado esfuerzos importantes orientados a crear un contexto propicio para el desarrollo económico (Banco Mundial, 2004). Por ejemplo, ha logrado mantener uno de los flujos de inversión en infraestructura más estables de América Latina, con un nivel de alrededor del 3% del PIB entre 1980-2002. El Gráfico 5.8 muestra cómo, por ejemplo, la calidad de la infraestructura básica está por encima del promedio regional, aunque es todavía inferior a la de países como Chile.

Gráfico 5.8
Calidad de la infraestructura



Fuente: WEF, 2003-2004.

La cobertura de agua y alcantarillado es superior en 10-15% a la de otros países con similar nivel de ingreso y está por encima de la de países más ricos como México o Brasil. La de electricidad es 10% superior a la de otros países con similar nivel de ingreso, pero 15% inferior a la de países como México o Brasil. Si se compara a Colombia con otros 80 países en desarrollo, los niveles de cobertura son significativamente mayores de lo que se esperaría dadas sus condiciones económicas, sociales y geográficas. Esto resulta particularmente cierto para la densidad vial y la teledensidad, cuya infraestructura es 35% y 19% mayor que lo esperado, respectivamente (Banco Mundial, 2004).

El acceso a servicios básicos es relativamente equitativo para sectores con distintos niveles de ingreso, pero poco equitativo entre las áreas urbanas y rurales. De acuerdo con el Foro Económico Mundial (AÑO), en 2006 Colombia se ubica en el puesto 63 de 117 países y octavo entre los de la región en infraestructura básica. En el caso de la electricidad y el alcantarillado, la cobertura en zonas rurales es cerca de 40% inferior que en zonas urbanas (Banco Mundial 2004).

Sin embargo, el *stock* de infraestructura de vías pavimentadas, el acceso a Internet y la capacidad de generación eléctrica de Colombia son inferiores a los de sus vecinos latinoamericanos, e incluso inferior a lo que se esperaría dadas sus condiciones sociales, económicas, sociales y geográficas cuando se compara con otros países en desarrollo. No obstante, debe anotarse que el bajo nivel de capacidad de generación eléctrica no indica necesariamente un problema de insatisfacción de la demanda, sino la baja intensidad energética de la economía colombiana. En cuanto a la calidad y eficiencia de la oferta de

infraestructura en Colombia, la evidencia es ambigua. Si bien los precios de la energía y las telecomunicaciones se encuentran cerca del promedio regional, los indicadores señalan que la calidad de las empresas de dichos sectores está por debajo del mismo. Las encuestas internacionales califican a los puertos colombianos entre los mejores de la región pero evalúan negativamente la calidad de las vías y los ferrocarriles (Banco Mundial, 2004). Por tal razón, el reto grande para Colombia está en reorientar su inversión en infraestructura hacia los sectores productivos sin descuidar su desempeño satisfactorio en infraestructura social (Banco Mundial, 2004).

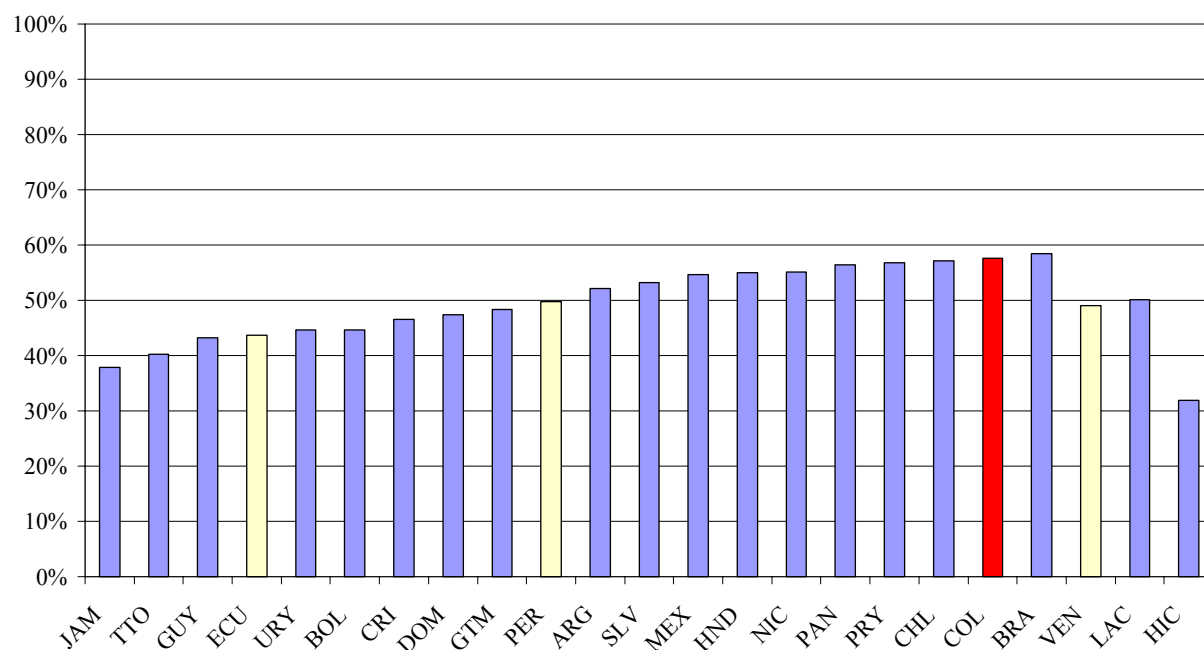
Si bien son innegables los esfuerzos continuados de las sucesivas administraciones por mantener la estabilidad económica y mejorar la distribución del gasto y la inversión tanto productiva como social, las marcadas desigualdades imperantes y las condiciones sociales críticas de un sector no despreciable de la población siguen siendo un desafío central para la efectividad de la gestión pública. Una revisión somera de algunos indicadores sociales muestra estas debilidades y señalan los retos importantes que debe enfrentar el Gobierno colombiano en temas como la pobreza, la desigualdad, la educación y el empleo, como se verá a continuación (Cuadro 5.3).

Cuadro 5.3					
Indicadores de pobreza					
	1978	1988	1995	1999	Reducción en 20 años
Datos nacionales					
Tasa de pobreza	80%	65%	60%	64%	20%
Brecha de pobreza	46%	32%	29%	34%	26%
Tasa de pobreza extrema	45%	29%	21%	23%	49%
Pobreza por debajo de US\$2/día	33%	19%	13%	16%	52%
Datos urbanos					
Tasa de pobreza	70%	55%	48%	55%	21%
Brecha de pobreza	35%	23%	19%	26%	26%
Tasa de pobreza extrema	27%	17%	10%	14%	48%
Pobreza por debajo de US\$2/día	34%	5%	3%	5%	85%
Datos rurales					
Tasa de pobreza	94%	80%	79%	79%	16%
Brecha de pobreza	61%	43%	40%	44%	28%
Tasa de pobreza extrema	68%	48%	37%	37%	46%
Pobreza por debajo de US\$2/día	59%	38%	29%	30%	49%
<i>Fuente:</i> Montenegro y Rivas, 2005.					

La pobreza está profundamente vinculada al problema de la desigualdad en la distribución de riqueza. Según datos del Banco Mundial (2004), en 2003 el PIB per cápita de Colombia fue de US\$1.820 lo cual ubica al por debajo de los llamados países

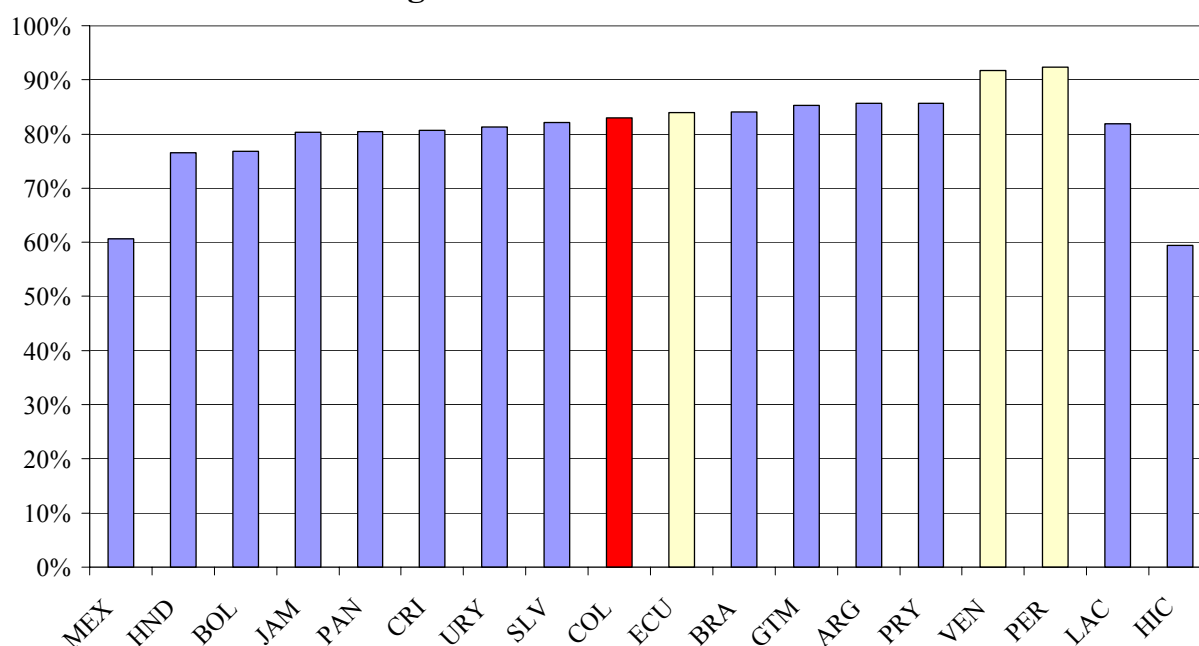
de ingresos medios. El 20% más pobre percibió ingresos medios de US\$854 (comparable con el PIB per cápita de Zambia en 2003), mientras que el 20% más rico percibió ingresos medios de US\$19.600 (comparable con el PIB per cápita de Corea del Sur en 2003). Las disparidades son abismales (UNDP, 2005a), como se observa en los Gráficos 5.9 y 5.10, donde se registran los índices de desigualdad en la distribución del ingreso y de la tierra productiva, ambos superiores a la media regional. Sin embargo, la tendencia de estos indicadores comienza a mejorar paulatinamente. Por ejemplo, entre 2002 y 2005, la línea de pobreza ha pasado de 57% a 49,2%. (DNP, 2006).

Gráfico 5.9
Índice de Gini



Fuente: WDI, 2004 (último año disponible).

Gráfico 5.10
Índice de desigualdad de la distribución de la tierra



Fuente: Deininger y Olinto 2000.

De manera más específica, por ejemplo, en el tema de educación se puede decir que Colombia tiene un “retraso histórico” (Montenegro y Rivas, 2005). Durante el siglo XX la tasa de analfabetismo se redujo del 70% de principios de siglo, al 44% hacia los años cincuenta, para llegar hoy en día a cerca del 8%. A pesar del progreso sustancial, ésta cifra es todavía alta si se la compara con países de la región como Chile, Argentina o Cuba, cuyas tasas de analfabetismo son inferiores al 4%.

Los esfuerzos por ampliar la cobertura escolar han tenido el efecto desafortunado de disminuir su calidad promedio. El porcentaje de colegios que arrojan un bajo rendimiento en los exámenes estandarizados del Estado creció de cerca del 35% a mediados de la década de los ochenta, a más del 60% a finales de los años noventa (Montenegro y Rivas, 2005).

Adicionalmente, el promedio de años de estudio de cada colombiano es de 8,5 años,¹⁰⁷ cifra claramente inferior a la de los países desarrollados y algunos de la región. Otro tema crítico es el de la educación superior. Según cifras del DANE, de los jóvenes colombianos sólo el 16,51% en 2003 y el 17,63% en 2004 pudieron acceder a la universidad o hacer estudios posteriores al bachillerato, una proporción muy inferior a la media regional que se ubica en cerca del 25%.

¹⁰⁷

No obstante, los resultados en las zonas urbanas o cabeceras municipales son significativamente mayores que en las zonas rurales.

Los elevados niveles de desempleo antes citados incentivan la informalidad de la economía, lo cual implica baja calidad en la ocupación, inestabilidad laboral, falta de cobertura social y una reducción en la recaudación de impuestos (Montenegro y Rivas, 2005).

En síntesis, la eficacia de la gestión pública en Colombia presenta una doble cara. En lo relativo al cumplimiento de la primera función del Estado (i.e., estabilización), el país ha mostrado un buen desempeño en la formulación y ejecución de políticas macroeconómicas, aunque el déficit público consolidado, así como la estabilidad laboral y el empleo, siguen siendo retos importantes. En cuanto a la segunda de las funciones del Estado (i.e., compensación y desequilibrios verticales y horizontales), no obstante las sucesivas reformas tributarias sigue mostrando importantes desequilibrios verticales. Asimismo, y sin perjuicio del gran esfuerzo que ha realizado el Estado colombiano para descentralizar el gasto y transferir funciones, los desequilibrios entre regiones y grupos étnicos siguen siendo significativos (Capítulo VI: Descentralización). Finalmente, en lo relativo a la tercera función del Estado (i.e., asignación de bienes y provisión de servicios, incluso con el aumento registrado en las inversiones en capital físico y humano, Colombia sigue enfrentando desafíos importantes para elevar su productividad y luchar contra la pobreza.¹⁰⁸

En este contexto, se sugiere considerar las siguientes opciones de política:

- (i) Controlar el déficit fiscal, especialmente el del Gobierno Nacional y el presupuestario.
- (ii) Mejorar la calidad de la regulación normativa. Al respecto se deben tener en cuenta las recomendaciones esbozadas en el Capítulo IV sobre Estado de derecho.
- (iii) Mejorar la calidad del sistema tributario con reformas orientadas a eliminar los impuestos que generan mayor distorsión, a reducir y equilibrar los niveles impositivos, a incrementar la base contribuyente de los principales impuestos, a eliminar la transitoriedad de los gravámenes, y a simplificar el sistema y hacerlo predecible.
- (iv) Reorientar la inversión en infraestructura hacia los sectores productivos sin descuidar su desempeño satisfactorio en infraestructura social. Adicionalmente, Colombia debe adoptar y desarrollar políticas encaminadas a luchar de manera efectiva contra la pobreza, mejorar la educación, ampliar la cobertura de servicios públicos, aumentar el empleo y reducir las altas cargas laborales.
- (v) Reforzar y ampliar los mecanismos institucionales que permiten obtener información previa y posterior al diseño y ejecución de los programas

¹⁰⁸

La eficacia del Estado colombiano en lo relativo a la cuarta función del Estado (i.e., control de las conductas depredadoras públicas o privadas) se trata en los Capítulos II y IV.

- (vi) públicos con el fin de que el incremento al gasto asegure una mejor ejecución de la política social.

Eficiencia de la gestión pública

Una gestión pública eficiente es aquella que optimiza el uso de los recursos, es decir, la que tiende a utilizar una menor cantidad de insumos por unidades de productos. Ello requiere su inserción en un contexto donde existan procesos de planificación y supervisión, incentivos ligados a la utilización de recursos presupuestarios y una adecuada asignación de responsabilidades de gestión en relación con la rendición de resultados. Por último, el uso de la tecnología de la información puede ayudar a maximizar la productividad y eficiencia de la gestión pública.

Existe la percepción de que incluso con los esfuerzos realizados para incrementar el gasto de inversión, los resultados aún distan de lo deseado.¹⁰⁹ A continuación se analiza tópico en más detalle.

Asignación eficiente de los recursos

Composición del gasto público

En Colombia la composición del gasto público exhibe rigidez. Por un lado, la Constitución le entrega amplios poderes al Presidente en la definición del presupuesto. Por otro lado, el Congreso no está facultado para incorporar partidas al presupuesto o proponer una modificación encaminada a ampliar los fondos de una partida existente. Además, si el Congreso no aprueba el presupuesto en los tiempos constitucionales fijados, se adopta la propuesta presidencial por decreto (Santiso y Belgrano 2002). Sin embargo, en Colombia, el Gobierno cuenta con muy poco margen de maniobra en la determinación del Presupuesto General de la Nación (PGN), a pesar de dichas atribuciones. Esto se debe a que gran parte del PGN (94% para el 2003) se encuentra asignado *ex ante* por algún tipo de mandato (Echeverry, Fergusson y Querubín, 2004), sin contar con los gastos previamente asignados al pago de la deuda pública, lo que aumenta aún más el nivel de inflexibilidad presupuestaria (Cuadro 5.4).

¹⁰⁹ Por ejemplo, en materia de educación la inversión aumentó notablemente entre 1991 y 1997, al pasar del 3,1% del PIB al 4,5 %. (Acosta y Borja 2000), pero el desempeño en este sector aún sigue por debajo del de países con mayor desarrollo humano, tales como Argentina y Chile, que gastan proporcionalmente menos. Es de esperar que con el paso del tiempo los indicadores de educación mejoren, pues el incremento en el gasto educativo no surte efectos inmediatos. Sin embargo, existen algunos desafíos que deben ser enfrentados para asegurar una mayor eficiencia en el gasto público.

Cuadro 5.4
Apropiaciones e inflexibilidades presupuestarias, 2003
(Recursos Nación, miles de millones de pesos)

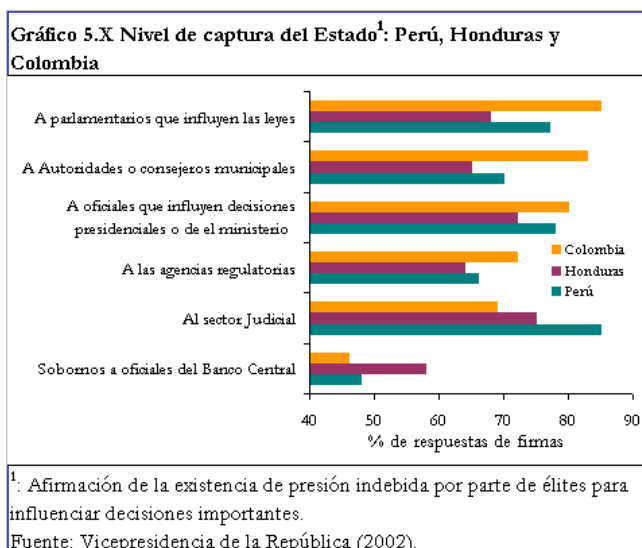
Concepto	Apropiaciones	Inflexibilidades	% Inflexible	% Total De Presupuesto Inflexible
	(1)	(2)	(3)=(2/1)	
FUNCIONAMIENTO	33.221	32.09	0.97	0.5
Gastos de personal	7.207	7.207	1	0.11
Gastos generales	2.252	1.121	0.5	0.02
Transferencias	23.762	23.762	1	0.37
SGP	12.901	12.901	1	0.2
Pensiones	5.961	5.961	1	0.09
Universidades	1.331	1.331	1	0.02
Otras transferencias	3.569	3.569	1	0.06
SERVICIO DE LA DEUDA	27.336	27.336	1	0.43
Externa	12.829	12.829	1	0.2
Amortizaciones	7.839	7.839	1	0.12
Intereses	4.99	4.99	1	0.08
Interna	14.507	14.507	1	0.23
Amortizaciones	7.872	7.872	1	0.12
Intereses	6.635	6.635	1	0.1
INVERSIÓN	6.198	4.176	0.67	0.07
TOTAL CON DEUDA	66.755	64.231	0.96	1
TOTAL SIN DEUDA	39.419	36.863	0.94	

Fuente: Echeverry *et al.* 2004.

La gran cantidad de rentas de destinación específica, transferencias y fondos especiales genera además una complejidad tal en el PGN que dificulta establecer con claridad las prioridades de las políticas públicas, y los recursos destinados cada año a los distintos sectores de la sociedad.

Gráfico 5.11 Nivel de captura del Estado¹: Perú, Honduras y Colombia

Algunos estudios afirman que las inflexibilidades surgen del interés del legislativo de garantizar rentas específicas para determinados sectores y regiones y contrarrestar así su



falta de acceso formal al presupuesto ya mencionada. El Gráfico 5.11 muestra una aproximación, si bien imperfecta, del grado en que los parlamentarios colombianos se encuentran “capturados” por presiones indebidas de determinados intereses. Es decir, los legisladores no capitalizan las potestades que tienen para debatir la propuesta del Ejecutivo, sino que utilizan estrategias no controladas para influir en el presupuesto.

Asimismo, la rigidez presupuestaria viene en parte determinada por el monto de las transferencias a las regiones. En 1994 éste equivalía a 2,6% del PIB y en el 2004 se aproximó al 8% del PIB. Cabe notar que este aumento está especificado en la Constitución Nacional, por lo que no sólo es inflexible sino creciente en virtud de un mandato constitucional.

Cuadro 5.5

Gobierno Nacional Central
Algunos ingresos y gastos anuales
(% del PIB)

Concepto	1994	1997	2004
Ingresos totales	10,4	12,6	16
Ingresos tributarios	9,1	10,8	14,7
Otros ingresos	1,3	1,8	1,3
Gastos totales	10,6	16,3	21,6
Transferencias	2,6	4,9	8

Fuente: Íreguí, Ramos y Saavedra 2001, actualización Cierre Fiscal GNC 2004.

La teoría económica establece que la descentralización puede coadyuvar a mejorar la eficiencia en la asignación de bienes y servicios, en la medida en que las decisiones de gasto sean adoptadas por aquellas jurisdicciones que internalizan los costos, un tema que se discute de manera pormenorizada en el Capítulo VI sobre descentralización. Sin embargo, en el tema de la asignación eficiente de recursos cabe notar que en Colombia la tendencia descentralizadora originada en la Constitución de 1991 no ha redundado en una mayor autonomía fiscal de los gobiernos locales. La legislación no otorga mayor margen de maniobra a las administraciones subnacionales para generar nuevos recursos tributarios porque las tarifas son únicas o sólo pueden modificarse dentro de ciertos rangos establecidos por la Ley. Adicionalmente, no existen incentivos claros para mejorar significativamente el recaudo y la auditoría tributaria, en razón de que gran parte de estos impuestos tienen destinación específica y, en esa medida, cualquier esfuerzo en la dirección señalada no tiene relación directa con los recursos de libre disposición que dicha acción podría generar. Todo esto ha llevado a que el gasto público regional no refleje las necesidades de la comunidad (i.e., no se internalizan los costos y los beneficios). Esto, unido a la inflexibilidad presupuestaria, ha movido a los gobiernos territoriales a recurrir al endeudamiento o al apoyo financiero del Gobierno Central.

En los últimos años el Gobierno ha emprendido algunas acciones dirigidas a flexibilizar el proceso de asignación presupuestal para mejorar la eficiencia del gasto. En 2002

introdujo una reforma tributaria que incluía algunas medidas para mejorar el registro, y por lo tanto el control, de los rubros inflexibles. La Ley 788 de 2002, en su Artículo 87, exige al Gobierno que presente un informe de evaluación del impacto fiscal de las exenciones y beneficios tributarios y sus fuentes de financiación. Adicionalmente se aprobó al año siguiente la Ley 819 de 2003, a través de la cual se busca combatir los problemas de endeudamiento y mala asignación a nivel territorial. Esta reglamentación busca garantizar la sostenibilidad fiscal de las entidades territoriales en el largo plazo. Asimismo se crea un marco fiscal de mediano plazo, el cual refleja la situación financiera de cada entidad territorial a 10 años y actúa como instrumento de referencia para la programación presupuestal. Por otra parte, la Ley 819 aumenta los requisitos que deben cumplir las entidades territoriales para acceder a crédito, lo que disminuye las posibilidades de un endeudamiento excesivo.

Por su parte, la Ley 617 de 2000 establece que los gastos de funcionamiento no pueden ser superiores al 50% de los ingresos corrientes de libre destinación, con lo que se limitan los gastos en burocracia, mientras que la Ley 358 de 1997 busca que las entidades territoriales tengan que demostrar solvencia y sostenibilidad para acceder a crédito. Si no gozan de estas cualidades pueden ser intervenidas por el nivel central. Esta reglamentación ha dado resultados satisfactorios, pues la mayoría de los municipios ha reestructurado sus obligaciones financieras de la mano de la División de Apoyo Fiscal del Ministerio de Hacienda. Sin embargo, estas acciones tienen un alcance limitado. A fin de resolver el tema de la inflexibilidad es necesario hacer una revisión de fondo de los rubros preasignados legalmente, especialmente lo que compete a las transferencias, con el fin de aumentar los recursos de inversión y asegurando la distribución eficiente de las partidas entre sectores, regiones, municipios, etc.

Planeación y proceso presupuestario

Una adecuada planificación y proceso presupuestario coadyuvan a mejorar la eficiencia del gasto público. En Colombia, las principales funciones de planificación se encuentran concentradas en el Departamento Nacional de Planeación (DNP) y el Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES). La primera entidad fue reformada en el marco de la Constitución de 1991 y se convirtió en el ente coordinador de la planeación en todos los niveles, con el objeto de garantizar la articulación de los escenarios macroeconómico, sectorial y regional. Con ello se buscaba atender la necesidad del Estado de organizar la programación de la inversión pública y controlar el endeudamiento, luego de la honda crisis fiscal y la del sector financiero que se vivieron durante la década de los años ochenta. Al DNP también le corresponde la evaluación de los proyectos de inversión pública y está a cargo del Banco de Proyectos, el instrumento e instancia responsable de establecer la viabilidad de las iniciativas de inversión que luego se incluyen en plan operativo anual de inversiones y, en consecuencia, en el presupuesto general de la Nación (PGN).

El CONPES es la máxima autoridad nacional de planeación y se desempeña como organismo asesor del Gobierno en todos los aspectos relacionados con el desarrollo económico y social del país. Para lograrlo, coordina y orienta a los organismos encargados de la dirección económica y social a través del estudio y aprobación de

documentos sobre el desarrollo de políticas generales. El CONPES está dirigido por el Presidente de la República y lo conforman los ministros de Relaciones Exteriores, Hacienda, Agricultura, Desarrollo, Trabajo, Transporte, Comercio Exterior, Medio Ambiente y Cultura, el Director del DNP, los gerentes del Banco de la República y de la Federación Nacional de Cafeteros, así como el Director de Asuntos para las Comunidades Negras del Ministerio del Interior y el Director para la Equidad de la Mujer.

En el proceso de formulación de presupuesto, además de estas dos entidades, participan el Ministerio de Hacienda (el cual aprueba el techo y las cuotas de endeudamiento externo) y el Consejo Superior de Política Fiscal (CONFIS). Este último organismo es el encargado de la dirección, coordinación y seguimiento del sistema presupuestal y está integrado por representantes del DNP y de la cartera de hacienda. La ejecución está centralizada en el Ministerio de Hacienda, lo que implica que todos los ministerios y entidades adscritas deben contar con su aprobación para ejecutar sus recursos. Si bien a simple vista el esquema presupuestario parece bastante adecuado, en realidad existe una cierta descoordinación y duplicación en las funciones de formulación y administración del presupuesto.

Un informe reciente indica que el proceso presupuestal es débil tanto en términos de capacidad para asignar gasto de acuerdo con las prioridades, como para incentivar un uso eficiente del mismo. No existen mecanismos sistemáticos y ordenados para modificar las prioridades de gasto, si así se requiriese. Las políticas no disciplinan las decisiones de gasto, lo que conlleva a que prime una lógica presupuestal de abajo hacia arriba en la que los rubros de funcionamiento se rigen por la inercia y los proyectos de inversión se acomodan a las políticas (Gandour *et al.*, 2005).

Para hacer más eficiente el proceso presupuestal es preciso establecer una clara división del trabajo entre el Ministerio de Hacienda y el DNP que atienda a las responsabilidades particulares de cada actor, a la disciplina fiscal y a la asignación de gasto de acuerdo con prioridades (Gandour *et al.*, 2005).

En su informe de 2003, la Contraloría General de la República (CGR, 2003) también menciona tres fallas claras del esquema presupuestal. En primer lugar se detecta la ausencia efectiva de un sistema de presupuestación por programas, no obstante los mandatos legales e instancias de coordinación establecidas, por lo que en la actualidad se observa un divorcio entre los proyectos de inversión a cargo del DNP y la presupuestación de los gastos recurrentes de funcionamiento en cabeza del Ministerio de Hacienda. En segundo lugar, en materia de proyecciones fiscales de mediano plazo y seguimiento fiscal, las mismas instituciones dedican importantes recursos materiales y humanos con resultados poco satisfactorios. Por último, se advierten ineficiencias en los procesos de programación de la inversión que realiza el DNP casi en paralelo con las oficinas de planeación de ministerios, institutos y demás agencias del Ejecutivo (CGR, 2003). Estos y otros problemas han llevado a que se le haga una crítica fundamental al sistema. El DNP, al dedicar gran parte de su tiempo y de sus técnicos a la programación y ejecución anual del presupuesto de inversión, está dejando a un lado su misión de ser el centro de pensamiento de la administración pública colombiana que

orienta los proyectos de inversión de los Gobiernos Nacional y subnacionales hacia grandes objetivos de mediano y largo plazo.

El DNP tiene problemas de eficiencia en su capacidad de planeación a mediano plazo teniendo en cuenta metas nacionales. Por ejemplo, se ha evidenciado la concentración de los recursos en muy pocos proyectos de inversión: el 24% de los proyectos concentran el 60,2% de la ejecución de los recursos asignados a todos ellos.

En el ámbito territorial la planificación adolece de debilidades principalmente en los municipios pequeños. Actualmente, el DNP está tratando de que los entes territoriales establezcan un sistema de planeación con objetivos claros y cuantificables (Capítulo VI: Descentralización). Para solucionar algunos de los problemas de coordinación entre planes y ejecución presupuestal evidentes tanto a nivel central como territorial, es indispensable que se optimicen los canales de comunicación y el flujo de información entre los diferentes actores que participan en el proceso presupuestario. Desde el 2002, el Gobierno viene desarrollando un ambicioso proyecto que busca hacer más eficientes las comunicaciones interestatales con la ciudadanía, incluyendo el tema del presupuesto como una cuestión fundamental.

Incentivos y herramientas para una gestión más eficiente

El Gobierno de Colombia busca mejorar la focalización de la inversión generando información actualizada sobre las condiciones de la población y sus necesidades inmediatas, y aplicando evaluaciones periódicas a los programas. Para lograr estos objetivos ha diseñado nuevas herramientas de recolección de datos y evaluación de la gestión del presupuesto. El Censo de Población y Vivienda, realizado en 2005 y cuyos resultados se han venido difundiendo desde mediados de 2006, tiene alcance nacional y busca renovar la información que había sido recolectada a través del censo del 1993. Igualmente, desde 2003 empezó a funcionar el Sistema Nacional de Evaluación de Resultados de la Gestión Pública (SINERGIA), a través del cual el Gobierno Central, en cabeza del DNP, lleva a cabo la evaluación y seguimiento de los resultados e impacto de sus principales políticas, programas y proyectos de inversión. Este sistema aporta un conjunto de instrumentos de gerencia con los cuales se busca mejorar de manera continua el desempeño de la administración pública, asignar eficientemente los recursos y propiciar una cultura de la evaluación por resultados. La Contraloría también está evaluando algunos indicadores de gestión en sus auditorías y obliga a las entidades, en caso de encontrar fallas, a entregar planes de mejoramiento que son valorados posteriormente. Infortunadamente, estos controles sobre la eficiencia tienen pocas consecuencias sobre las unidades. Por ello, la asignación presupuestal y la distribución de responsabilidades no se han vinculado todavía a la rendición de resultados.

En el ámbito local y departamental, las herramientas de evaluación que existen son inadecuadas. De acuerdo con DNP, el nivel subnacional no ha logrado establecer un sistema eficiente de seguimiento, evaluación y monitoreo del avance de la capacidad de la gestión. La información financiera se registra secuencialmente, sin consideración de variables institucionales y no se cuantifican los resultados de los diferentes programas (DNP, 2001).

Se ha introducido el uso de tecnologías de información y comunicación con el fin de aumentar la eficiencia de la gestión pública en el ámbito nacional. A través de la llamada Agenda de Conectividad, en cabeza del Ministerio de Comunicaciones, se está coordinando una serie de esfuerzos que lograron que Colombia ascendiera trece posiciones en el Índice de Preparación Electrónica (*E-Readiness Index*) divulgado por las Naciones Unidas, al pasar del puesto 57 en 2003 al 44 en el 2004. Asimismo ocupa el quinto puesto en el escalafón regional.¹¹⁰ Como su nombre lo indica, se trata de un indicador compuesto (Cuadro 5.6) que mide cuán preparado se encuentra un país para aprovechar las oportunidades que le ofrecen las tecnologías de información y comunicación para avanzar en su desarrollo. El índice incluye dimensiones tales como el grado de calidad de las tecnologías utilizadas, el nivel de acceso a las mismas, el número personas que usan Internet, teléfono, etc., y el grado de calidad de la información disponible, entre otras cosas.

C u a d r o 5.6				
Índice de Preparación Electrónica				
País	E - R e a d i n e s s 2 0 0 5	R a n k 2 0 0 5	R a n k 2 0 0 4	R a n k C h a n g e
C h i l e	0,6963	22	22	--
B r a s i l	0,5981	33	35	2
A r g e n t i n a	0,5971	34	32	-2
U r u g u a y	0,5387	49	40	-9
C o l o m b i a	0,5221	54	44	-10
V e n e z u e l a	0,5161	55	56	1
P e r ú	0,5089	56	53	-3
B o l i v i a	0,4017	85	88	3
G u y a n a	0,3985	89	71	-18
E c u a d o r	0,3966	92	82	-10
P a r a g u a y	0,3620	107	109	2
S u r i n a m e	0,3449	110	105	-5

Fuente : Naciones Unidas E-Government Readiness Knowledge Base,
<http://www.unpan.org/egovkb> 8/8/2006 10:59:09 A.M.
<http://www.unpan.org/egovkb/datacenter/countryview.aspx>

Colombia ha mostrado avances notorios en términos de la gestión de la información pública. Mediante el Decreto 3816 de 2003 se creó la Comisión Intersectorial de Políticas y Gestión de la Información para la Administración Pública (COINFO), cuyo propósito es el de coordinar las políticas relacionadas con los sistemas de información y comunicación del Estado y establecer estándares que faciliten los flujos de información. Se trata entonces de una entidad de coordinación que busca garantizar un acceso sencillo y confiable a la información sobre la administración pública mediante interfaces fáciles

¹¹⁰ Sin embargo, en 2005 Colombia sufrió un leve descenso, al pasar a la posición 54 en el ámbito mundial y al octavo lugar en el regional.

de usar. COINFO está presidida por el Vicepresidente de la República y la integran los ministros de Hacienda y Comunicaciones, los directores del DNP, DANE, DAFP y del programa Agenda de Conectividad, así como un delegado del Presidente.

Como apéndice de COINFO se creó el Grupo de Racionalización y Automatización de Trámites, compuesto por varias entidades a nivel nacional. Este grupo logró que se aprobara la Ley 962 de 2005 o Ley Antitrámites, mediante la cual se suprimieron 80 trámites y se redujo el tiempo en otros. Igualmente obliga a las entidades a comunicarse entre sí para agilizar las diligencias y procedimientos que tengan conjuntamente. Además se está desarrollando una solución tecnológica para garantizar la oferta 100% electrónica de los trámites nacionales de alto impacto socioeconómico. Adicionalmente, desde el 2003 está funcionando el Portal Único de Contratación de Colombia en Internet, a través del cual se publican todas las contrataciones y compras estatales. Hoy cuenta con 227 entidades que continuamente registran allí sus compras. Hasta julio de 2006 149 entidades habían radicado 2.742 procesos, en comparación con los 3.788 que se registraron en 2005.

El impacto de las nuevas tecnologías depende del grado de uso de las mismas por parte de la población. Según la Cámara Colombiana de Informática y Telecomunicaciones (CCIT), el número de usuarios de Internet en Colombia es de 2.848.690, lo que equivale a una penetración de apenas 6,8%. Además, el uso de Internet está altamente concentrado en las zonas urbanas. Más de la mitad de los suscriptores a la red está en las grandes ciudades. Bogotá tiene un grado de penetración de 39,7% y Medellín de 13,4% (Carrizosa, 2005).

Es importante detenerse en los procedimientos que acompañan la contratación pública. Tradicionalmente, ésta ha sido un área de gestión cuyas deficiencias han dado lugar a ineficiencias en el uso de los recursos públicos. El Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo realizaron recientemente dos diagnósticos sobre el sistema de adquisiciones en Colombia, uno divulgado en el 2001 como componente del Country Procurement Assessment Report (CPAR) y el último publicado en agosto del 2005. El informe de 2005 señala que el país ha avanzado sustancialmente en los últimos años y reconoce el esfuerzo del Gobierno Nacional por cumplir algunas de las recomendaciones que estos organismos habían hecho con anterioridad. Entre los logros se destaca el Decreto 2170 de 2002, que obligó a la publicación ordenada de las contrataciones, a la creación de la Comisión Intersectorial de Contratación Pública (CINCO) (órgano rector del programa de modernización de la contratación pública), y a la coordinación en el desarrollo de tecnologías entre la Agenda de Conectividad y la Contraloría General de la República. También se mencionan los esfuerzos de la administración actual por tramitar en el Congreso un marco jurídico único para el tema de contratación. Se han preparado dos proyectos de ley para modernizar la normativa: el Proyecto de Ley 035 de 2004 y el 020 de 2005, aunque hasta el momento de escribir este documento no habían sido aprobados.

Sin embargo, todavía existen muchos temas pendientes en la agenda. Según el CPAR, de los doce indicadores utilizados para medir el sistema de contratación del país, Colombia acusa deficiencias graves en cuatro de ellos, y en ninguno de los ocho restantes llega a

tener una calificación de reforma totalmente alcanzada. Un punto crítico del sistema es la pluralidad de los regímenes existentes, es decir, la ausencia de un marco jurídico unificado.¹¹¹ Complementariamente se requiere: (i) consolidar y ampliar las funciones del órgano rector CINCO; (ii) lograr que la responsabilidad por las decisiones contractuales sea institucional y no personal; (iii) acelerar el proceso de adopción de medios electrónicos; (iv) mejorar los sistemas de control interno y externo (lo que involucra a la CGR); (v) generar incentivos a la profesionalización del comprador gubernamental, y (vi) diseñar un mecanismo que evalúe el desempeño de estos actores.¹¹²

En síntesis, en materia de eficiencia de la administración pública el Estado colombiano ha venido realizando importantes reformas que arrojan logros palpables, aunque resta por abordar importantes desafíos. Con la excepción de algunos municipios grandes y medianos, la eficiencia de la gestión pública local es deficitaria. En el ámbito nacional se ve afectada principalmente por el alto grado de inflexibilidad presupuestaria que tiene consecuencias sobre la focalización de la inversión y la coherencia entre planeación y ejecución de recursos. El DNP y el CONPES --las entidades encargadas de la planeación-- funcionan bien pero no han podido coordinarse para diseñar planes de inversión que respondan a objetivos estatales, no gubernamentales, de mediano y largo plazo. Se registran avances en la transparencia y agilidad de algunos procedimientos que mejoran sustancialmente la eficiencia de la gestión pública. Por ejemplo, se ha ganado terreno en el desarrollo de instrumentos de evaluación de políticas, se ha optimizado la dinámica de contratación con fondos estatales y hay indicios de mayor agilidad en el procesamiento de la información pública. Sin embargo, se debe mejorar la asignación presupuestaria, la gestión por resultados, la capacidad de absorción de tecnología y la modernización del marco jurídico relativo a las adquisiciones del Estado. En el nivel territorial, el sistema vigente de financiamiento no es el más indicado para incentivar la eficiencia en la asignación de recursos, dado que se evidencia una importante concentración de las transferencias en los sectores de salud y educación, con una participación poco significativa de fondos de libre destinación. Esto podría llevar eventualmente a la sobreinversión en los dos rubros señalados con consecuencias adversas de subinversión en otros renglones que también son responsabilidad de los gobiernos subnacionales (Capítulo VI: Descentralización).

Con base en el análisis precedente se sugieren las siguientes opciones de política:

- (i) Crear mecanismos para acabar con la inflexibilidad presupuestaria, para lo cual será necesario efectuar una revisión de fondo de los rubros preasignados legalmente, especialmente las transferencias.
- (ii) Mejorar las labores de planificación dentro del Gobierno, para lo cual se hace necesario: establecer una clara división del trabajo entre el Ministerio de Hacienda y Planeación Nacional que favorezca la disciplina fiscal y la

¹¹¹ Según el Informe de Evaluación de Adquisiciones de Colombia, esto se podría solucionar elevando la jerarquía de la ley de compras del Estado a través de una reforma constitucional.

¹¹² Esta sugerencia es muy válida teniendo en cuenta que en Colombia el sistema de contratación es muy descentralizado; sólo en el Gobierno Central existen 300 unidades compradoras.

priorización del gasto para evitar ineficiencias y duplicación de esfuerzos; unificar los sistemas de información de cifras fiscales con el fin de facilitar la elaboración de proyecciones o, si esto no fuese posible o resultase muy costoso, garantizar que la información producida por las distintas entidades sea compartida con las demás para reducir los problemas de inconsistencia e incoherencia de las cifras oficiales; generar incentivos para optimizar la asignación presupuestaria mediante la implementación de un sistema de gestión por resultados, e implantar el sistema de presupuestación por programas, tal y como lo establece la ley.

- (iii) Orientar los programas de inversión de los Gobiernos Nacional y subnacional hacia grandes objetivos de mediano y largo plazo, y optimizar los canales de comunicación y el flujo de información entre los diferentes actores que participan en el proceso presupuestario.
- (iv) Mejorar la calidad y acceso a la información para facilitar el control ciudadano mediante, por ejemplo, la articulación del DNP y su programa SINERGIA con los sistemas de evaluación de la Contraloría General de la República, y unificar criterios e indicadores de evaluación fiscal y de medición de impacto de las políticas públicas de mediano y largo plazo.
- (v) Establecer un sistema eficiente de seguimiento, evaluación y monitoreo del avance de la capacidad de la gestión a nivel subnacional. En este sentido, en el ámbito de las entidades territoriales se podría hacer un gran esfuerzo para que el Plan de Desarrollo se convierta en una verdadera carta de navegación que además incluya indicadores cuantificables para evaluar su cumplimiento, para lo cual se hace necesario fortalecer los mecanismos de coordinación entre el nivel local y el nacional. No sobra considerar la posibilidad de formular marcos de acción sectoriales y de sostenibilidad territorial de mediano y largo plazo, por entidades, regiones o municipalidades, según las especificidades y el grado de desarrollo de cada una.
- (vi) Mejorar la calidad, acceso y cobertura de las tecnologías de información y comunicación para aumentar la eficiencia de la gestión pública en el ámbito nacional.
- (vii) Seguir trabajando en la reducción de los costos de transacción mediante, por ejemplo, el apoyo a la gestión de entidades como COINFO y el Grupo de Racionalización y Automatización de Trámites, y de la creación de portales de información sobre trámites y procedimientos o de contratación ante el Estado.
- (viii) Fortalecer el sistema de compras del estado mediante la unificación de la normativa jurídica en la materia; la consolidación y ampliación de las funciones del órgano rector CINCO; la automatización del proceso de compras por medios electrónicos; la mejora de los sistemas de control interno y externo (lo que involucra a la CGR); la profesionalización de los funcionarios responsables por el manejo del sistema de adquisiciones; el diseño de un

mecanismo que evalúe el desempeño de estos actores; la erradicación del clientelismo en la contratación y el empleo público a través de sanciones ejemplarizantes; y la eliminación de la excesiva personalización de las decisiones contractuales mediante su institucionalización.

Responsabilización de la administración frente a las demandas de los ciudadanos

Transparencia en los procesos y decisiones administrativas

En un Estado que funcione debidamente el Gobierno está sujeto a dos tipos de rendición de cuentas: por un lado debe responder ante los ciudadanos (rendición de cuentas vertical) y por otro ante las instituciones públicas que ejercen labores de control (rendición de cuentas vertical).

La rendición de cuentas vertical puede involucrar el control directo por parte del ciudadano mediante el ejercicio del voto en los procesos electorales o el control indirecto ejercido por intermedio de organizaciones de la sociedad civil, los medios de comunicación u otros canales de expresión (e.g. manifestaciones, huelgas, etc.). La rendición de cuentas horizontal se ejercita a través de instituciones públicas creadas para controlar los abusos e ineficiencias del Estado, entre las cuales figuran: (i) el sistema de administración de justicia; (ii) el Poder Legislativo;¹¹³ (iii) el Auditor General (externa); (iv) la inspección del Estado (Interna); (v) las agencias anticorrupción; (vi) las cortes electorales; (vii) las comisiones de derechos humanos; (viii) los Defensores del Pueblo, etc.

Schedler (1999) sostiene que los Gobiernos, al entender que las instituciones de rendición de cuentas horizontal limitan su accionar e incluso pueden llegar a someterlos a situaciones comprometedoras, no tienen incentivos para crearlas. En consecuencia, la probabilidad de que se sometan al control de instituciones de rendición de cuentas horizontal va a ser más elevada cuando los ciudadanos puedan penalizarlos por omitir su creación y fortalecimiento. Por ello, la rendición de cuentas vertical es una condición *sine qua non* para que exista una adecuada rendición de cuentas horizontal.

Un primer umbral de responsabilización está constituido por la generación de información referida al funcionamiento del aparato estatal y su divulgación ante la opinión pública a través de diversos mecanismos. El nivel de transparencia del proceso presupuestario, así como su capacidad de generar un debate abierto a la ciudadanía, constituyen importantes vectores potenciales de rendición de cuentas. Asimismo, el funcionamiento de los organismos de control es un elemento clave del análisis del proceso de responsabilización horizontal y de su interacción con instancias de control ciudadano. Por último, los niveles de confianza en la administración pública dan cuenta de la percepción ciudadana sobre la legalidad, el profesionalismo y la eficiencia con los cuales aquella lleva a cabo sus funciones.

¹¹³

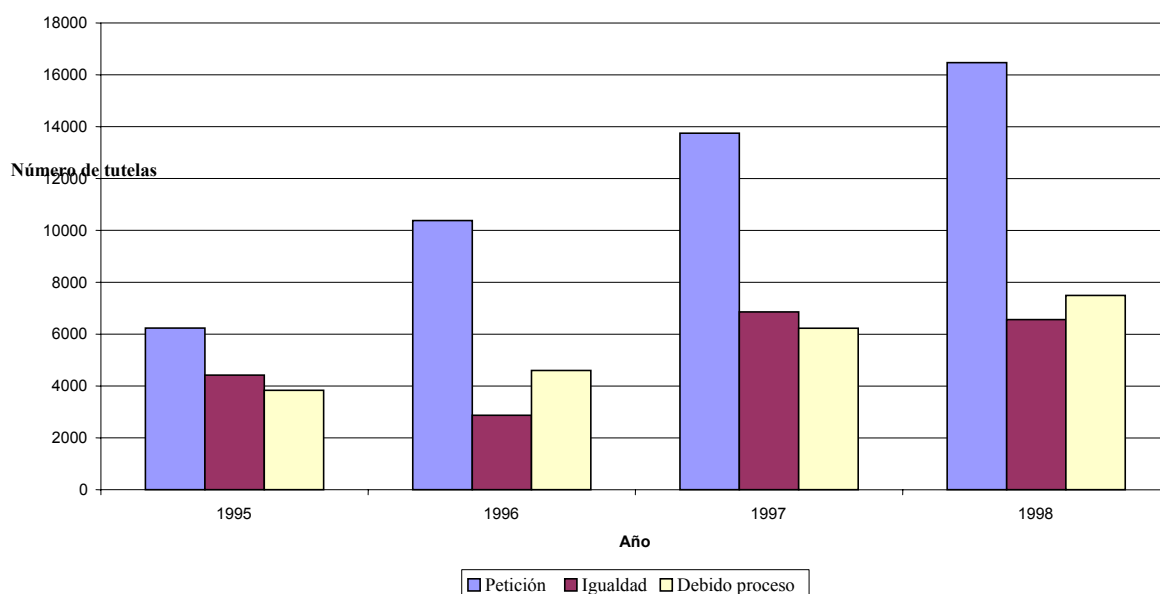
Dado que el Poder Legislativo es tanto una institución del Estado como un canal de expresión de la voluntad popular, tiene características de ambos tipos de rendición de cuentas..

En Colombia, el derecho al acceso a la información sobre asuntos públicos está consagrado en la Carta Política, en la cual también se estipulan los instrumentos a través de los cuales se puede hacer efectivo (v.gr. el derecho de petición y de acceso a documentos públicos). Adicionalmente, los procesos de modernización de la gestión pública han llevado a esquemas de Gobierno electrónico, aumentando con ello la difusión y sistematización de información pública. No obstante, la cobertura e interconexión de los sistemas de gestión de información existentes es todavía baja, razón por la cual el Estado se ha visto obligado a generar políticas encaminadas a establecer lineamientos rectores en materia de información, como lo fue la creación de COINFO en 2003.

Si bien el derecho al acceso a la información está garantizado constitucionalmente, es frecuentemente violado por las entidades del Estado. Esto se hace evidente en el hecho de que la mayoría de acciones de tutela se interponen porque las entidades no responden oportunamente la solicitud de información de un ciudadano. En el Gráfico 5.13 se observa cómo las tutelas por derecho de petición son significativamente más numerosas que aquellas que se introducen para garantizar derechos como los de igualdad o debido proceso.

Gráfico 5.13

Tutelas interpuestas por derecho de petición vs. tutelas interpuestas por derecho a la igualdad y al debido proceso



Fuente: Corporación Transparencia por Colombia, 2002.

La situación de Colombia con respecto al acceso y transparencia de los procedimientos públicos no es, por tanto, crítica, si bien podría mejorar. El Foro Económico Mundial (WEF, 2004) ha ubicado a Colombia en posiciones estables durante los últimos tres años

en materia de transparencia en las políticas gubernamentales, cerca de la media regional. Esta posición relativamente aceptable puede ser producto del buen desempeño del país en lo que se refiere a trámites burocráticos. A pesar de que el número de trámites para realizar procedimientos es siempre mayor en Colombia que en el resto de la región (la creación de un negocio exige 14 procedimientos contra los 11 en promedio en la región), el tiempo necesario para realizarlos es significativamente inferior (43 días contra los 70 para la región).¹¹⁴

Elaboración y ejecución transparente del presupuesto

En Colombia el proceso de formulación del presupuesto es sumamente complejo, dado el alto número de actores involucrados (Ministerio de Hacienda, DNP, CONFIS, Banco de Proyectos de Inversión Nacional, entre otros). Y si bien los esfuerzos de coordinación interinstitucional son muchos, no siempre garantizan el éxito del proceso (CFAA, 2005). Esta complejidad, que se extiende no sólo a etapa de elaboración sino de ejecución, atenta contra la claridad y transparencia del proceso. Adicionalmente, el desequilibrio entre los flujos de ingresos y las obligaciones presupuestales permite introducir cambios a la ley de presupuesto anual aprobada por el Legislativo. Esto da lugar la posibilidad de manipularlo, lo cual opera en detrimento del principio de transparencia (CFAA, 2005). Sin embargo, en el Índice General de Transparencia Presupuestaria (IGTP)¹¹⁵ Colombia se encuentra por encima de la media regional y con una tendencia ascendente (Gráfico 5.14).¹¹⁶

Los principales órganos de control del proceso presupuestal son la CGR, SINERGIA y el Congreso de la República. Por lo general, la información utilizada por estos organismos es disímil e incompleta, en parte porque ni la organización del presupuesto ni la información sobre su ejecución responden a un estándar, no obstante el interés del Gobierno por implementar las normas internacionales de contabilidad para el sector público propuestas por la Federación Internacional de Contadores (CFAA, 2005). Por ejemplo, el Ministerio de Hacienda (que no es un organismo de control del presupuesto) obtiene sus datos (información presupuestal y de tesorería) en tiempo real del Sistema Integrado de Información Financiera. El resto de los organismos de control no tienen acceso a éste tipo de información u otra de similar calidad y oportunidad. Esta carencia ha llevado a que exista la percepción de que la posibilidad de fiscalizar el presupuesto es relativamente baja.

La CGR –entidad encargada de controlar la ejecución de los recursos del Estado-- obtiene información selectiva (es decir, escoge una muestra del total de inversiones y gastos de la administración) y con base en ella realiza su labor. A su vez, a la Contraloría la evalúa la Auditoría General de la República, que también está sometida a la vigilancia de la propia CGR, como se verá más adelante. No obstante estas dificultades, la Contraloría ha venido mejorando su desempeño institucional, razón por la cual obtuvo la certificación ISO 9000

¹¹⁴ Consignados en la base de datos Doing Business del Banco Mundial, 2004.

¹¹⁵ El Índice General de Transparencia Presupuestaria es un indicador que mide las condiciones generales de transparencia en gasto público de los países en una escala del 1 al 100, donde 1 es nada transparente y 100 es totalmente transparente.

¹¹⁶ El IGTP para Colombia ha mejorado 13,8 puntos con respecto al valor obtenido en 2003.

en 2003. Finalmente, la función de fiscalización a nivel subnacional no se encuentra completamente en sus manos, pues los recursos que no provengan del Gobierno Central son monitoreados por las contralorías regionales. Los órganos de control subnacional son elegidos mediante sus propios procedimientos. Dado que en las zonas afectadas por el conflicto la captura de las autoridades locales por parte de intereses ilegales es un fenómeno común --como se deduce de las percepciones registradas para Colombia en el Gráfico 5.11--, la calidad del control está mediatizada por los mismos. Es evidente entonces que en el ámbito territorial el control externo de presupuesto se hace de forma dispersa y desigual, si se comparan los malos resultados de las contralorías regionales con los logros alcanzados por la CGR.

La participación de la ciudadanía como agente de control se ve restringida por la falta de información. Aunque legalmente el público debe disponer de toda la información que necesita para realizar un control efectivo, no existen espacios institucionales para que la población participe en el presupuesto y la complejidad del proceso hace casi imposible que así sea.

Como ya se señaló, en Colombia los ciudadanos pueden exigir legalmente que el Ejecutivo les brinde información sobre la ejecución del presupuesto mediante derechos de petición y de acceso a documentos públicos que están establecidos en la Constitución Nacional. También se garantiza el libre derecho de los medios a difundir dicha información, todo reglamentado según el Código Contencioso Administrativo y la Ley 57 de 1985. El principio general es que la información sólo será reservada si existe norma expresa que así lo consagre. No obstante, las disposiciones legales contienen una lista larga de documentos objeto de reserva (e.g., las investigaciones disciplinarias y administrativas adelantadas por los organismos de control relacionadas con procesos disciplinarios y de responsabilidad fiscal son objeto de reserva).¹¹⁷

Según la encuesta de percepción aplicada en el Índice de Transparencia Presupuestaria de 2003 (Transparencia Internacional, 2003), la participación ciudadana en el proceso presupuestario recibió puntuaciones excesivamente bajas en toda América Latina. Brasil fue el país con mejor calificación y sólo obtuvo un 20% de respuestas positivas. Después sigue México con 16% y Colombia con 15% (Cuadro 5.7).

¹¹⁷ Ley 190 de 1995. Art. 33: “Harán parte de la reserva las investigaciones preliminares, los pliegos y autos de cargos que formulen la Procuraduría General de la Nación y demás órganos de control dentro de los procesos disciplinarios y de responsabilidad fiscal, lo mismo que los respectivos descargos; los fallos serán públicos. Lo anterior se entenderá sin perjuicio de que el investigado tenga acceso a la investigación, desde los preliminares. Parágrafo Primero. La violación de la reserva será causal de mala conducta. Parágrafo Segundo. Tampoco podrán publicarse extractos o resúmenes del contenido de la investigación sometida a reserva, hasta que se produzca el fallo. Parágrafo Tercero. En el evento de que se conozca la información reservada, la entidad deberá verificar una investigación interna y explicarle a la opinión las posibles razones del hecho”.

Cuadro 5.7
Participación ciudadana en el proceso presupuestario,
países seleccionados, 2003

País	Porcentaje de respuestas positivas
Brasil	20
México	16
Colombia	15
Chile	14
Nicaragua	12
Argentina	11
Costa Rica	8
Salvador	5
Ecuador	3

Fuente : Índice de Transparencia Presupuestal, 2003.

Controles externos y rendición de cuentas de los funcionarios públicos

La Constitución de 1991 representó un importante avance en el control externo a las tres ramas del poder. El control fiscal se encarga la Contraloría General de la República, que a su vez es vigilada por un órgano denominado la Auditoría General. Por su parte, la Procuraduría vela por el cumplimiento de la ley, el respeto a los derechos humanos y vigila la conducta oficial de quienes desempeñen funciones públicas. En el ámbito nacional existe además un ente especializado en derechos humanos, la Defensoría del Pueblo, el cual depende de las directrices de la Procuraduría. Bajo el marco jurídico de 1991 cada uno de estos organismos tiene autonomía administrativa y presupuestaria para adelantar las funciones de control que la Constitución le asigna.

Estas entidades se fortalecen cada vez más y su labor fiscalizadora se ha vuelto más efectiva, lo cual permite que Colombia muestre progresos en el tema de corrupción. En los últimos años el país ha sido mejor calificado por la organización Transparencia Internacional, cuyo informe de octubre del 2005 muestra que el país subió dos puntos en la calificación al pasar de 3,8 a 4, siendo este último el puntaje, el más alto de los últimos seis años.

La ciudadanía apoya cada día más a estos organismos. Por ejemplo, en una encuesta realizada por el diario *El Tiempo* en 2005 entre una muestra de 1000 personas se constató que un 63% declaró tener una imagen favorable de la Procuraduría General de la Nación. Esto significa que en los últimos años este órgano de control ha aumentado su nivel de popularidad en un 13%. La Contraloría también tiene altos niveles aceptación, lo que le ha permitido integrar a la ciudadanía a su actividad de vigilancia. Esta entidad está gestionando un ambicioso proyecto de “control fiscal participativo” que ya logró conformar 88 comités de vigilancia ciudadana y suscribir 65 convenios con

organizaciones de la sociedad civil para recibir información referida a delitos sobre el patrimonio (CGR, 2004).

Además, en 2002 la CGR creó un mecanismo que constituye un gran avance en el buen uso de los recursos públicos: el Sistema de Información para la Vigilancia de la Contratación Estatal (SICE). Se trata de un sistema de información, ordenación y control que integra todas las cifras del proceso de contratación estatal, con el fin de confrontarlas en línea y en tiempo real con los precios de referencia que posee la central de información. Esto garantiza que la contratación no vaya en detrimento de los recursos del Estado.¹¹⁸

En el ámbito territorial el desempeño de los órganos de control es deficitario. Esto se debe a que, en razón de la descentralización, estas entidades no tienen atribuciones en el nivel local y entregan sus funciones a las contralorías y personerías municipales y departamentales sin que éstas tengan la autonomía presupuestaria y administrativa necesarias para ejercer un control efectivo sobre el gobierno de su jurisdicción. Adicionalmente, la mayoría de los órganos de control local tienen un bajo nivel técnico, dada la práctica común de que sus funcionarios no sean elegidos bajo criterios de mérito sino como cuotas políticas de los partidos con mayor representación en los Concejos Municipales o en las Asambleas Departamentales.

La Constitución consagra el control político como una de las funciones del Congreso y le entrega las herramientas necesarias para ejercerlo (v.gr. la moción de censura, las citaciones y las mociones de observación), herramientas que han sido reglamentadas en la Ley 5ª de 1992. Sin embargo se las utiliza poco, salvo las citaciones: durante el año 2004 se realizaron 52 citaciones a ministros, directores de instituciones y otros funcionarios públicos en las diferentes comisiones y sesiones plenarias de la Cámara de Representantes y del Senado con el fin de hacerles un seguimiento respecto a cuestiones específicas de su gestión que pudieran ser problemáticas o controvertidas en el momento. Pero dada la precaria capacidad técnica del Legislativo, especialmente cuando se la compara con la del Ejecutivo, estas citaciones generalmente resultan en discusiones de muy bajo nivel.

El tema de la rendición de cuentas en Colombia fue institucionalizado en la Constitución de 1991 y posteriormente en la Ley 489 de 1998. Esta ley establece que “todas las entidades y organismos de la Administración Pública tienen la obligación de desarrollar su gestión acorde con los principios de democracia participativa y democratización de la gestión pública. Para ello podrán realizar todas las acciones necesarias con el objeto de involucrar a los ciudadanos y organizaciones de la sociedad civil en la formulación, ejecución, control y evaluación de la gestión pública”. Además introduce el mecanismo de audiencias públicas que, a partir del 2003, empezó a ser adoptado por entidades de diferentes niveles del Estado para informar y evaluar la gestión con los ciudadanos.

En los últimos cuatro años el Gobierno Nacional ha diseñado múltiples mecanismos para rendir cuentas, todos enmarcados en el Plan Nacional de Desarrollo 2002-2006 “Hacia un

¹¹⁸ Resolución 05313 de 2002 de la Contraloría General de la República.

Estado Comunitario” (Ley 812 de 2003) y en el Documento CONPES 3248 de 2003 o Programa de Renovación de la Administración Pública (PRAP). La mayoría de ellos está en su primera fase de desarrollo y son todavía poco utilizados por la ciudadanía. Los esfuerzos se han centrado en la construcción de sistemas de información pública en línea para la consulta ciudadana. Son herramientas tecnológicas que recopilan la información más importante de los distintos procesos de la gestión pública y se estructuran de manera tal que pueda darse un control ciudadano a través de la disponibilidad y uso de la información en línea.

El Sistema de Información de Gestión de la Gobernabilidad (SIGOB) funciona en línea y permite hacer seguimiento a las metas presidenciales, así como verificar su nivel de cumplimiento. Se integra dentro del Sistema de Evaluación de Gestión y de Resultados de la Administración Pública (SINERGIA), una iniciativa que entró en vigencia a principios de los años noventa para introducir la gestión pública por resultados. Esta herramienta está siendo complementada por el Sistema de Seguimiento de Proyectos de Inversión Pública, que “pone a disposición de la comunidad información sobre las inversiones hechas por cada entidad nacional que comprometa apropiaciones del Presupuesto General de la Nación, así como el de las entidades descentralizadas” (Corporación Participa, 2005). A raíz de todos estos esfuerzos, el porcentaje del presupuesto de inversión sujeto a evaluación aumentó en 6,8 puntos (CFAA, 2005).

En el tema de la transparencia en los procesos de contratación se han logrado avances notorios. El Gobierno creó y puso en funcionamiento el Portal Único de Contratación (<http://www.contratos.gov.co/>), un medio exclusivo para capturar la información y asegurar transparencia, eficacia y celeridad en los contratos estatales, lo cual implica que por su intermedio también se rinden cuentas acerca de la forma en que están utilizando los recursos públicos.

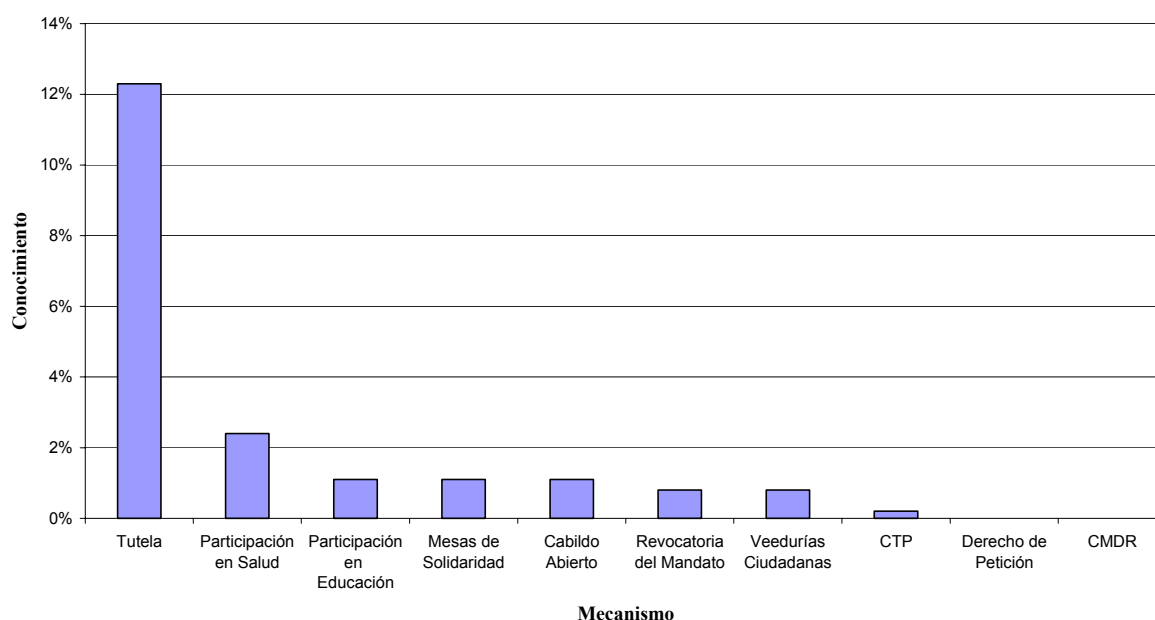
En Colombia, la rendición de cuentas o responsabilización enfrenta dos grandes desafíos: por un lado está la consolidación de la implementación de las herramientas citadas, y por el otro la participación activa de la ciudadanía en el proceso, dado que aquella no sólo depende de la acción de los funcionarios o del marco legal, sino de que los colombianos utilicen los escenarios institucionales y se apropien de las fuentes de información disponibles para ejercer un control sobre los gobernantes. Esto, sin embargo, no ocurre hasta el momento,¹¹⁹ por lo cual es necesario encontrar alicientes que propicien las conductas deseadas.

¹¹⁹ Según un informe del Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP) sobre ocho experiencias de audiencias públicas de rendición de cuentas realizadas recientemente, “la participación de los ciudadanos y las organizaciones en las audiencias radicó por un lado, en ser agentes pasivos de exposiciones magistrales de los funcionarios de las entidades y, por otro, en ser expositores de quejas y reclamos; en muy pocos casos asumieron una actitud proactiva aportando ideas para el mejoramiento de la gestión de las entidades, asumiendo el compromiso de conformar comités de seguimiento a los planes de las entidades”(DAFP, 2005).

El ejercicio del control ciudadano mediante mecanismos independientes como las veedurías ciudadanas¹²⁰ aún no es muy utilizado. Varias encuestas señalan que la mayoría de la población no sabe en qué consisten ni conoce otras herramientas de participación ciudadana introducidos por la Constitución de 1991 como el cabildo abierto o la revocatoria del mandato (Grafico 5.15). Según una encuesta de USAID-Casals & Asociados (2002), el 70% de los encuestados dijo no saber qué son las veedurías.¹²¹ Las respuestas acerca del conocimiento de los mecanismos de participación ciudadana en la función de control indican que menos del 2% de los encuestados los conoce.

Gráfico 5.15

Conocimiento de los mecanismos de participación ciudadana



Fuente: Sudarsky, 2001.

En suma, la responsabilización de la administración pública en Colombia ha mejorado sustancialmente gracias al marco jurídico institucional creado por la Constitución de 1991 y reformas subsiguientes, aunque todavía existen importantes desafíos. El Legislativo carece de las capacidades técnicas para que sus iniciativas de control político tengan influencia sobre las decisiones del Ejecutivo. La rendición de cuentas en el ámbito local es débil como consecuencia de la intervención de intereses ilegales, principalmente en las zonas de conflicto. El derecho constitucional relativo al libre acceso a la

¹²⁰ La veeduría es un mecanismo de participación ciudadana concebido para que las personas desarrollen la tarea del control a la gestión pública y del uso adecuado de los recursos públicos. Fueron reglamentadas a través de la Ley 850 de 2003.

¹²¹ USAID, Casals & Asociados, *Transparencia y Buen Gobierno...* Op.Cit. Pág. 43. En: Transparencia por Colombia 2002

información, a pesar de los múltiples esfuerzos del Gobierno por crear herramientas tecnológicas para mejorar estos procesos, aún no es del todo efectivo debido a una resistencia inercial por parte de las instituciones públicas, y por el hecho de que las herramientas implantadas son relativamente nuevas. Igualmente se ha constatado que la población no conoce los elementos que la Constitución le entrega para ejercer su propio control, lo que dificulta su uso.

En relación con la responsabilización de la administración frente a las demandas de los ciudadanos, se podrían considerar las siguientes opciones de política:

- (i) Mejorar la transparencia en los procesos y decisiones administrativas, a lo cual contribuiría responder de manera oportuna al derecho de petición y a las solicitudes de acceso a la información de los ciudadanos.
- (ii) Impulsar sistemas de información abierta y actualizados en tiempo real para los ciudadanos, tanto para difundir conocimientos sobre los mecanismos de rendición de cuentas y de libre acceso a la información, como para fomentar la participación.
- (iii) Fortalecer los espacios de participación ciudadana.
- (iv) Reglamentar el mecanismo de quejas y reclamos de la ciudadanía en aras de convertirlo en una herramienta de gestión que retroalimente la acción institucional.
- (v) Fortalecer los mecanismos de control interno en la administración pública.

La mejora de la transparencia en el proceso presupuestario podría coadyuvar a mejorar la reponsabilización de la gestión pública. En este sentido, sería aconsejable fomentar la participación ciudadana no sólo en cuanto a su elaboración sino también en cuanto a su ejecución y evaluación. Igualmente convendría introducir reformas legales que institucionalicen instrumentos como el presupuesto por resultados, la evaluación del gasto y el marco de gasto de mediano plazo, así como agilizar los mecanismos de ajuste de las entidades y sus dependencias.

Finalmente, si bien es cierto que la mejora en el desempeño de los órganos de control en el nivel territorial está íntimamente ligada a la política de seguridad, se podrían obtener importantes resultados mediante el otorgamiento de la autonomía presupuestaria y administrativa necesaria para ejercer un control efectivo sobre el gobierno local.

Conclusiones principales

En términos generales, la gestión pública en Colombia es aceptable. Históricamente, el Gobierno colombiano ha hecho esfuerzos importantes para cumplir sus funciones básicas de estabilización, compensación, asignación de recursos y control de actividades depredadoras públicas y privadas. Sin embargo, en cada una de las áreas señaladas se presentan debilidades y retos importantes que dificultan la solución de graves problemas sociales como la pobreza y la desigualdad.

En lo que respecta al servicio civil, el diagnóstico general indica que el sistema de carrera en Colombia es más un mecanismo de protección del empleo que un sistema de selección y promoción de los funcionarios públicos con base en el mérito (Ávila, 2002). El principio de ascenso con base en el mérito se encuentra seriamente limitado por un

sistema complejo y fragmentado de nomenclatura y escalas salariales, el cual impone un avance a través de concursos que algunas veces no son enteramente transparentes. Sólo muy recientemente se ha comenzado a implementar un sistema unificado de planificación de recursos humanos y a reestructurar la herramienta que permitirá la centralización de la información sobre el empleo público.

El servicio civil pasó por una situación de profunda incertidumbre durante el período 1998-2004 debido a la ausencia de instrumentos legales que lo regularan. En 1998, la Corte Constitucional declaró inexecutable varios de los artículos de la ley que en ese momento regulaba la carrera administrativa. Durante los cinco años siguientes, la carrera estuvo congelada hasta que el Congreso produjo una nueva regulación. La Nueva Ley de Función Pública, Carrera Administrativa y Gerencia Pública (Ley 909/2004) cuenta con elementos adecuados para resolver algunos de los problemas más serios en la materia, aunque deja varios temas importantes sin reglamentar como son el sistema de concursos y las evaluaciones. Las expectativas son altas dado que la nueva regulación adelanta su fase de implementación.

El servicio civil en Colombia también presenta desafíos por su baja consistencia estructural y problemas en su capacidad funcional (Ávila, 2002). Frente al primer elemento se destacan fallas en la planeación de largo plazo, y en el desarrollo de procesos de evaluación y selección coherentes y perdurables, así como la inexistencia de un sistema de información confiable sobre los empleados públicos. En cuanto al segundo elemento, se han identificado errores serios del sistema en su capacidad de incentivar a los funcionarios. Según este diagnóstico, uno de los principales problemas de las organizaciones públicas es la falta de comunicación entre jefes y subordinados, lo que lleva a que los segundos no se consideren como parte del mismo equipo. Además, los sistemas de compensación son inadecuados.

En términos de la *efectividad* de la gestión pública, el diagnóstico muestra que las funciones de conducción macroeconómica se realizan de forma adecuada. Las principales fallas se producen en la prestación de los servicios sociales. Los indicadores muestran cifras preocupantes sobre el nivel y distribución del ingreso, con los concomitantes grados de pobreza.

En materia de indicadores de gestión pública, Colombia ha mostrado una clara mejoría y actualmente se ubica algunos puntos por encima de la media regional. El programa de reestructuración de la administración pública ha cubierto a 152 entidades y ha hecho grandes esfuerzos para que el Congreso apruebe reformas transversales en los temas de servicio civil, protección social y tributación. Además, el Ejecutivo se ha esforzado en hacer más eficientes los flujos de información y en consolidar el proyecto de Gobierno electrónico. No obstante estos avances, los alcances del programa son limitados y la mayoría de las políticas siguen estando sólo sobre el papel.

Con relación a la *eficiencia* de la gestión pública colombiana, sobresalen los esfuerzos del Gobierno por racionalizar los procesos de planificación, inversión y elaboración de sistemas de información ágiles. Sin embargo, en cada uno de estos frentes hay debilidades y retos para que la gestión pública cumpla su papel de forma eficiente.

La rigidez presupuestaria, aparte de crear presiones fiscales, dificulta seriamente la posibilidad de mejorar la eficiencia del gasto. En cuanto a la planificación, son varias las entidades que tienen responsabilidades importantes en el tema (DNP, CONFIS y en menor medida el Ministerio de Hacienda), y aunque todas hacen esfuerzos serios de análisis y planificación, se sigue presentando duplicación de esfuerzos y problemas de coordinación interinstitucional que van en desmedro de la capacidad adecuada de formular y administrar el presupuesto nacional. Igualmente, la existencia de múltiples sistemas de información dificulta la elaboración de proyecciones fiscales de mediano plazo y la labor de seguimiento fiscal.

En relación con el procesamiento de información, el Gobierno colombiano ha realizado grandes esfuerzos orientados a aumentar y mejorar los flujos de datos. El grupo de Racionalización y Automatización de Trámites logró, mediante la Ley 962 de 2005, una reducción sustancial en el número de trámites y redujo el tiempo que se tomaban otros. Igualmente se está desarrollando una solución tecnológica para garantizar la oferta electrónica de los trámites nacionales de alto impacto y se obliga a las entidades a comunicarse entre sí para agilizar los trámites y procedimientos que tengan conjuntamente. Asimismo, se estableció el Portal Único de Contratación, el cual funciona a través de una página en la red en la que se publican todas las contrataciones y compras estatales. Sin embargo, la mayoría de estas soluciones tecnológicas son muy recientes y los portales existentes todavía no cuentan con toda la información o se encuentran en proceso de desarrollo.

En términos de la responsabilización de la administración frente a las demandas de los ciudadanos, el diagnóstico general indica que es posible fortalecer los mecanismos y las instancias a través de las cuales los ciudadanos controlan las acciones del Gobierno. En primera instancia, la posibilidad de fiscalizar el presupuesto es relativamente baja. Los principales órganos de control del proceso presupuestal utilizan información disímil e incompleta. A pesar de que el Gobierno desea implementar las normas internacionales de contabilidad para el sector público, ni la organización del presupuesto ni la información a propósito de la ejecución del mismo responden a un mismo estándar. Asimismo, la complejidad en el proceso de elaboración del mismo reduce su claridad y transparencia debido al elevado número de actores que toman parte en este ejercicio.

El principal problema en el tema de la responsabilización de la administración pública en el ámbito nacional es la falta de información confiable o la dificultad para acceder a ella. A pesar de que la Constitución garantiza el derecho a la información sobre asuntos públicos, la cobertura e interconexión de los sistemas de gestión de información existentes todavía es baja pues, entre otras cosas, únicamente 8 de cada 100 colombianos tienen acceso a Internet. Los órganos de control son más eficientes en el ámbito nacional pero enfrentan serios desafíos en el nivel subnacional, donde la vigilancia se complica porque estas entidades se encuentran capturadas por intereses ilegales.

A pesar de que el Congreso ha ido aumentando paulatinamente el ejercicio de sus funciones de control político, su baja capacidad técnica vis a vis el Ejecutivo dificulta que tal labor se cumpla a cabalidad. La herramienta más utilizada es el mecanismo de citaciones a funcionarios públicos con el fin de hacerles seguimiento respecto a

cuestiones específicas de su gestión que pudieran ser problemáticas o controvertidas en el momento. Sin embargo, pocas veces los debates de control político tienen consecuencias más allá de informar al público y raramente repercuten en la modificación de políticas o en hacer que los funcionarios encargados su formulación respondan por ello.

Opciones de política

Con base al análisis presentado, en principio las áreas que requerirían atención más urgente son el gasto público en el ámbito nacional, la rigidez presupuestaria y los mecanismos de control en el ámbito local, pues las deficiencias allí detectadas afectan severamente la capacidad del Estado para nivelar los desequilibrios verticales y horizontales, asignar eficientemente los bienes y servicios, y controlar los efectos perversos derivados de la impunidad. Para ello sería recomendable crear mecanismos orientados a acabar con la inflexibilidad presupuestaria, lo cual exige efectuar una revisión de fondo de los rubros preasignados legalmente --especialmente las transferencias--, reducir el gasto público central, y perfeccionar los sistemas de control en el ámbito subnacional.

Asimismo, el Estado colombiano se podría salir fortalecido si dedica recursos al diseño y puesta en marcha de sistemas de información coherentes, confiables y de amplia cobertura. En este sentido, correspondería continuar los esfuerzos para aumentar y mejorar los flujos de información del Gobierno en general, apoyar la gestión de entidades como COINFO y el grupo de Racionalización y Automatización de Trámites, y la creación de portales de información sobre trámites, procedimientos y/o contratación ante el Estado.

La mayor eficiencia de la gestión pública también dependerá de que se perfeccionen las labores de planificación dentro del Gobierno. A pesar de los esfuerzos de cooperación entre las entidades, se siguen duplicando esfuerzos y se evidencian problemas de coordinación interinstitucional que van en detrimento de la capacidad adecuada de formular y administrar el presupuesto nacional. Por tanto, sería conveniente mejorar la forma en que interactúan estas entidades elaborando protocolos claros sobre el papel que le corresponde a cada una. También es urgente que se hagan esfuerzos serios por unificar los sistemas de información de cifras fiscales con el fin de facilitar la elaboración de proyecciones. Si tal unificación no es posible o resultara muy costosa, se podría intentar garantizar que la información producida por las distintas entidades sea compartida con las demás para reducir los problemas de inconsistencia e incoherencia de las cifras oficiales.

En relación directa con lo anterior, es aconsejable evitar la duplicación de esfuerzos en el tema de evaluación de la gestión gubernamental. Por eso, el DNP y su programa SINERGIA deberían articularse, o por lo menos compartir datos, con los sistemas de evaluación de la Contraloría General de la República. Lo ideal sería que definieran conjuntamente indicadores de evaluación fiscal y de medición de impacto de las políticas públicas de mediano y largo plazo. Esto generaría un criterio uniforme para definir el éxito o fracaso de una política, así como información más confiable para el control ciudadano.

En el ámbito de las entidades territoriales debe hacerse un gran esfuerzo para que el Plan de Desarrollo se convierta en una verdadera carta de navegación, con los indicadores

cuantificables respectivos para evaluar su cumplimiento. Igualmente sería necesario fortalecer los mecanismos de coordinación entre el nivel local y nacional, los cuales estuvieron alguna vez consolidados aunque hoy parecen inexistentes. Específicamente se recomienda construir marcos de acción sectoriales y de sostenibilidad territorial de mediano y largo plazo, por entidades, regiones o municipalidades, según las especificidades y el grado de desarrollo de cada una.

En cuanto al servicio civil, éste podría ser fortalecido mediante la implementación de un verdadero sistema de méritos con nomenclaturas y escalas salariales simples, claras y competitivas; la elaboración de un sistema de información confiable sobre el empleo público que permita la planeación de largo plazo y la implementación de procesos de selección coherentes y perdurables; y la instauración de mecanismos de compensación y estímulo que permitan hacer reconocimientos simbólicos y materiales a los funcionarios sobresalientes.

En el proceso de implantación de la Ley 909 de 2004 sobre el empleo público habrá que considerar la reglamentación detallada de ciertos temas que no lo han sido, como por ejemplo los atinentes a los sistemas de realización de concursos y evaluaciones, cuya estructura debe cambiar siguiendo el espíritu de la reforma. Específicamente, debe evaluarse: (i) que las universidades seleccionadas para desarrollar las pruebas sí sean competentes e imparciales, y (ii) que los sistemas para evaluar a los funcionarios públicos cambien radicalmente de enfoque y no sean un “reciclaje” de mecanismos anteriores.

Asimismo, el país se beneficiaría si se adoptasen medidas encaminadas a hacer efectivos los mecanismos de participación ciudadana consagrados en la Constitución de 1991, que en la actualidad están subutilizados. Esto se puede lograr mediante una campaña de difusión y educación sobre las nuevas herramientas tecnológicas que desarrolló el Gobierno para mejorar el tema de la rendición de cuentas.

Finalmente, y de manera más específica, podrían considerarse las siguientes opciones de política, las cuales tienen un potencial significativo de incidir favorablemente sobre la eficiencia, eficacia y transparencia de la gestión pública:

- (i) Creación de una Agencia de Servicios Administrativos siguiendo el modelo de la *General Services Administration* (GSA¹²²) del Gobierno de los Estados Unidos. En Colombia ya existe la Central de Inversiones (CISA) en el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, que podría constituirse en el inicio de esta nueva agencia (o una parte de ella). Como tal se encargaría de la gestión de los bienes de las entidades en liquidación y activas, a través de la operación del Sistema de Información de Gestión de Activos (SIGA), actualmente en el Programa de Gestión de Activos (PROGA) del DNP, así como de la operación de diversos sistemas informáticos administrativos de carácter transversal, como son el sistema de adquisiciones electrónicas (*e-procurement*, actualmente en proceso de contratación a través de la Agenda de Conectividad y que necesitará de un operador en la administración pública nacional, bajo la rectoría de la CINCO) y el sistema de información y gestión del empleo

¹²² La misión de la GSA es "ayudar a las agencias federales a servir mejor al público ofreciéndoles entornos laborales superiores, soluciones especializadas, servicios de adquisiciones y políticas de gestión". La GSA está integrada por el Servicio Federal de Adquisiciones (FAS), el Servicio de Inmuebles Públicos (PBS) y varias Oficinas de Personal, incluyendo la Oficina de Políticas Gubernamentales (OGP). La GSA llega a los consumidores en todo el país a través de sus 11 oficinas regionales (www.gsa.gov).

público. Este sistema se encuentra en proceso de definición bajo la coordinación del DAFP, y podría integrar la información de nómina y de pensiones de funcionarios públicos, entre otros instrumentos o apoyos para el desarrollo, contratación, u operación de soluciones de gobierno electrónico.

- (ii) Creación del Departamento de la Gestión Pública, el cual concentraría las funciones de política del sector aludido con una unidad rectora para cada macrofunción, a partir de la incorporación de: (i) el DAFP como unidad organizativa rectora del empleo público; (ii) el PROGA y su Secretaría Técnica como ente rector de la gestión de activos; (iii) la CINCO como unidad rectora de adquisiciones; (iv) el PRAP como rector de estructuras organizativas; y (v) parte de la Agenda de Conectividad como rectora de tecnología de la información (como secretaria técnica de la COINFO). Las funciones de este nuevo departamento, pequeño y eficiente, se limitarían a la formulación y evaluación de políticas de la gestión pública separadas de las de suministro y operación de servicios administrativos de la Agencia de Servicios Administrativos propuesta en el punto anterior y que debería ser una entidad adscrita a este departamento.

V. DESCENTRALIZACIÓN

Por descentralización se entiende el proceso por medio del cual se distribuye el poder del Estado central mediante la creación de entidades gubernamentales subnacionales con autoridades popularmente elegidas a las cuales se trasladan competencias sobre servicios públicos, se dota de poderes tributarios y se transfieren fondos nacionales que normalmente deben generar efectos fiscales compensatorios interregionales. El resultado final de este proceso es un mapa del Estado con varios niveles territoriales de gobierno.

El objetivo principal de la descentralización es acercar las decisiones del Estado a los ciudadanos para incentivar la rendición de cuentas (*accountability*) por parte de los gobernantes ante sus electores, así como para aumentar el control de éstos sobre la dinámica de las decisiones públicas. Como resultado de este proceso se espera que mejoren los servicios públicos locales en términos de eficiencia, eficacia y apego a las preferencias de las comunidades. Dos productos adicionales esperables son la extensión y fortalecimiento de las instituciones y mecanismos democráticos de la sociedad, así como el incremento de incentivos para el desarrollo económico local.

La descentralización es una empresa compleja que implica transformaciones significativas del sector público en aspectos como las elecciones populares de autoridades regionales y locales, la transferencia de competencias de gasto y de ingreso desde los gobiernos centrales hacia los subnacionales, reformas legales y procesos de modernización y rediseño de las instituciones. Bajo este tipo de reformas, invariablemente se redefinen en mayor o menor medida las relaciones de poder político y económico. Desde esta perspectiva, la descentralización presenta nuevos retos, así como nuevas oportunidades para la estabilidad política y la gobernabilidad de los países que la emprenden.

Este capítulo analiza la descentralización en Colombia para establecer su contribución al desarrollo de la gobernabilidad del país. En la primera sección se presentan brevemente los antecedentes de este proceso. En la segunda sección se analizan en detalle tres dimensiones de la descentralización: (i) la organización territorial y política de los gobiernos subnacionales (también llamados entidades territoriales) y su relación con la rendición de cuentas; (ii) el régimen fiscal intergubernamental, los efectos de la descentralización sobre la estabilidad macroeconómica y la distribución de responsabilidades de ingresos y gastos de las entidades territoriales; y (iii) la capacidad de gestión del Gobierno Nacional Central y de las entidades territoriales, con énfasis en la redefinición de competencias y la coordinación intergubernamental. Finalmente se extraen una serie de conclusiones y se hacen las recomendaciones pertinentes para seguir avanzando en este proceso.

Antecedentes de la descentralización en Colombia

La descentralización fue una de las grandes transformaciones que experimentó Colombia a finales del siglo pasado. Las primeras reformas se introdujeron en las décadas de los años setenta y ochenta con medidas como la elección popular de alcaldes (en el campo de la descentralización política) y el aumento de los recursos financieros destinados a los

gobiernos locales (en el campo de la descentralización fiscal). Sin embargo, el verdadero impulso lo propició la Constitución Política de 1991, que declaró a Colombia como una “República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista”. Este proceso de descentralización transformó radicalmente las esferas políticas, administrativas y fiscales en todos los niveles de gobierno y continúa impactando el diseño y funcionamiento de las instituciones públicas ya bien entrado el siglo XXI.

Hasta hace aproximadamente dos décadas, Colombia se caracterizaba por ser un Estado altamente centralizado y unitario, donde los vínculos entre los gobiernos locales y el Gobierno Nacional estaban mediados por los senadores y los representantes del Poder Legislativo. Este esquema dificultaba la articulación de las necesidades y prioridades locales en la política nacional. Los Gobernadores de los departamentos eran nombrados por el Presidente de la República, y aquellos a su vez estaban a cargo de nombrar los Alcaldes en los municipios correspondientes a su circunscripción. Igualmente se constituyó en un modelo que propició en intercambio de favores políticos entre los funcionarios de distintos niveles, una dependencia excesiva de las decisiones políticas del Gobierno Nacional y poco desarrollo y capacidad institucional de la administración pública local. Esta práctica también contribuyó a la marginación política de amplios sectores de la sociedad que no lograban hacer efectiva su representación dentro del régimen político.

El suministro de bienes y servicios públicos, así como el esfuerzo fiscal de recaudación tributaria, recaían en buena parte sobre el Gobierno Nacional. Según Wiesner (2003), este esquema era un impedimento para que el gasto público se tradujera en una redistribución de recursos hacia la población más pobre, propósito principal de los servicios sociales. Igualmente propiciaba la ineficiencia en la provisión de los mismos por cuanto no se conocían de cerca las necesidades de la población y no se tenían en cuenta las características idiosincrásicas de cada municipio o ciudad.

El desfase entre las demandas de la población y las dificultades del Estado para resolverlas, junto con la capacidad limitada de los gobiernos locales --explicada entre otros factores por la excesiva centralización--, debilitaron la credibilidad de todos los niveles de gobierno. Así, a finales de los años setenta y durante la década de los años ochenta, la agudización de estos problemas desencadenó una crisis de gobernabilidad que se tradujo en protestas ciudadanas por fuera de los canales institucionales (paros cívicos, bloqueo de vías y violencia), en un deterioro del orden público y en una baja legitimidad del Estado entre la población.

Una de las respuestas a esta crisis fue el proceso de descentralización desde el Gobierno Central hacia las entidades territoriales ya existentes, con el propósito de recuperar la gobernabilidad del Estado, mejorar la equidad territorial y personal, responder de una manera más eficiente y transparente a las demandas de los ciudadanos y hacer más eficiente la provisión de servicios públicos, especialmente los de carácter social. En concreto, el objetivo fundamental de la descentralización fue “aumentar la legitimidad del Estado mediante el mejoramiento en la provisión de bienes y servicios públicos locales y la democratización municipal” (DNP, 2002).

En general, es posible establecer tres etapas en el proceso de descentralización: (i) la primera se desarrolló en la década de los años ochenta, con una serie de medidas fiscales y de carácter político que buscaban fortalecer las finanzas de las entidades territoriales y promover la democratización política en el ámbito local; (ii) la segunda, desde la adopción de la Constitución de 1991 hasta mediados de esa 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 Latina¹²³; y (iii) la tercera etapa, desde finales de la década de los años noventa hasta la fecha, durante la cual se ha ampliado la descentralización fiscal, entre otras medidas. A continuación se presentan las principales características de cada una de estas etapas, haciendo énfasis en sus respectivos avances en las dimensiones política, fiscal y administrativa de la descentralización.

Primera etapa

Antes de la década de los años ochenta, las constantes quejas de las regiones por la carencia de recursos fueron atendidas en la Reforma Constitucional de 1968, que ordenó ceder una proporción del ingreso ordinario de la Nación --denominada situado fiscal-- a los gobiernos locales y cuyo destino fue financiar actividades en las áreas de salud y educación. En este año también se reformó la Constitución y se incluyó el término de descentralización técnica o por servicios. Finalmente, la Ley 33 de 1968 estableció una cesión del impuesto sobre las ventas a los municipios¹²⁴.

No obstante, fue en la década de los años ochenta, a partir de la Misión de Finanzas Intergubernamentales Bird-Wiesner (1981), cuando se iniciaron los estudios técnicos sistemáticos del gasto público y de su distribución territorial. La Misión surgió de las preocupaciones del Gobierno por el crecimiento que venían registrando las transferencias y tenía como objeto buscar un consenso en torno a un diagnóstico de las finanzas públicas y de las alternativas más convenientes para establecer un modelo aceptable y fiscalmente sostenible de finanzas intergubernamentales (Junguito y Rincón, 2004). La Misión propuso modificar el esquema de transferencias de forma que se tuviera en cuenta el esfuerzo fiscal de las entidades territoriales, así como su verdadera necesidad por recursos. Además planteó la necesidad de fortalecer a los municipios en sus funciones administrativas y aumentar sus recursos propios.

En un intento por acoger las propuestas del estudio Bird-Wiesner, la Ley 14 de 1983 acentuó la autonomía tributaria de las entidades territoriales, al tiempo que modernizó y amplió sus bases gravables, especialmente la del impuesto predial. De igual forma, la Ley 12 de 1986 estableció que el porcentaje del impuesto del valor agregado (IVA) que se transfería a los municipios sería creciente, que aumentaría de aproximadamente 25% al

¹²³ Dillinger y Webb (1999) comparan la estructura de descentralización del Estado colombiano con la de Argentina y Brasil, países federalistas. Rojas (2004) también señala que con la Constitución de 1991 se aceleró lo que hasta el momento había sido un proceso lento y se configuró uno de los Estados más descentralizados, incluso más que ciertos Estados federales.

¹²⁴ Asignando el 10% de este impuesto a los departamentos, municipios y el Distrito Especial de Bogotá para el año 1969, y previendo un aumento de dicha participación al 20% en 1970 y 30% en 1971.

50% entre 1987 y 1992, y que se destinaría principalmente a los municipios con menos de 100.000 habitantes.

En el tema de la descentralización administrativa, varios decretos posteriores definieron una serie de responsabilidades municipales sobre suministro de servicios sociales básicos, así como la reducción de la participación del Gobierno Central en una serie de tareas y servicios de tipo local. En un principio se asignaron responsabilidades a los gobiernos subnacionales con respecto a la infraestructura de los servicios de educación y salud, mientras que en materia de agua potable y saneamiento básico se les transfirió la prestación misma del servicio. Por último, se limitó el acceso a los recursos del presupuesto nacional por parte de las entidades territoriales que tuvieran la capacidad de generar rentas propias.

En la esfera de la descentralización política, uno de los primeros avances, y entre los más importantes, figura la introducción de la elección popular de alcaldes a partir de 1988, mediante el Acto Legislativo No. 1 de 1986 y la Ley 11 del mismo año, que reformó algunos aspectos del régimen municipal, ordenó su codificación e introdujo algunas pautas de participación ciudadana. Con estas normas se persiguió la promoción de la participación ciudadana en las decisiones de políticas públicas locales, por medio de Juntas Administradoras Locales (JAL), la representación de usuarios en la junta directiva de las empresas municipales prestadoras de servicios públicos y la contratación comunitaria. En esta etapa la reforma tuvo un claro énfasis territorial¹²⁵ y se concentró primordialmente en los gobiernos locales, por lo que la reforma adquirió un carácter municipalista.

Segunda etapa

Varios autores (Wiesner, 1995; Maldonado, 2002; Alesina *et. al.*, 2000) concuerdan en que la Constitución de 1991 se produjo como respuesta de conjunto a la crisis de legitimidad del Estado que se manifestaba en todas las instancias de la sociedad: la política, la económica, la social e incluso la de orden público. Por otro lado, la Constitución fue objeto de un programa de reformas institucionales que se dio simultáneamente en otros países de América Latina y que buscaba la liberalización del comercio, la modernización del sistema financiero, la flexibilización del mercado laboral y una política económica coherente entre el nivel central y otros niveles del Gobierno Nacional, entre otros (Rojas, 2000; Echavarría *et al.*, 2002).

En la nueva Constitución se define la República de Colombia como un Estado unitario, descentralizado y con autonomía de sus entidades territoriales,¹²⁶ se establece la elección popular de los Gobernadores departamentales y se eleva a rango constitucional las transferencias a los gobiernos locales. Según Wiesner (1995), la profundización del

¹²⁵ A diferencia de un énfasis sectorial, como más tarde lo habría..

¹²⁶ En este punto cabe anotar que hay debate acerca de qué tanta autonomía real adquirieron las entidades territoriales. Según el FMI (2004: 16), dentro del proceso de descentralización “el objetivo de conseguir autonomía se desdibuja ante la necesidad de responder a las múltiples demandas del Gobierno Central”.

proceso de descentralización después de la Constitución de 1991 se dio en dos dimensiones: (i) un claro mandato hacia una creciente transferencia de recursos de la Nación hacia las entidades territoriales y (ii) la redistribución de funciones y competencias.

Alesina *et al.* (2000) identifican en la Constitución de 1991 cuatro directrices cruciales en el funcionamiento de la descentralización en Colombia:

- (i) Se conserva la supremacía del Gobierno Nacional en cuanto a tributación, pero éste debe transferir una parte significativa de los ingresos públicos a los departamentos y municipios.
- (ii) El objeto de la descentralización es hacer el gasto público más eficiente y equitativo. Por eso se establece que el grueso de recursos que se transfiere a las entidades territoriales se destine a los sectores de educación y salud, siguiendo también el lineamiento constitucional de priorizar el gasto social.
- (iii) Las entidades territoriales deben gobernarse por autoridades propias. Los Alcaldes y Gobernadores son elegidos popularmente, deben administrar los recursos transferidos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones.
- (iv) Se desarrolla el concepto de democracia participativa como parte de la gestión pública. Se establecen mecanismos de participación, buena parte de los cuales tienen plena aplicación en el nivel local (como la iniciativa popular, el referendo, la revocatoria de mandato y la consulta popular, entre otros).

Después de la Constitución de 1991 se implementó un número de leyes y reformas que reguló sus mandatos, particularmente en las esferas de la descentralización administrativa y fiscal. Entre las más importantes se encuentran: la Ley 60 de 1993, que reglamentó la distribución de competencias y transferencias por medio del situado fiscal (destinado a departamentos y distritos especiales para los sectores de salud y educación); la participación de los municipios en los ingresos corrientes de la Nación; la Ley de Regalías (Ley 141 de 1994), que fortaleció las transferencias a las entidades territoriales por medio de una contraprestación económica por la explotación de recursos naturales no renovables; y la Ley 152 de 1994, mediante la cual se establecieron los procedimientos y mecanismos para la elaboración, aprobación, ejecución, seguimiento, evaluación y control de los planes de desarrollo para todas las entidades territoriales del país. Más adelante se discute en detalle el régimen fiscal intergubernamental y las implicaciones del sistema de transferencias territoriales vigente durante la década de los noventa.

Tercera etapa

En 1997 la Comisión de Racionalización del Gasto y Finanzas Públicas¹²⁷ reportó que una de las principales causas del déficit fiscal nacional era las transferencias a municipios y departamentos. Asimismo existía consenso en torno al hecho de que el esquema vigente entonces¹²⁸ era rígido e impedía una provisión pertinente y eficiente de los servicios públicos. De igual forma, la Comisión anotó la falta de disciplina fiscal de los gobiernos subnacionales, los cuales, dados sus desequilibrios fiscales, incurrían en deudas que ponían en riesgo su sostenibilidad fiscal a futuro. Tanto el Gobierno Nacional como los subnacionales carecían de fondos para respaldar sus obligaciones con el sistema de pensiones.

Con ello se hizo evidente la necesidad de contener el déficit fiscal en las entidades territoriales y buscarle una solución al creciente problema de las pensiones de sus funcionarios. Igualmente se pensó en modificar el sistema de transferencias a las entidades territoriales con el propósito de hacerlo menos engorroso e introducir criterios más adecuados para asignar los recursos.

Con la Ley 358 de 1997 se restringió la capacidad de endeudamiento de las entidades territoriales y se desarrolló el mandato constitucional (Artículo 364) que indica que el endeudamiento de los gobiernos locales no puede exceder su capacidad de pago. De la misma forma, la Ley 549 de 1999 creó el Fondo Nacional de Pensiones de Entidades Territoriales (FONPET) para financiar los pasivos laborales y evitar que el peso de esta carga recayera finalmente sobre el Gobierno Nacional.

Estas normas fueron reforzadas por la Ley 617 de 2000, cuyo principal objetivo fue sanear las finanzas públicas de las entidades territoriales para así fortalecer la descentralización y racionalizar el gasto público en todos los niveles de gobierno. Se dictaminó que los gastos de funcionamiento de las administraciones subnacionales deben financiarse exclusivamente con los ingresos corrientes de libre destinación, excluyendo explícitamente la inversión social. Asimismo se categorizaron las entidades territoriales de acuerdo con su población y sus ingresos corrientes de libre destinación, para fijar una serie de límites a los gastos de funcionamiento y unos plazos para alcanzar estos límites dentro de cada categoría.

La reforma más compleja durante la tercera etapa del proceso de descentralización fue el Acto Legislativo 01 de 2001, que transformó la provisión de recursos fiscales a los gobiernos locales establecida en la Constitución y creó el Sistema General de Participaciones (SGP). La Ley 715 de 2001 reglamentó lo dispuesto en el Acto Legislativo y normó la distribución y ejecución de los recursos que transfiere el Gobierno Nacional Central a las entidades territoriales mediante el SGP, en los que se incluyen recursos para educación, salud, una asignación de propósito general y otra para sectores

¹²⁷ Creada como organismo consultivo de la Presidencia de la República por Decreto 1359 de 1995.

¹²⁸ Establecido por la Ley 60 de 1993.

especiales. En la sección sobre el régimen fiscal se presenta una discusión detallada de las particularidades e implicaciones de este nuevo sistema de transferencias.

Otra reforma importante de este período, esta vez en referencia a la descentralización política, fue el Acto Legislativo No. 2 de 2002 mediante el cual se modifica el período de gobierno de tres a cuatro años para Alcaldes, Gobernadores, Diputados (Asamblea Departamental), Concejales (Concejo Municipal) y Ediles, sin reelección inmediata. Esta reforma permite que los dirigentes de los gobiernos locales tengan un horizonte de planeación más largo y un período de administración mayor, si bien la imposibilidad de reelección inmediata limita sus incentivos para realizar una gestión eficiente.

Por último, en 2003 entró en vigencia la Ley de Responsabilidad Fiscal (Ley 819 de 2003) mediante la cual se obliga a las entidades territoriales a elaborar un Marco Fiscal de Mediano Plazo que deben presentar ante las Asambleas Departamentales o ante el Concejo Municipal, respectivamente, en el mismo momento en el cual se debe presentar el proyecto de presupuesto. Este Marco Fiscal tiene por objeto que los gobiernos locales desarrollen una planificación financiera sostenible más allá de su periodo electoral, propongan metas de superávit fiscal y definan las acciones necesarias para alcanzar estas metas.

Algunos datos sobre los ingresos y gastos desagregados por niveles de gobierno ofrecen una visión panorámica del grado de descentralización alcanzado durante la tercera etapa. (Cuadro 6.1). Los gobiernos subnacionales en Colombia hacen un importante esfuerzo fiscal, especialmente en el caso de los municipios, que llegan a recaudar el 3,2% del PIB, dos veces y media más que el promedio regional de 1,3%, aunque por debajo del promedio de los países industrializados donde en los municipios se recauda el 5,5% del PIB. En el caso de los departamentos colombianos, su nivel de recaudación es menor al promedio de la muestra de países latinoamericanos: 1,9% del PIB contra 3,4% del PIB, nuevamente ambos muy por debajo de lo recaudado por los gobiernos regionales de los países industrializados (9% del PIB). La debilidad en la recaudación del Gobierno Central¹²⁹ explica la inflada participación de los gobiernos regionales en el esfuerzo fiscal del Gobierno General, del orden de 25% del total, comparada con cerca del 18% de los países vecinos y más del 33% de los países industrializados.

Colombia asigna una masa significativa de recursos de transferencia del Gobierno Central a los gobiernos subnacionales, del orden del 5,5% del PIB, mayor que el promedio de América Latina (4%), pero menor que el de los países industrializados (12,3%). Debido nuevamente a la limitada recaudación captada por Gobierno Central, el rubro de transferencias aparece inflado en términos relativos, dejando un ingreso neto final de más del 51% del total del Gobierno General para los gobiernos subnacionales. Esta cifra es superior a la registrada en la muestra de países industrializados, cuyos gobiernos subnacionales muestran un ingreso de 46,5% del total después de transferencias, y muy superior a la muestra de países de la región que presentan una

¹²⁹ El ingreso del Gobierno Central en Colombia alcanzó el 15,% del PIB en el año 2005, muy por debajo del 21% del PIB recaudado en promedio en la muestra de países de la región que aparece en el Cuadro 6.1.

concentración de ingresos de los gobiernos subnacionales de aproximadamente 35% después de transferencias.

Los gobiernos regionales ejecutaron presupuestos ligeramente superavitarios. Los departamentos gastaron 3,7% del PIB, equivalente a un 0,2% de superávit, mientras que los municipios llegaron a ejecutar 6,9% del PIB, con un déficit de 0,2% del PIB. La comparación con la muestra de países de la región revela que, en términos del producto interno, los gobiernos subnacionales colombianos tienen un gasto ligeramente superior, esto es, 10,6% contra 8,7% del PIB, y muy por debajo del de los países industrializados que presentan volúmenes de gasto subnacional cercanos al 46% del PIB.¹³⁰ Colombia exhibe, en términos relativos, un volumen de gasto subnacional muy similar al de otros países de descentralización avanzada en la región, del orden de 34,2%. Allí los municipios se encargan de cerca del doble del gasto respecto a los departamentos, inversamente al lo que sucede en otros países de latinoamericanos e industrializados.

Cuadro 6.1
Finanzas intergubernamentales

	Colombia 2003		Promedio América Latina		Promedio Industrializados	
	(1)		(2)		(3)	
	Ingresos % PIB	% Total	Ingresos % PIB	% Total	Ingresos % PIB	% Total
Gobierno General	20.7	100.0	25.6	100.0	42.4	100.0
Gobierno Central	15.6	75.1	20.9	81.6	27.8	65.6
Departamentos	1.9	9.3	3.4	13.3	9.0	21.2
Municipios	3.2	15.6	1.3	5.1	5.5	13.0
<i>Después de transferencias</i>						
Gobierno Central	10.1	48.9	16.1	64.9	22.8	53.5
Departamentos	3.9	18.6	6.1	24.6	11.7	27.5
Municipios	6.7	32.5	2.6	10.5	8.1	19.0
	Gastos % PIB	% Total	Gastos % PIB	% Total	Gastos % PIB	% Total
Gobierno General	31.0	100.0	27.9	100.0	47.8	100.0
Gobierno Central	20.4	65.9	18.4	65.9	27.2	56.9
Departamentos	3.7	12.0	6.9	24.7	12.6	26.4
Municipios	6.9	22.2	2.6	9.3	8.0	16.7

(1) Banco de la República con base en cifras del Ministerio de Hacienda y Crédito Público para el Gobierno Central, Departamento Nacional de Planeación para gobiernos subnacionales: http://www.banrep.gov.co/estad/dsbb/sfis_003.xls; http://www.dnp.gov.co/paginas_detalle.aspx?idp=288. Las cifras del Gobierno Central corresponden a la categoría presupuestaria Gobierno Nacional Central usada en Colombia. (2) Argentina, Brasil, Colombia, Venezuela, México (años noventa). (3) Australia, Austria, Canadá, Alemania, España, Estados Unidos (años noventa).

En suma, en su primera etapa el proceso de descentralización en Colombia puso énfasis en el fortalecimiento de los municipios, la apertura democrática y una mayor autonomía para los gobiernos locales; en la segunda se priorizó la consolidación constitucional y se hizo un mayor hincapié tanto en los objetivos y propósitos nacionales como en el

¹³⁰ En términos de gasto, el Gobierno Central presentaba en el año 2003 un abultado déficit del orden de 10% del PIB después de transferencias, con una cifra de gasto ejecutado de 20,4% del PIB.

fortalecimiento de los departamentos; y finalmente, en la tercera etapa se verificó un ajuste de los desequilibrios fiscales y un enfoque con mayor orientación y control del Gobierno Nacional, así como con una marcada municipalización del proceso de descentralización tanto por el lado de los ingresos como por el lado de los gastos.

Análisis del proceso de descentralización en Colombia

A continuación se analiza en detalle las dimensiones más relevantes de la descentralización: (i) la organización territorial y política de las entidades territoriales y su relación con la rendición de cuentas; (ii) el régimen fiscal intergubernamental, la estabilidad macroeconómica y la distribución de responsabilidades de ingresos y gastos de las entidades territoriales; y finalmente, (iii) la capacidad de gestión del Gobierno Nacional Central y de las entidades territoriales, con énfasis en la redefinición de competencias y la coordinación intergubernamental.

Organización territorial y política de los gobiernos subnacionales e incentivos para el ejercicio de la rendición de cuentas

Según el DNP (2005), la organización territorial es una herramienta de planificación y gestión que permite administrar de manera eficiente el territorio, aprovechando su potencial en procura de un desarrollo equilibrado y, en general, de un mayor bienestar para la población. Una organización territorial adecuada que responda tanto a las demandas de la población como a las especificidades económicas, culturales, sociales e institucionales de los diversos territorios, es condición necesaria para el desarrollo de la descentralización. De igual forma, la rendición de cuentas vertical (la capacidad y oportunidad de los electores de requerir cuentas de sus gobernantes) y la rendición de cuentas horizontal (mecanismos de control entre las instituciones gubernamentales de los departamentos y municipios) son parte fundamental del éxito de la gestión de los gobiernos subnacionales.¹³¹ En las próximas secciones se analizan estos aspectos del proceso de descentralización en Colombia identificando el grado en que favorecen los objetivos del proceso y cómo impulsan o dificultan los mecanismos de control democrático.

Número y niveles de gobiernos subnacionales

Una de las discusiones clásicas en los procesos de descentralización tienen que ver con la viabilidad fiscal de las circunscripciones regionales o municipales. En la mayoría de los casos la preocupación sobre este punto lleva a evaluar si la cantidad de gobiernos intermedios y locales, y por lo tanto el tamaño de la población y de la economía respectivas, son adecuados para cumplir con el principio deseable de viabilidad fiscal. La respuesta en la mayoría de los países es negativa. Lo común es encontrar un número de centros urbanos que, por sus dimensiones poblacionales y económicas, pueden contribuir a sustentar su gasto público local con impuestos propios en un alto porcentaje, el cual

¹³¹ De hecho, la literatura económica resalta que una razón fundamental para la descentralización es la cercanía entre los gobernantes y los gobernados, lo que no sólo permite identificar más fácilmente las necesidades de la población sino que aumenta la responsabilidad de los políticos ante su electorado.

coexiste con un número mayor de circunscripciones que depende de las transferencias que realice el Gobierno Nacional.

El ordenamiento territorial de Colombia comprende actualmente, además del Gobierno Central, 32 departamentos, cuatro distritos especiales y 1.098 municipios. Igualmente la Constitución señala a los territorios indígenas como entidades territoriales. Además de estos niveles de gobierno, la Constitución permite la creación de regiones y provincias como entidades territoriales y figuras administrativas y de planificación. No obstante, hasta la fecha no se han desarrollado debido a que no existe el marco jurídico correspondiente, pero sobre todo porque no ha habido el consenso político necesario para poner en práctica estas figuras.

En términos legales, la distribución de funciones busca que el nivel nacional se responsabilice de fijar los objetivos globales de desarrollo económico y social, y de orientar, por medio de políticas, a todos los entes territoriales hacia el logro de estos objetivos. Los departamentos son los responsables de la planificación, administración y desarrollo económico dentro de su territorio. Asimismo deben prestar asistencia administrativa, financiera y técnica a los municipios, servirles como entidades complementarias y de apoyo, y mediar en las relaciones entre la Nación y estos últimos.¹³² Su poder legislativo descansa en las Asambleas Departamentales, que son corporaciones de elección popular y se encargan de ejercer control político sobre la Gobernación, entidad ejecutora de los planes y políticas. Entre las principales funciones de las Asambleas figuran las siguientes: adoptar los planes y programas de desarrollo para impulsar su ejecución y asegurar su cumplimiento; expedir las normas orgánicas del presupuesto departamental; y decretar los impuestos y tributos necesarios para el cumplimiento de las funciones departamentales. El Gobernador es quien se encarga de ejecutar y administrar los planes trazados y es agente del Presidente de la República en cuestiones de orden público, políticas generales y acuerdos con la Nación.

El municipio es la célula básica de la división territorial en Colombia. Al municipio le corresponde prestar servicios públicos locales, construir obras, ordenar y planificar su desarrollo, promover la participación ciudadana y velar por el manejo del medio ambiente, entre otras funciones. Con una estructura similar a la del departamento, el municipio tiene dos instituciones principales cuyos miembros son seleccionados a través de elecciones populares: el Concejo (órgano colegiado y deliberante) y la Alcaldía (órgano ejecutor y administrador). El municipio cuenta igualmente con otras figuras jurídicas entre las que destacan el Personero Municipal, quien cumple las funciones de Ministerio Público, y las secretarías de gobierno, hacienda, obras públicas, educación y salud. Cabe señalar que el control fiscal generalmente está a cargo de las Contralorías Departamentales y que los municipios que tengan más de 100.000 habitantes pueden tener contralorías propias.

Por último, los distritos especiales son entidades territoriales de orden local sometidas por la Constitución misma a un régimen particular. La Carta Política establece el Distrito

¹³² Sobre las funciones específicas de los departamentos véase la Constitución Política (Art. 297 a 310) y el código de régimen departamental (Ley 1222 de 1986, Ley 617 de 2000, y Ley 715 de 2001).

Capital de Bogotá, el Distrito Turístico y Cultural de Cartagena de Indias y el Distrito Turístico, Cultural e Histórico de Santa Marta. Posteriormente, en 1993 se creó el Distrito Especial, Industrial y Portuario de Barranquilla. La diferencia entre municipios y distritos especiales es que estos últimos tienen simultáneamente las competencias asignadas por ley a los departamentos y municipios, por lo cual disponen de los recursos del SGP.

Como sucede en muchos otros países, las diferencias entre los departamentos en cuanto a indicadores demográficos, de desarrollo económico y social, y de capacidad fiscal son notorias. El Cuadro 6.2 muestra una fuerte concentración de la población en el Distrito Capital con 16% del total, en Antioquia con 13%, en el Valle del Cauca con 10% y en Cundinamarca con 5%. Esto se traduce en una alta variación en la densidad población, entre 4.429 habitantes por kilómetro cuadrado en Bogotá D.C. y menos de un habitante por Km.² en los departamentos en el suroriente del país, a saber, Vichada, Vaupés, Guainía y Amazonas. El promedio de municipios por departamento es 33, si bien existe una considerable varianza: departamentos como Antioquia y Cundinamarca tienen 126 y 116 municipios respectivamente, mientras que Vichada, Vaupés, Guainía y Guaviare cuentan con menos de cinco municipios cada uno.

En términos de desarrollo económico relativo las disparidades son aún más notorias, como se observa en el Cuadro 6.2. Casi 70% de los departamentos tiene un producto per cápita por debajo del promedio, estimado en 4,6 millones de pesos, y los más desarrollados tienen un producto per cápita tres veces mayor que los departamentos más pobres (como Chocó y Sucre, entre otros). Es importante notar que los departamentos de menor desarrollo económico no necesariamente son los menos poblados, y que el dato para Casanare se explica por su producción significativa de petróleo más que por un desarrollo real de su infraestructura productiva. Las diferencias en la capacidad fiscal de estas entidades territoriales se refleja en los ingresos tributarios per cápita para el año 2003: mientras en Vichada eran equivalentes a 18.000 pesos, en los departamentos desarrollados superaban en 10 veces ese valor.

En general es posible identificar tres tipos de departamentos: (i) los más desarrollados, que concentran gran parte de la población del país, tienen los niveles de producto per cápita más altos y los indicadores de desigualdad más bajos; (ii) los más atrasados, con poblaciones pequeñas, poco desarrollo económico y social, y condiciones insatisfactorias de vida para sus habitantes; y (iii) una gama amplia e intermedia de entidades.

Cuadro 6.2
Indicadores departamentales de desarrollo socioeconómico

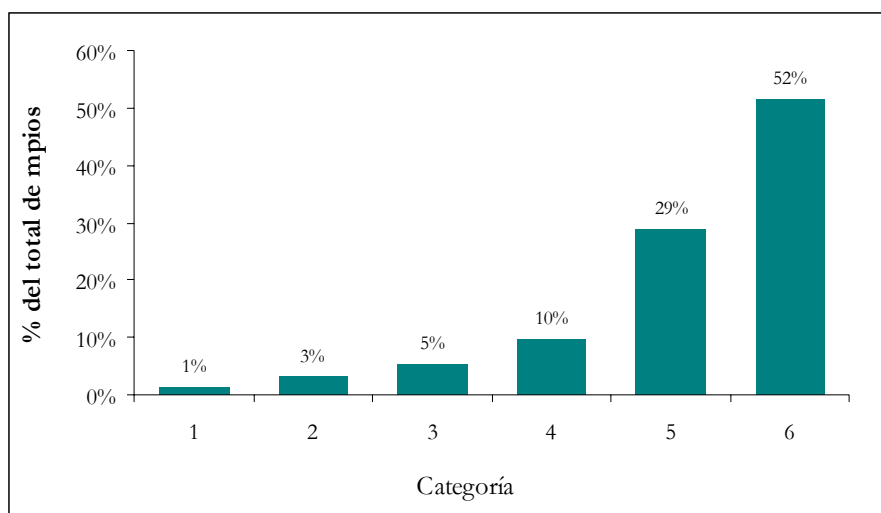
DEPARTAMENTO	POBLACIÓN (2005)	DENSIDAD DE POBLACION (2004)	% de Municipios (2005)	PIB real per cápita (2002)	Ingresos Tributarios reales per cápita (2003)	Transferencias reales (SGP) per cápita (2005)	GINI (2001)	NBI (2000)
Amazonas	80487	0.7	0.2	2536130	60760	662849.47 -	-	-
Antioquia	5761175	89.4	11.4	6244137	112755	259233.76	0.53	18.30
Arauca	281435	11.5	0.6	5802192	60500	331519.96 -	-	-
Atlántico	2370753	685.2	2.1	4647362	67501	206181.97	0.49	23.00
Bogotá D. C.	7185889	4429.7	0.1	7589500	264040	161254.31	0.56	12.40
Bolívar	2231163	84.1	4.1	4264125	42733	295271.77	0.48	35.20
Boyacá	1413064	60.6	11.2	4061625	59501	398636.82	0.59	24.50
Caldas	1172510	147.0	2.5	4471112	52092	255535.70	0.52	15.40
Caquetá	465078	5.1	1.5	2846304	40130	370986.74	0.52	22.20
Casanare	325389	7.1	1.7	18092971	61181	430965.13 -	-	-
Cauca	1367496	45.9	3.7	2889718	31150	343703.50	0.53	28.90
Cesar	1053123	45.2	2.3	3866712	46272	317912.51	0.46	36.30
Córdoba	1396764	55.2	2.6	3641883	48713	376790.68	0.57	44.10
Cundinamarca	2340894	101.9	10.6	5705967	170962	312261.47	0.51	23.40
Chocó*	416318	8.9	2.8	2059874	25767	584796.98	0.59	60.60
Guainía	43194	0.6	0.1	2260850	84131	675375.26 -	-	-
Guaviare	133411	2.4	0.4	4277006	103331	515047.21 -	-	-
Huila	996617	49.4	3.4	4200611	48731	356297.30	0.55	28.60
La Guajira	526148	24.8	1.4	5166771	40793	416567.39	0.41	32.60
Magdalena	1406126	59.6	2.7	2689939	35917	302996.56	0.47	34.00
Meta	772853	8.9	2.6	5870779	108631	347990.05	0.50	26.20
Nariño	1775973	52.5	5.8	2500522	40275	332681.25	0.53	32.60
Nte Santander	1494219	67.6	3.6	3093872	37848	285628.94	0.44	19.20
Putumayo	378790	14.8	1.2	2362379	27380	419618.79 -	-	-
Quindío	612719	326.9	1.1	3693647	55473	263529.85	0.56	18.10
Risaralda	1025539	243.9	1.3	3921341	65352	229640.28	0.49	16.70
San Andrés y Provid.	83403	1851.2	0.1	7548432	180605	293335.34 -	-	-
Santander	2086649	67.6	7.9	6642374	69585	304845.14	0.50	20.80
Sucre	870219	78.3	2.4	2178958	37218	356397.32	0.46	39.80
Tolima	1316053	55.7	4.3	4494603	70097	338195.92	0.52	27.30
Valle del Cauca	4532378	201.5	3.8	6068037	64665	197163.17	0.51	15.70
Vaupés	33142	0.6	0.3	4268945	49241	948392.85 -	-	-
Vichada	96138	0.9	0.4	2945130	18366	660964.70 -	-	-

Fuente:	DANE, proyecciones	DANE, IGAC	DNP-DDT	DANE	DNP-DDT	DNP-DDT	ENH- DANE, DNP	ENH- DANE
Notas	Personas	Personas por Km2	% del Total	A precios de 2004	A precios de 2004 *Para Chocó: 2002	A precios de 2004	Cálculos DNP	Porcentaje población NBI

Adicionalmente al problema de las desigualdades regionales, en el país hay una proliferación de municipios pequeños que están poco integrados a los ejes de la economía nacional y que no generan economías de escala en la gestión de lo local, particularmente en la prestación de los servicios sociales a su cargo. Según la Ley 617 de 2000, cada municipio se clasifica en una de seis categorías (siete en realidad, si se tienen en cuenta los distritos especiales¹³³), de acuerdo con su población y el nivel de sus ingresos corrientes de libre destinación, donde la sexta categoría equivale a un menor desarrollo. Como se observa en el Gráfico 6.1, más de la mitad (52%) de los municipios de Colombia pertenece a la sexta categoría, es decir que cuentan con una población inferior a 10.000 habitantes y sus ingresos corrientes de libre destinación no superan los 15.000 salarios mínimos legales vigentes. Junto con los municipios de categoría 5 constituyen el 80% del total.

¹³³ En la categoría especial solo están tres entidades: Bogotá (la capital del país), Medellín y Cali.

Gráfico 6.1
Distribución de municipios por categorías



Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Otro de los principales problemas del ordenamiento territorial en Colombia es que el nivel intermedio de gobierno --el departamento-- es aún muy débil. Como se explica en el CONPES (2003), el modelo de descentralización adoptado por el país ha avanzado significativamente en el fortalecimiento de los municipios, pero no ha sucedido lo mismo con los departamentos. Éstos han encontrado dificultades para definir el alcance de las funciones que les fueron establecidas en la Carta Política en cuanto a la promoción del desarrollo económico y social de su territorio. Según documento aludido (CONPES, 2003), la autonomía y capacidad para cumplir eficientemente sus funciones se ha visto limitada por las siguientes razones:

- (i) Los avances legislativos han asignado competencias iguales a todos los departamentos sin reconocer su heterogeneidad en cuanto a nivel de desarrollo y capacidad financiera e institucional.
- (ii) No se ha cumplido a cabalidad el mandato constitucional del Artículo 305, en el cual se le asigna al gobernador la función de dirigir y coordinar los servicios nacionales. Es decir que ha faltado iniciativa y liderazgo por parte de estos funcionarios, así como instrumentos para adelantar la poca iniciativa que ha surgido.
- (iii) Los recursos disponibles han sido insuficientes para cumplir adecuadamente de las funciones financiadas con recursos del Sistema General de Participaciones en áreas como electrificación, vías y medio ambiente.
- (iv) La capacidad de planificación es insuficiente como resultado de una configuración institucional y técnica débil.

Como se vio en el Cuadro 6.1 sobre finanzas intergubernamentales comparadas, el nivel regional de gobierno en Colombia está fiscalmente limitado tanto por el lado de los ingresos propios como de las transferencias financieras del Gobierno Nacional, y también por la magnitud de sus responsabilidades de gasto. Esta situación puede estar inhibiendo el pleno aprovechamiento del potencial de los departamentos. Los gobiernos departamentales son las instancias adecuadas para responsabilizarse por servicios cuya magnitud financiera y externalidades superan la capacidad de la mayoría de los gobiernos municipales, pero que al mismo tiempo, por la conveniencia de utilizar el principio de subsidiariedad, no es aconsejable seguir asignándolos al Gobierno Nacional. Este tipo de responsabilidades, que incluyen servicios de salud hospitalaria y educación técnica o superior, vías de transporte intermunicipal e infraestructuras de impacto regional, entre otras, son de difícil manejo para la mayoría de los municipios en razón de su naturaleza, magnitud económica e influencia territorial, mientras que el Gobierno Nacional ha mostrado a lo largo de varias décadas las dificultades que encuentra para proveerlos eficaz y eficientemente. Si bien los departamentos tienen una serie de responsabilidades significativas de acuerdo a la actual legislación en áreas como salud y educación, como se verá más adelante, los límites financieros en los que se mueven son un impedimento para la asunción y prestación de estos servicios.

Adicionalmente, los departamentos siguen organizados bajo el Decreto 1222 de 1986, anterior a la actual Carta Política y a las leyes que la regulan, y no cuentan con una organización y estructura de funcionamiento acorde con las nuevas funciones y competencias establecidas por la Constitución del 1991. Como señala el PNUD (2003), aunque los departamentos han avanzado en la promoción de iniciativas e instrumentos orientados al desarrollo económico, éstos han estado desconectados de los planes de desarrollo departamental.

Por otro lado, el ordenamiento territorial actual no considera las diferencias en cuanto a desarrollo económico e institucional al momento de establecer competencias, funciones y autonomía. Aunque existe una categorización de departamentos análoga a la municipal (es decir, que depende de la población y de los ingresos corrientes de libre destinación), ésta no tiene en cuenta buena parte de las desigualdades regionales y no cumple ninguna función en la repartición de competencias y en el grado de autonomía de los departamentos. Según la Ley 715 de 2001, todos los departamentos fueron certificados para llevar a cabo las mismas funciones.

En general, existe un acuerdo entre los especialistas en que se requiere fortalecer institucionalmente a los departamentos. Sin embargo, hay diversas opiniones sobre cómo tratar el tema de su heterogeneidad y de las posibles consecuencias que podría tener este factor en la asignación de competencias a este nivel de gobierno. Por un lado, la Ley 715 define un panorama homogéneo de responsabilidades departamentales. Por otro, existen propuestas (Acosta y Bird, 2003) que favorecerían el reconocimiento de las diferencias de capacidades e intereses entre los departamentos y asignar consecuentemente competencias y grados de autonomía diferenciados, al menos por un período que permita a los menos avanzados institucionalmente alcanzar niveles mínimos de capacidad de gestión. La primera opción, vigente en este momento, tiene la ventaja de facilitar un traslado de competencias coherente desde la Nación hacia los departamentos. Igualmente

les presenta el reto de avanzar en el mejoramiento de sus capacidades gerenciales, una vez asumidas sus responsabilidades sobre los servicios transferidos. Pero esta estrategia también tiene sus riesgos. El mayor de todos es que algunos departamentos no puedan proveer adecuadamente ciertos servicios públicos y que no se logren objetivos de la descentralización en esos territorios, especialmente en materia de calidad de servicios.

El enfoque de tratar a los departamentos de manera diferenciada tiene la ventaja evidente de asignar responsabilidades a administraciones territoriales que, por su grado de desarrollo, es más probable que mantengan o mejoren la calidad de los servicios transferidos. Pero también tiene dos inconvenientes. En primer lugar le puede dar al Gobierno Central un poder excesivo para decidir por las regiones en qué momento están preparadas para ampliar su grado de autonomía. En segundo lugar, los esfuerzos de mejorar el marco institucional y gerencial departamental se pueden ver limitados por la carencia de competencias significativas. Hay que recordar que es muy difícil desarrollar capacidades gerenciales en organizaciones que no han recibido aún las funciones y competencias respectivas. La propuesta de desarrollo desigual de la descentralización departamental tiene precedentes internacionales. España, por ejemplo, siguió este patrón, y en su caso las desventajas fueron las siguientes: (i) tensión política creciente entre los gobiernos regionales de “velocidad lenta” y el Gobierno Nacional por ampliar su autonomía; (ii) pérdida de oportunidades de los gobiernos departamentales para mejorar su gerencia en el ejercicio de sus competencias; y (iii) desajustes fiscales e institucionales en el Gobierno Nacional debido al descargo desigual de responsabilidades de gasto hacia los gobiernos regionales.

Entre las sugerencias que se pueden hacer respecto a la descentralización efectiva de los departamentos se encuentran: (i) traspaso progresivo y flexible de funciones, con límites temporales que permitan homogeneizar el panorama de distribución de servicios en un momento previsible, y (ii) realización de programa de fortalecimiento gerencial con fechas de transferencias definidas anticipadamente.

Con respecto a los municipios, la proliferación de unidades pequeñas constituye un problema del ordenamiento territorial y un posible freno a su desarrollo económico. En ese sentido se presentan las siguientes sugerencias: (i) promover una fusión voluntaria por medio de incentivos fiscales y de asistencia técnica en donde las condiciones socioculturales y la aceptación de la población lo permitan,¹³⁴ y (ii) es necesario hacer un mayor énfasis en promover las asociaciones de municipios, una figura que posibilita ampliar las economías de escala en los más pequeños y que no ha sido aprovechada en todo su potencial por los gobiernos locales¹³⁵.

¹³⁴ Hay que anotar que si bien la creación de municipios de mayor tamaño es deseable en términos fiscales y económicos, la experiencia internacional muestra que los intentos de fusión no han sido en general exitosos en los países que lo han intentado. El caso de Francia con sus 36.000 comunas es uno de los más conocidos. Después de muchos años e importantes incentivos fiscales no se ha verificado una reducción significativa del número de gobiernos locales.

¹³⁵ La extensa experiencia asociativa de las municipalidades canadienses puede ser una referencia relevante para los gobiernos locales colombianos.

Cabe hacer aquí una recomendación general sobre la organización administrativa del territorio. No es conveniente aumentar los niveles de gobierno en Colombia mediante la creación de regiones y provincias, pues ello podría significar una menor coordinación entre los mismos; una mayor debilidad de los niveles intermedios; funciones aún más difusas y superpuestas entre cada nivel de gobierno; conflictos por recursos territoriales y poder político; debilitamiento de la rendición de cuentas a los ciudadanos por la dispersión de mandatos, y aumento de los costos de la administración del territorio. El objetivo de un proceso de reordenamiento territorial debería ser el fortalecimiento de las entidades existentes en aras de asegurar su sostenibilidad fiscal, su capacidad gerencial y un suministro eficaz y eficiente de servicios.

Otro aspecto importante a tener en cuenta es que no hay una definición clara frente a las entidades territoriales indígenas (ETIS) en su articulación con las demás entidades territoriales y el respeto a la identidad cultural.

Colombia requiere entonces un ordenamiento territorial claro y lo más simplificado posible que reconozca la diversidad social, económica, ambiental, cultural y étnica de la Nación, que posibilite el aprovechamiento de la potencialidad y riquezas del país, que promueva las dinámicas territoriales que trascienden los límites político-administrativos y que garantice un mayor nivel de bienestar a la población.

Estabilidad de gobiernos subnacionales

Un elemento importante para el éxito del proceso de descentralización es que exista equilibrio entre la estabilidad de las circunscripciones subnacionales y la creación de nuevas circunscripciones cuando el tamaño de la población así lo amerita. En general, las transferencias de recursos del Gobierno Nacional tienden a crear incentivos indeseados para la subdivisión de territorios, especialmente en los municipios.

En el caso de Colombia, corresponde a la Asamblea Departamental la creación o supresión de municipios de acuerdo a la Ley 617 de 2000 (que modificó el Artículo 8 de la Ley 136 de 1994). Los requisitos para crear nuevos municipios son: (i) que el área del municipio propuesto tenga identidad en cuanto a sus características naturales, sociales, económicas y culturales; (ii) que cuente por lo menos con 14.000 habitantes y que el municipio o municipios del cual se segreguen no disminuya su población por debajo del límite señalado; (iii) que el municipio propuesto garantice ingresos corrientes de libre destinación anuales equivalentes a 5.000 salarios mínimos legales mensuales vigentes durante un período no inferior a cuatro años; y (iv) el órgano departamental de planeación debe elaborar un estudio sobre la conveniencia económica y social de la iniciativa. Si no es posible cumplir con los requisitos mencionados, las Asambleas Departamentales podrán crear municipios cuando, previo a la presentación de la ordenanza, el Presidente de la República lo considere necesario por razones de defensa nacional.

Este mecanismo busca la estabilidad de los gobiernos territoriales limitando la creación de nuevas unidades. Adicionalmente, la Ley 617 de 2000 estipula un seguimiento a la viabilidad financiera de todos los municipios y distritos, al tiempo que establece límites al financiamiento del gasto de funcionamiento de la administración local y al gasto de los

Concejos Municipales, entre otros. De ser incumplidos estos límites por algún municipio o distrito nuevo, la Ley prevé un programa de saneamiento fiscal hasta alcanzar los porcentajes allí establecidos. Transcurrido el término dos años fiscales consecutivos, si el municipio o distrito no alcanza las metas propuestas, la Asamblea Departamental o el Gobernador deberán determinar la fusión del respectivo distrito o municipio. Este mecanismo ha controlado parcialmente la creación de nuevas entidades territoriales innecesarias, aunque entre 1994 y 2005 se crearon cerca de 100 nuevos municipios equivalente aproximadamente al 10% del total.

Resultaría conveniente hacer más restrictivos los requisitos para la creación de nuevos municipios a fin de contener la proliferación de entidades locales con poca capacidad fiscal e institucional, y por ende, con una viabilidad económica limitada. La inclusión en la legislación de parámetros adicionales para medir la viabilidad de las nuevas entidades locales --como por ejemplo calidad de vida, capacidad institucional de los gobiernos y participación de la ciudadanía en los procesos de toma de decisiones-- contribuiría a contener su proliferación. También es aconsejable promover la fusión voluntaria de municipios pequeños por medio de incentivos fiscales y de asistencia técnica, allí donde las condiciones socioculturales y la aceptación de la población lo permitan

Rendición de cuentas vertical

La rendición de cuentas vertical, entendida como la que realizan los gobernantes ante sus electores, y la capacidad y oportunidad de los electores de requerir cuentas de sus gobernantes, es uno de los factores fundamentales de cualquier proceso de descentralización. Sin este elemento no se pueden lograr sus objetivos de adecuar los servicios públicos a las preferencias de los ciudadanos y, en última instancia, de mejorar de su calidad. El instrumento esencial que estimula la rendición de cuentas es el sistema de elección popular de autoridades regionales y locales, al cual se suman otros mecanismos de participación ciudadana como referendos, consultas populares, cabildos abiertos y presupuestos participativos.

Antes de la primera etapa de la descentralización, la política nacional involucraba poco a los gobiernos locales. La designación de los Gobernadores de los departamentos por parte del Presidente, y de los Alcaldes por parte de los primeros, facilitó el monopolio de los cargos por parte de los partidos de gobierno desde el nivel nacional hasta el local. Esto dificultó la rendición de cuentas vertical.

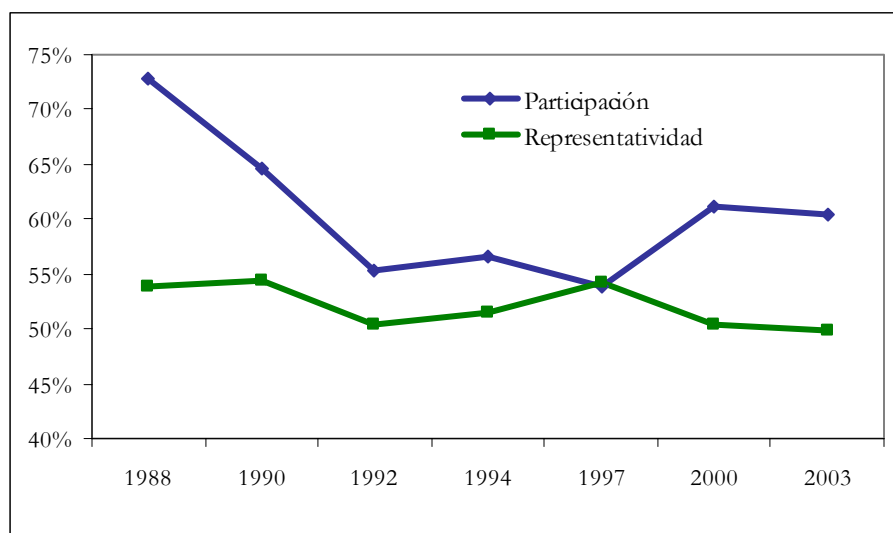
Sin embargo, la elección popular Alcaldes desde 1986, y la de Gobernadores desde 1991, funcionan con un sistema de mayoría simple, por un período de cuatro años y sin reelección inmediata, aunque no se prohíbe la presentación de candidaturas en períodos posteriores.¹³⁶ El sistema incrementa el grado de rendición de cuentas de las autoridades electas respecto a la práctica anterior de designación ejecutiva de cargos, al permitir a los ciudadanos seleccionar e identificar a los responsables de la gestión regional y local. Sin embargo, el mandato de cuatro años sin reelección inmediata tanto de Gobernadores

¹³⁶ Enmienda de la Constitución de Colombia mediante Acto Legislativo 02 de 2002, Diario Oficial Año CXXXVIII. N. 44893. 7, agosto, 2002: 48.

como de Alcaldes puede debilitar los incentivos de las autoridades subnacionales para realizar una gestión destacada, en la medida en que no pueden postularse para los respectivos cargos nuevamente, aunque sí pueden hacerlo para otros puestos de responsabilidad pública. Otro efecto potencialmente negativo de la prohibición de reelección es la posible discontinuidad de programas y políticas. Sin embargo, en algunos municipios se ha verificado una sorprendente y beneficiosa continuidad de elementos claves de gestión, como en el caso de Bogotá con las alcaldías de Antanas Mockus (1995-1998), Enrique Peñalosa (1998-2000) y nuevamente Antanas Mockus (2001-2003), con posibilidades de que Peñalosa se postule nuevamente en 2006 para suceder al actual alcalde, Luis Eduardo Garzón.

El Gráfico 6.2 muestra la evolución de la participación electoral y la representatividad¹³⁷ en las elecciones municipales para alcaldes desde que se realizó la primera elección popular en 1988 hasta las elecciones más recientes en 2003. Con esa información se puede analizar la respuesta de la población a la posibilidad de escoger a sus gobernantes locales.

Gráfico 6.2
Participación y representatividad en elecciones municipales para Alcalde
1988-2003



Fuente: *Registraduría Nacional del Estado Civil, cálculos CEDE, Universidad de los Andes.*

En primer lugar, se observa que el nivel de participación más alto (73%) se presentó en las primeras elecciones realizadas en 1988. Durante los dos años electorales siguientes, la participación cayó a razón de casi 10 puntos porcentuales en cada elección, alcanzando el

¹³⁷ La participación electoral se mide como el número de votos totales en la elección sobre la población en edad de votar (lo que se conoce como censo electoral). Entre tanto, la representatividad se mide como el número de votos del ganador sobre el número de votos totales.

55% en 1992. En las elecciones de los años 2000 y 2003 este indicador se recuperó. Por otro lado, la representatividad en las elecciones de alcaldes en los municipios del país se ha mantenido relativamente estable alrededor del 53%, con un pico en las elecciones de 1997. En síntesis, la participación en las elecciones subnacionales ha fluctuado en promedio alrededor del 60% del censo electoral, similar e incluso superior al comportamiento de este tipo de comicios en la mayoría de los países de la región. Esto ha sucedido en condiciones muy adversas en las que la participación electoral está sometida a la presión del conflicto armado (Capítulos II y III). Aun bajo estas circunstancias, la participación en las elecciones locales ha tendido a superar a la de las elecciones nacionales. Por ejemplo, en el año 2002 la participación en las elecciones presidenciales llegó a 46,5% y las del Congreso a 42%. En el 2006 la participación en las elecciones para el Congreso alcanzó el 40% del censo electoral (CNE <http://www.cne.gov.co/>).

El proceso electoral ha sido amenazado constantemente por las guerrillas y los paramilitares, quienes tratan de incidir en la dinámica política bien sea vetando candidatos o impidiendo la realización de los comicios. Los asesinatos de autoridades locales, así como de candidatos durante los años electorales, han crecido en forma alarmante,¹³⁸ afectando negativamente el derecho fundamental a elegir y ser elegido. Sin embargo, la propensión a votar en las elecciones subnacionales --relativamente alta-- sugiere un respaldo sostenido al proceso de descentralización por parte de la población.

Respecto al sistema electoral, a partir de la Reforma Política de 2003¹³⁹ se aplicaron mecanismos para fortalecer los partidos. En el caso de las corporaciones regionales y locales (Asambleas Departamentales y Concejos Municipales), al igual que en el nivel nacional (Congreso), la reforma electoral obligó a las colectividades a presentar una lista única. Antes de la reforma, la posibilidad de presentar listas múltiples fragmentaba los partidos, lo que hacía más compleja la formación de alianzas y de bancadas parlamentarias para llegar a acuerdos y tomar decisiones efectivas. Igualmente, la dirección e ideología de los partidos cumplía un papel menos relevante y primaban las estrategias de cada personalidad o grupo. Esto hacía más complicado el proceso de rendición de cuentas a los electores, dada la atomización y fragmentación al interior de Concejos y Asambleas¹⁴⁰.

La reforma también introdujo el umbral electoral, que estableció un porcentaje mínimo de votos para acceder a las corporaciones de elección popular.¹⁴¹ En el caso de los Concejos Municipales y las Asambleas Departamentales, un candidato debe obtener por lo menos el 50% del cuociente electoral para acceder a una curul. Esta medida se convirtió en un mecanismo para limitar los partidos pequeños, lograr la cooperación entre políticos e incentivar lealtad partidista. La reforma política también incorporó la figura

¹³⁸ Sólo entre el año 2000 y abril del 2006 fueron asesinados 217 concejales y 2 secretarios de Concejo. Para mayor información sobre este tema, véase Federación Nacional de Concejos de Colombia (www.fenacon.org), así como la Figura 3.8 del Capítulo III: Sistema Democrático.

¹³⁹ Acto Legislativo 01 de 2003.

¹⁴⁰ Para un análisis de los efectos de la reforma política sobre las costumbres políticas en los niveles nacional y local, véase Botero (2005).

¹⁴¹ El umbral electoral se obtiene de dividir el número de votos válidos por el número de cúrales disponibles, lo cual se divide nuevamente por dos.

del voto preferente --que le da la posibilidad al elector de escoger de la lista única de su partido el candidato de su preferencia--, y se implantó la cifra repartidora, como una nueva forma de asignación de escaños.

El nuevo marco legal generó incentivos para una mejor organización y disciplina de los partidos (Capítulo III: Sistema Democrático). Por un lado, las listas únicas estimulan tanto la competencia como las alianzas entre los partidos en el momento de definir su composición e incentiva a los políticos a hacer campaña por su colectividad, con menos énfasis en sus agendas personales. Por otro lado, el umbral impone restricciones a los partidos pequeños y contribuye por lo tanto al fortalecimiento de los mayoritarios.

Estos modelos institucionales tienden a hacer que el nexo entre Alcaldes y Concejos Municipales, así como entre Gobernadores y Asambleas Departamentales sea más predecible, y a que los partidos se encuentran más unificados y con propuestas más claras. Igualmente se promueve el proceso de conciliación entre el Ejecutivo y el Legislativo y se permite a los electores tener una mayor claridad sobre cuáles son las ideas y programas de sus gobernantes locales. La toma de decisión al momento de votar también sale favorecida, lo mismo que un mayor seguimiento y control por parte del electorado.

Una de las críticas al nuevo sistema es que no favorece la representación de las minorías, debido a que dificulta su participación independiente en del proceso electoral (principalmente por la introducción del umbral). Por otro lado, la reforma puede disminuir la responsabilidad personal de los legisladores regionales y locales --desdibujada detrás de la lista de partidos-- ante sus electores. Este riesgo está parcialmente disminuido por el voto preferente. Sin embargo, los límites impuestos a la atomización de la actividad política han generado beneficios que pueden superar significativamente sus costos.

La legislación colombiana prevé diversos mecanismos de participación popular. Entre los más importantes se cuentan la iniciativa legislativa, el referendo, la revocatoria de mandato y la consulta popular. La implementación de mecanismos de participación ciudadana diferentes al voto surgió con el propósito recuperar la confianza de los ciudadanos en el sistema político y la modernización de la gestión pública (Velásquez y González, 2003). Se esperaba que la participación ciudadana estimularía un cambio paulatino de las relaciones entre las autoridades locales y la ciudadanía, al tiempo que permitiría un mayor acceso de los ciudadanos a las instancias de formulación y seguimiento a la ejecución de políticas públicas. Ello se vería a su vez reflejado en mejores resultados de gestión de los gobiernos subnacionales, en una transformación de las conductas de los agentes políticos y de la propia ciudadanía, y en el incremento de la cohesión del tejido social.

En un intento por reforzar estos mecanismos de participación, la Constitución prevé el voto programático,¹⁴² que consiste en la obligatoriedad de presentar un programa de gobierno por parte de los candidatos a gobernadores y alcaldes. La Constitución

¹⁴² Constitución, Art. 259.

igualmente obliga a las autoridades elegidas a implementar sus respectivos programas con el propósito de dar a los ciudadanos oportunidades para ejercer control sobre la acción de los gobiernos subnacionales. La legislación que regula esta materia¹⁴³ permite la revocatoria del mandato de los gobernadores y alcaldes que contravengan su propio programa. La ley es prudente cuando establece que debe pasar al menos un año de gobierno antes de cualquier intento de revocar el mandato, y fija límites tanto para la convocatoria de un referendo¹⁴⁴ como sobre el número de votantes que se requiere para remover al funcionario.¹⁴⁵

Finalmente, en Colombia existen numerosas instancias de participación ciudadana reguladas por diversos instrumentos legales que están asociadas a la gestión de los municipios y, en menor medida, a la de los gobiernos regionales. Entre las más conocidas y utilizadas se encuentran los consejo municipales de planeación, las juntas administradoras locales, las juntas municipales de educación, y las veedurías ciudadanas.¹⁴⁶ En el año 2003 se publicó un estudio que presenta la experiencia de los primeros años de este nuevo marco de participación ciudadana (Velásquez y González, 2003). Y si bien es difícil evaluar los resultados de estos nuevos mecanismos institucionales de participación en tan pocos años, vale la pena destacar algunas de las conclusiones a las que llega el trabajo. Como observación general se destaca el hecho de que “hoy puede decirse que la ciudadanía ha comenzado a comprender la importancia de asumir responsabilidades públicas, de intervenir en la definición de los asuntos de su entorno, de cruzar iniciativas y esfuerzos colectivos, incluidos los del Estado a través de sus distintas agencias locales (...) La gente percibe cada vez con mayor claridad que puede incidir y que, de hecho, ha incidido en las decisiones públicas.” En las encuestas realizadas para el estudio se puede observar que el porcentaje de personas que conoce la existencia de instancias de participación ciudadana municipal fluctúa entre 30% y 50%, siendo los consejos municipales de planeación y las juntas administradoras locales los organismos mencionados con más frecuencia, mientras que los foros educativos municipales y los comités de ética hospitalaria son los que menos se mencionan. El 8% de los encuestados declaró estar incorporado activamente en una de las instancias de participación ciudadana y 22% dice haber asistido a eventos relacionados con mecanismos de participación. Esto sugiere que aproximadamente el 16% de personas que declara conocer los mecanismos de participación efectivamente los usa, mientras que

¹⁴³ Ley 131 de 1994.

¹⁴⁴ Solicitud respaldada por al menos 40% del total de votos que obtuvo el Gobernador o Alcalde, Art. 7.

¹⁴⁵ Mitad más uno de los votos ciudadanos que participen en la respectiva convocatoria, siempre que el número de sufragios no sea inferior al 55% de la votación válida registrada el día en que se eligió al respectivo mandatario, Art. 11.

¹⁴⁶ Otras instancias similares incluyen la asociación de usuarios de salud, los comités de participación comunitaria en salud, el consejo municipal de seguridad social en salud, el consejo municipal de desarrollo rural, los foros educativos municipales y los comités de ética hospitalaria. En total se registran 29 diferentes instancias de participación ciudadana en Colombia reglamentadas por diversas leyes nacionales. Existen además otras instancias de participación creadas localmente (Medellín creó 7, mientras que Bogotá y Cali crearon 2 cada una).

cerca del 50% ha participado en los mismos con intensidad menor.¹⁴⁷ Los encuestados de las ciudades pequeñas y medianas manifestaron mayor confianza en que las administraciones municipales apoyan los mecanismos de participación ciudadana, mientras que la percepción por parte de los habitantes de las ciudades más grandes es que el apoyo de sus municipios es menor para estas formas de acción ciudadana.

Sin embargo, el estudio también señala algunas deficiencias de los mecanismos y de la práctica de participación ciudadana. Entre ellos menciona: (i) la variedad, dispersión y complejidad del entramado de regulaciones sobre participación ciudadana, que se pueden convertir en trabas más que en incentivos a la misma; (ii) el exceso de instancias de participación puede dificultar lo que los actores llaman “articulación de la participación”, lo que presumiblemente hace menos efectivas las iniciativas ciudadanas; y (iii) el clientelismo y prácticas políticas limitantes de la participación de los ciudadanos. En general, el estudio de opinión revela que persiste la desconfianza de muchos encuestados (entre 40% y 50%) respecto a los políticos, incluyendo la percepción de que los mueven las prácticas clientelares, predomina la corrupción y se hace un uso opaco del poder (Velásquez y Gonzáles, 2003).

Se puede decir entonces que Colombia se destaca por la abundancia mecanismos de participación ciudadana, un concepto de gran prestigio en el discurso político. Al igual que en otros países, existe allí una discusión muy animada sobre los beneficios y riesgos de la participación vis a vis las instituciones de la democracia representativa. Por un lado, la corriente que se podría calificar como “participacionista” desconfía en general de los mecanismos representativos y atribuyen a la participación ciudadana virtudes de democracia directa en la cual las preferencias de los ciudadanos quedaría mejor expresadas. Esta corriente generalmente no reconoce o desestima los riesgos de captura y manipulación de instancias de participación ciudadana por parte de grupos de interés a espaldas de la mayoría de los electores. Por otro lado están los sectores que defienden la preeminencia de los mecanismos de representación política cuando se trata de agregar los intereses de la sociedad de manera eficaz y efectiva.

La democracia representativa es el sistema que en principio garantiza la mayor efectividad para agregar intereses y fortalecer la gobernabilidad. Ahora bien, para que los mecanismos representativos funcionen adecuadamente y se evite la captura de los mismos por grupos de intereses se requiere, en primer lugar, de un sistema electoral que incentive la rendición de cuentas ante los electores, y en segundo lugar, mecanismos de gestión transparentes y sujetos a la inspección de los ciudadanos. Para lograr lo primero es útil establecer formas de elección directa de los poderes ejecutivos y legislativos subnacionales. En el caso de Colombia este precepto está presente. Sin embargo, podría fortalecerse considerablemente si se cambiara la legislación para: (i) permitir la reelección de los Gobernadores y Alcaldes, como se ha hecho recientemente respecto a la reelección del Presidente de la República, y (ii) elegir legisladores departamentales y concejales en distritos electorales uninominales o binominales, manteniendo los

¹⁴⁷ Velásquez y Gonzáles (2003) interpretan como bajo este índice de participación. Sin embargo estas cifras sugieren una participación alta en estos mecanismos, comparada con lo que sucede en otros países.

incentivos actualmente existentes que evitan la proliferación de candidatos del mismo partido.

Los diversos mecanismos e instancias de participación ciudadana son indispensables para abrir espacios de control social sobre el desenvolvimiento del gobierno en sus diversos niveles. En el tema de participación ciudadana se pueden hacer las siguientes recomendaciones: (i) unificar y simplificar la legislación, (ii) consolidar instancias de participación, y (iii) aumentar la información disponible sobre las oportunidades de participación de los ciudadanos en la vida pública local.

Rendición de cuentas horizontal

Para que la rendición de cuentas entre las instituciones gubernamentales de los gobiernos regionales y municipales sea efectiva se requiere de por lo menos las siguientes condiciones: (i) separación de los poderes Ejecutivo y Legislativo, (ii) existencia de un poder judicial autónomo y eficaz para casos de interés local, y (iii) existencia de una función contralora autónoma. La separación de poderes es crítica tanto en el nivel nacional como subnacional cuando se trata de establecer los controles y contrapesos que requiere todo Estado democrático.

El régimen legal de Colombia confiere razonable autoridad y autonomía a los Gobernadores y Alcaldes para ejercer sus atribuciones. Por otro lado, las Asambleas Departamentales y los Concejos Municipales poseen igualmente un estatuto legal con suficientes competencias e independencia para ejercer sus funciones legislativas y de control sobre el Ejecutivo correspondiente. Al igual que los Gobernadores y Alcaldes, estos cuerpos legislativos se eligen por cuatro años, aunque sí pueden ser reelegidos. En el Recuadro 6.1 se registran las funciones más significativas de las Asambleas Departamentales.

En Colombia existen dos previsiones legales que pueden condicionar las funciones de la Rama Ejecutiva departamental y local. La primera afecta tanto a Gobernadores como a Alcaldes. Según la Constitución, el Presidente de la República puede destituir a ambas autoridades, y un Gobernador puede destituir a un Alcalde. A pesar de que el texto constitucional¹⁴⁸ limita este poder a lo que establezca la ley respectiva, el ámbito de aplicación es muy amplio. Esta atribución presidencial podría ejercerse potencialmente para coartar la autonomía subnacional. Sin embargo, hasta ahora sólo se ha reconocido esta prerrogativa en materia de seguridad interior.

¹⁴⁸

Constitución, Arts. 304 y 314.

La segunda disposición constitucional hace al Gobernador un agente del Ejecutivo Nacional.¹⁴⁹ Este precepto, que existe igualmente en Venezuela, tiene aspectos positivos, pero también comporta riesgos para la autonomía de los gobiernos subnacionales. Entre los aspectos positivos se destaca la capacidad de coordinación intergubernamental en casos de desastres naturales o de amenazas a la seguridad de los ciudadanos. Entre los riesgos figura la posible intervención del Presidente en asuntos locales que se encuentran bajo la autoridad del Gobernador y por los cuales éste es responsable ante sus electores.

Existen igualmente diversos organismos de control en el nivel departamental y municipal. El Ministerio Público, compuesto por la Procuraduría General, la Defensoría del Pueblo y los Personeros Municipales, vigila la conducta oficial de los funcionarios públicos. La Procuraduría General de la Nación, como órgano de control independiente, se encarga de ejercer el

Ministerio Público a nivel nacional, regional, distrital y provincial. Para llevar a cabo sus funciones, la Procuraduría cuenta con una red de procuradurías regionales, distritales y provinciales. Existe una Procuraduría departamental en cada uno de los departamentos (32 en total) y 50 procuradurías distritales y provinciales¹⁵⁰.

La Defensoría del Pueblo es un organismo creado por la Constitución Política de 1991, cuyo propósito es hacer cumplir la ley y velar por la defensa de los intereses generales de la sociedad. Está encabezada por el Defensor del Pueblo, reporta al Procurador General

Recuadro 6.1

Atribuciones de las Asambleas Departamentales, por medio de ordenanzas (Art. 300 de la Constitución)

1. Reglamentar el ejercicio de las funciones y la prestación de los servicios a cargo del departamento.
2. Expedir las disposiciones relacionadas con la planeación, el desarrollo económico y social, el apoyo financiero y crediticio a los municipios, el turismo, el transporte, el ambiente, las obras públicas, las vías de comunicación y el desarrollo de sus zonas de frontera.
3. Adoptar, de acuerdo con la Ley, los planes y programas de desarrollo económico y social y los de obras públicas, con la determinación de las inversiones y medidas que se consideren necesarias para impulsar su ejecución y asegurar su cumplimiento.
4. Decretar, de conformidad con la Ley, los tributos y contribuciones necesarios para el cumplimiento de las funciones departamentales.
5. Expedir las normas orgánicas del presupuesto departamental y el presupuesto anual de rentas y gastos.
6. Con sujeción a los requisitos que señale la Ley, crear y suprimir municipios, segregar y agregar territorios municipales, y organizar provincias.
7. Determinar la estructura de la administración departamental, las funciones de sus dependencias, las escalas de remuneración correspondientes a sus distintas categorías de empleo; crear los establecimientos públicos y las empresas industriales o comerciales del departamento y autorizar la formación de sociedades de economía mixta.
8. Dictar normas de policía en todo aquello que no sea materia de disposición legal.
9. Autorizar al Gobernador del departamento para celebrar contratos, negociar empréstitos, enajenar bienes y ejercer, *pro*

¹⁴⁹ Constitución, Art. 303.

¹⁵⁰ Establecidas por la Resolución 213 de 2003.

de la Nación y tiene como función la promoción, el ejercicio y la divulgación de los derechos humanos. En el nivel territorial, existen tres defensorías regionales (Magdalena Medio, Urabá y Bogotá) y 32 departamentales. Dentro del mismo Ministerio Público se encuentran los Personeros Municipales, quienes están encargados de ejercer el control administrativo en el nivel local y son elegidos por el Concejo Municipal por un período de cuatro años.

Por otro lado, la vigilancia de la gestión fiscal de los departamentos corresponde, según el Artículo 272 de la Carta Política, a las Contralorías Departamentales. Estas entidades técnicas están dotadas de autonomía administrativa y presupuestaria, y su organización es responsabilidad de la respectiva Asamblea Departamental. A la Contraloría Departamental también le corresponde la vigilancia fiscal de los distritos especiales y los municipios. Sin embargo, la Ley 617 de 2000 establece que los municipios clasificados como especiales o de primera categoría, y los de segunda categoría que tengan más de 100.000 habitantes, pueden crear y organizar sus propias contralorías siempre y cuando tengan la capacidad económica para financiar sus gastos de funcionamiento. La heterogeneidad de capacidades administrativas y económicas de los diferentes municipios sugiere que pocos pueden darse el lujo de contar con contralorías propias. Por lo tanto, la Contraloría Departamental debe ocuparse de la supervisión de estos gobiernos locales, lo que a su vez puede sobrecargar su capacidad administrativa.

Como se vio en el Capítulo III (Sistema Democrático), éstos órganos han desempeñado un papel importante en lo que se refiere a controlar y evaluar la Rama Ejecutiva y sus agencias. No obstante, el hecho de que la elección de sus responsables coincida con la de Alcaldes, Gobernadores y Concejales puede comprometer su independencia. Adicionalmente, la capacidad de estos órganos (especialmente la de las contralorías municipales) es limitada.

En términos de propuestas de reformas para fortalecer la rendición de cuentas horizontal se sugiere: (i) regular por ley las prerrogativas del Presidente y los deberes y derechos de los Gobernadores como agentes del Ejecutivo Nacional; (ii) regular por ley claramente las condiciones en las que el Presidente puede destituir al Gobernador y éste al Alcalde; (iii) separar la elección de los responsables de los organismos de control y la de los Gobernadores, Alcaldes y Concejales, de modo que no coincidan sus períodos de mandato.

En síntesis, Colombia cuenta con una organización territorial definida por la Constitución Política en la que se incluye un nivel central y un nivel local. Este último nivel está conformado por los departamentos (que median la relación entre la Nación y los municipios), los municipios (célula básica) y los distritos especiales. La propia Constitución contempla la creación de regiones y provincias, lo que hasta ahora no se ha producido. Se observa la proliferación de pequeños municipios, los cuales están poco integrados a los ejes de la economía nacional y no generan economías de escala en la gestión de lo local, particularmente en lo que se refiere la prestación de los servicios sociales a su cargo. En relación con los departamentos, se observan diferencias entre ellos en cuanto a indicadores demográficos, de desarrollo económico y social, y de capacidad fiscal. Se trata de entidades territoriales débiles. La estabilidad de los gobiernos

subnacionales se ha buscado mediante el límite a la creación de nuevos municipios, para lo cual se han empleado diferentes mecanismos legales.

En Colombia existen incentivos claros para el ejercicio de rendición de cuentas. La rendición de cuentas vertical se verifica mediante: (i) la elección popular de Presidente de la República, Gobernadores, Alcaldes y miembros del Congreso, Asambleas Departamentales y Concejos Municipales; (ii) mecanismos de participación popular (v.gr. iniciativa legislativa, referendo, revocatoria del mandato y consulta popular); (iii) el voto programático, y (iv) otras iniciativas de participación ciudadana.

El país se caracteriza por la abundancia de mecanismos de participación ciudadana, un concepto que hace parte integral del discurso político. Sin embargo, se trata de mecanismos cuya legislación dispersa y que hasta el momento han sido poco utilizados por la ciudadanía.

La rendición de cuentas horizontal se manifiesta a través de una autoridad y autonomía razonable de Gobernadores y Alcaldes para ejercer sus atribuciones; la existencia de Asambleas Departamentales y Concejos Municipales con suficientes competencias e independencia para ejercer sus funciones y de control sobre el Ejecutivo correspondiente; y diversos organismos de control y de vigilancia fiscal a nivel departamental y municipal. Asimismo existen dos previsiones legales que pueden condicionar las funciones de la Rama Ejecutiva departamental y local: (i) de acuerdo con la Constitución, el Presidente de la República puede destituir a Gobernadores y Alcaldes, y un Gobernador puede destituir a un Alcalde, y (ii) el Gobernador es un agente del Ejecutivo Nacional. Sin embargo, el riesgo de este esquema radica en la posible intervención del Presidente en asuntos locales que se encuentran bajo la autoridad del Gobernador y por los cuales éste es responsable ante sus electores.

En relación con los órganos de control, la independencia de sus miembros se puede ver comprometida por cuanto la elección de sus responsables coincide con la de Alcaldes, Gobernadores y Concejales. Adicionalmente, la capacidad de estos órganos es limitada, especialmente la de las contralorías municipales.

A la luz de lo expuesto anteriormente, y para fomentar el debate necesario en torno a la mejor manera de subsanar las debilidades identificadas, se sugieren a continuación algunas opciones de política:

- (i) Realizar un reordenamiento territorial que se concentre en fortalecer las entidades existentes (evitando la creación de regiones y las provincias), para asegurar su sostenibilidad fiscal, su capacidad gerencial y la provisión eficaz y eficiente de servicios.
- (ii) Promover la fusión voluntaria de municipios por medio de incentivos fiscales y de asistencia técnica allí donde las condiciones socioculturales y la aceptación de la población lo permitan.
- (iii) Promover con mayor vigor las asociaciones y mancomunidades de municipios.

- (iv) Traspasar las funciones a los departamentos forma progresiva y flexible, en un momento previsible y con límites temporales que permitan homogeneizar el panorama de distribución de servicios.
- (v) Poner en marcha un programa de fortalecimiento gerencial de los departamentos con fechas de transferencias definidas anticipadamente;
- (vi) Conformar y consolidar las entidades territoriales indígenas (ETIS) y articularlas con las demás entidades territoriales respetando su identidad cultural, DNP, 2005: 339 y 345)
- (vii) Realizar un ordenamiento territorial claro y simplificado que reconozca la diversidad social, económica, ambiental, cultural y étnica de la Nación, posibilite el aprovechamiento de la potencialidad y riquezas del país, promueva las dinámicas territoriales que trascienden los límites político-administrativos, y garantice un mayor nivel de bienestar a la población.
- (viii) Hacer más restrictivos los requisitos para crear nuevos municipios en aras de contener la proliferación de entidades locales con poca capacidad fiscal e institucional y limitada viabilidad económica. Para ello se pueden agregar en la legislación nuevos parámetros a cumplir que limiten el crecimiento del número de entidades locales, entre ellos la calidad de vida, la capacidad institucional de los gobiernos y el nivel de participación de la ciudadanía en los procesos de toma de decisiones. Lo anterior, junto con una política para incentivar la fusión de municipios pequeños que hayan mostrado interés y disposición a hacerlo, contribuiría a contener la creación de municipios y a lograr un mejor ordenamiento territorial.
- (ix) Permitir la reelección de los gobernadores y alcaldes.
- (x) Elegir legisladores departamentales y concejales en distritos electorales uninominales o binominales, manteniendo los incentivos actualmente existentes que evitan la proliferación de candidatos del mismo partido.
- (xi) Unificar y simplificar la legislación sobre mecanismos de participación, consolidar las instancias en que ésta ocurre, y aumentar la información disponible sobre las oportunidades existentes para que los ciudadanos participen en la vida pública local.
- (xii) Regular por ley las prerrogativas del Presidente referidas a su intervención en los gobiernos subnacionales, así como los deberes y derechos de los Gobernadores como agentes del Ejecutivo Nacional.
- (xiii) Regular por ley claramente las condiciones en las que el Presidente puede destituir al Gobernador y éste al Alcalde.
- (xiv) Separar la elección de los responsables de los organismos de control de la de Gobernadores, Alcaldes y Concejales, de modo que no coincidan sus períodos de mandato.
- (xv) Conformar sistemas eficientes de información y evaluación territorial para la formulación de políticas y rendición de cuentas, mediante la estandarización de procedimientos de obtención, almacenamiento, mantenimiento y análisis de la información territorial.

Régimen fiscal intergubernamental, estabilidad macroeconómica y distribución de responsabilidades sobre gastos e ingresos de los gobiernos subnacionales

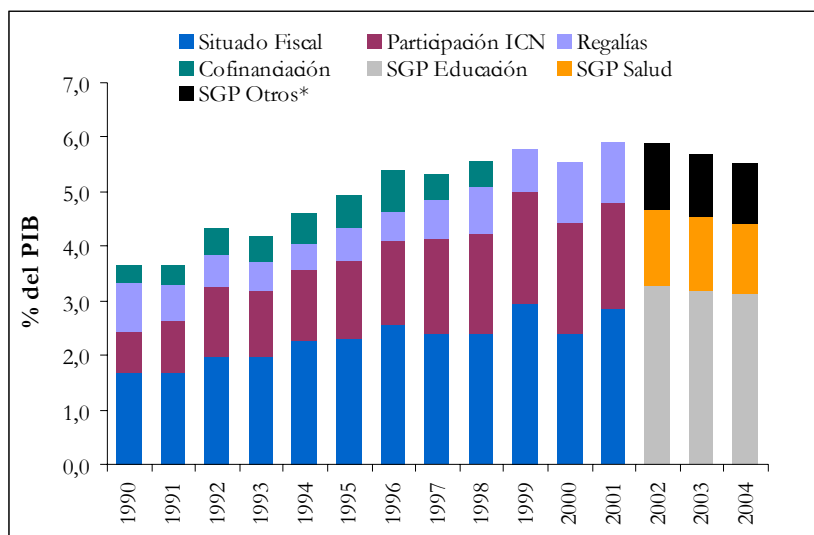
El régimen fiscal intergubernamental, tanto en lo que se refiere al gasto como al ingreso, es clave para el desarrollo adecuado del proceso de descentralización. Su diseño y manejo puede tener efectos fiscales beneficiosos o perjudiciales tanto para el Gobierno Nacional como para los gobiernos subnacionales. Entre los componentes requeridos para una administración fiscal sana del proceso de descentralización se encuentran: (i) neutralidad fiscal en términos netos, (ii) distribución clara de competencias entre los diversos niveles de gobierno, y (iii) congruencia entre la asignación de financiamiento para los gobiernos subnacionales y las competencias y servicios descentralizados.

Neutralidad fiscal

La neutralidad fiscal consiste en lograr que las transferencias de ingreso y de gasto entre los diversos niveles de gobierno en un proceso de descentralización no modifiquen sus resultados fiscales netos. Sólo se deben transferir recursos financieros a las entidades territoriales al mismo tiempo y volumen que se les transfieren responsabilidades de gasto, y tampoco se deben transferir responsabilidades de gasto sin el respaldo de recursos adecuados, bien sea bajo la forma de transferencias del Gobierno Nacional o en forma de asignación de responsabilidades tributarias propias.

En el curso de la década de los años noventa se hizo un gran esfuerzo en Colombia por entregar a las entidades territoriales los recursos suficientes para asumir las responsabilidades que les serían delegadas. Las transferencias del Gobierno Central a los gobiernos subnacionales aumentaron aproximadamente 2 puntos del PIB en un período de 10 años (Gráfico 6.3). La etapa inicial del proceso de descentralización se caracterizó por desequilibrios fiscales verticales notorios (Gráfico 6.4). Las transferencias financieras a los gobiernos subnacionales se incrementaron sin una contraparte adecuada de descargo de gastos del Gobierno Nacional. Aunque la Constitución de 1991 preveía un importante aumento en las transferencias de responsabilidades a los departamentos y municipios, la reglamentación de estos traspasos se estableció dos años más tarde en la Ley 60 de 1993, y se implementó progresivamente (Junguito et al., 1996; Sánchez, 2001; Seade *et al.*, 2004, y Ramos y Ricaurte, 2005). Esta circunstancia contribuyó a las dificultades fiscales del Gobierno Nacional de la segunda mitad de los años noventa.

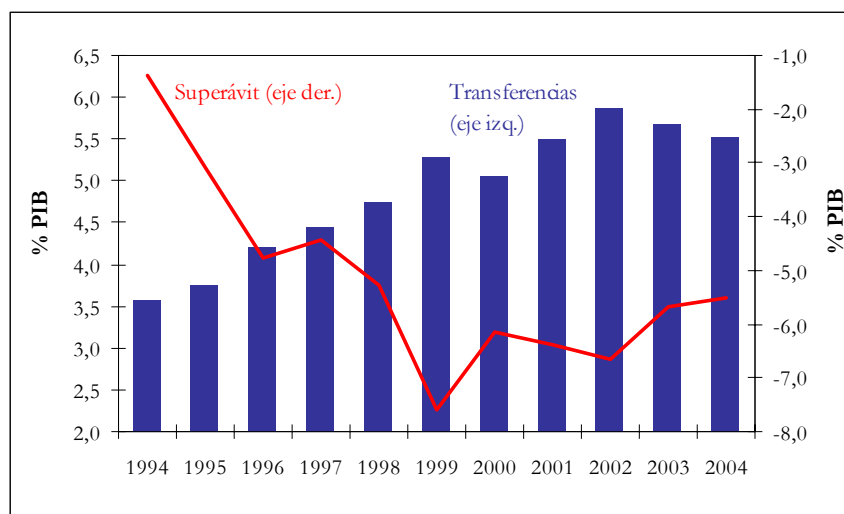
Gráfico 6.3
Transferencias a las entidades territoriales 1990-2004¹⁵¹



*Contiene asignaciones especiales y participación para propósito general

Fuente: Dirección de Desarrollo Territorial – DNP.

Gráfico 6.4
Transferencias y superávit del Gobierno Nacional Central (% PIB)



Fuente: Dirección de Desarrollo Territorial--DNP.

Las transferencias a los gobiernos subnacionales han sido una de las fuentes primordiales del incremento del gasto de la Administración Central, al menos durante la década de 1990. Ahora bien, es necesario considerar que parte del problema fiscal creado por las

¹⁵¹ A partir del 2002 no se dispone de datos sobre transferencias de regalías.

transferencias se debe asignar a la incapacidad del Gobierno Central de reducir sus gastos en la misma medida en que descentralizó recursos y competencias. En esa época no se produjo el ajuste fiscal del Gobierno Nacional que se debería esperar en un proceso de descentralización que acompañara el descargo de ingresos y gastos hacia los gobiernos subnacionales. Por el contrario, el déficit fiscal del Gobierno Central aumentó de 1,4% del PIB en 1994 a 6,2% en 2002. Es preciso aclarar que parte de este aumento del déficit está relacionado igualmente con la crisis económica de fin de siglo, que tuvo efectos fiscales significativos para Colombia. Adicionalmente, existen estudios donde se sostiene que las entidades territoriales no estaban obligadas a cumplir su restricción de presupuesto, y que por el contrario se vieron incentivadas a contraer deuda para su financiación, lo que finalmente repercutió negativamente sobre la sostenibilidad fiscal de mediano plazo tanto de las finanzas locales como de las finanzas nacionales (Alesina *et al.*, 2000).

El reconocimiento de que los desequilibrios fiscales verticales de los años noventa podían poner en riesgo la estabilidad macroeconómica del país llevó a buscar medidas de contención del déficit nacional, entre las cuales figuran la reducción de las transferencias hacia los gobiernos subnacionales. La Ley 715 de 2001 produjo un alivio temporal al desligar las transferencias del ingreso corriente nacional hasta el año 2008. De acuerdo a esta Ley, el incremento de las transferencias se fijó en un máximo de 2% entre el año 2000-2005, y de 2,5% entre 2006-2008. Debido al carácter transitorio y parcial de la Ley 715, el riesgo fiscal de mediano plazo no ha desaparecido. Es por esto que se requiere tomar medidas más amplias y de largo plazo antes de que se extinga la vigencia de este instrumento legal para asegurar tanto el equilibrio fiscal intergubernamental como la sostenibilidad macro¹⁵².

El logro de un efecto fiscalmente neutro de la descentralización en Colombia es un reto pendiente que debe ser abordado con medidas integrales que se analizarán con mayor detalle en las siguientes secciones de este trabajo y que incluyen, entre otras: (i) mayor coordinación fiscal entre la delegación de responsabilidades de gasto a los gobiernos subnacionales y las transferencias financieras correspondientes; (ii) aumento de la recaudación de tributos propios de los departamentos y los municipios; y (iii) ajuste presupuestario del Gobierno Nacional para concentrar sus recursos en las funciones estratégicas de este nivel de gobierno y no duplicar gasto en competencias asignadas a las administraciones subnacionales.

152

A mediados de octubre de 2006 se había aprobado en primer debate en el Senado (de los ocho requeridos) el proyecto de acto legislativo por medio del cual se modifica la fórmula que se toma como base para calcular las transferencias a los departamentos y municipios, de la siguiente manera: en los años 2008 y 2009 se considera la inflación causada más 4 puntos porcentuales; en el año 2010 la inflación más 3,5 puntos porcentuales y entre los años 2011 y 2019 la inflación más 3 puntos porcentuales. A partir del año 2020 se cambia la fórmula y las transferencias se aumentarán con base en un promedio del crecimiento que tenga durante los últimos cuatro años los ingresos corrientes de la Nación.

http://www.presidencia.gov.co/prensa_new/sne/2006/octubre/12/17122006.htm

Distribución adecuada y clara de competencias de gasto entre cada nivel de gobierno

La asignación de competencias entre los diferentes niveles de gobierno, especialmente en servicios públicos, es uno de los temas recurrentes de discusión en los procesos de descentralización. La prestación de servicios es la función primaria de los gobiernos que permite a los ciudadanos juzgar la calidad de su gestión y por lo tanto hacer efectivo el ejercicio de rendición de cuentas, lo que a su vez tiene un impacto positivo en la gobernabilidad. Para evaluar cuán adecuada es la distribución intergubernamental de competencias de gasto es necesario analizar: (i) las características de los servicios que son atribuidos a cada tipo de administración territorial, (ii) la diferenciación y claridad de las competencias asignadas, y (iii) los mecanismos de transferencia.

Desde que comenzó el proceso de descentralización, y particularmente desde la Constitución de 1991, se reconoció la necesidad de definir de manera precisa las competencias entre los diferentes niveles de gobierno. El artículo 288 de la Carta Política menciona que la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (LOOT) establecerá la distribución de competencias entre la Nación y las entidades territoriales. Esta ley, que representa un estatuto integral para la distribución de funciones y responsabilidades, ha sido discutida sin éxito en el Congreso en catorce oportunidades en los últimos once años. Entre las razones que explican este hecho se menciona normalmente el que los proyectos de ley que se han presentado son muy extensos y complejos e intentan regular un sinnúmero de aspectos (Ferrer, 2003). Tal vez el verdadero obstáculo para el trámite de esta ley es que involucra intereses nacionales y regionales no sólo altamente sensibles sino también poderosos. Esto ha impedido llegar a un consenso entre las diferentes fuerzas políticas del país en torno a las propuestas, al tiempo que ha limitado la disposición real por parte del Gobierno para seguir impulsándola ante el Poder Legislativo.

A pesar de que no existe este marco integral, leyes como la 60 de 1993, y posteriormente la 715 de 2001, dictan normas orgánicas en materia de recursos y competencias para los tres niveles de gobierno: nacional, departamental y municipal. La asignación de funciones y responsabilidades se hizo principalmente en los sectores de educación y salud, pero también se hace alusión a sectores como vivienda, transporte, medio ambiente, deporte y recreación, cultura, entre otros. Por lo general, se ha cumplido con el principio de que el “gobierno procurará desarrollar disposiciones y normas que profundicen en la distribución de competencias entre los diversos niveles de la administración siguiendo en lo posible el criterio de que la prestación de los servicios corresponda a los municipios, el control sobre dicha prestación a los departamentos y la definición de planes, políticas y estrategias a la Nación”¹⁵³.

No obstante, uno de los problemas del actual régimen de distribución de competencias es la falta de definición clara de responsabilidades entre los tres niveles de gobierno. La Ley 715 estableció una cierta definición de deberes en los sectores salud, educación y agua potable, pero su avance en la distribución de responsabilidades en otros servicios públicos como vivienda, caminos y carreteras, infraestructura y atención a poblaciones

¹⁵³

Ley 489 de 1998.

vulnerables ha sido muy insuficiente. Esta situación produce a su vez dos efectos fundamentales, entre otros: (i) los ciudadanos no pueden identificar con claridad qué nivel de gobierno es responsable por la provisión de un determinado servicio público, con lo cual se disminuye la capacidad de los electores para premiar o castigar electoralmente a las autoridades respectivas, con consecuencias adversas para la rendición vertical de cuentas, y (ii) se corre el riesgo de sobreinvertir en determinados servicios y desinvertir en otros.

El segundo problema es que la distribución de responsabilidades en materia de educación, salud y agua entre los tres niveles de gobierno, si bien es más detallada que en los otros sectores, en algunos aspectos es poco congruente y puede generar conflictos de gestión. En el Cuadro 6.3 se resume la distribución de competencias prevista en las Leyes 60 y 715. En el caso de educación se puede observar que el Gobierno Nacional tiene la facultad de regular costos y tarifas, mientras que los gobiernos departamentales y municipales certificados¹⁵⁴ prestan el servicio de educación. Una condición de éxito en un proceso de transferencia de competencias es que se entregue a los responsables de prestar el servicio los instrumentos gerenciales necesarios para manejarlos. Transferir la dirección de las escuelas a los gobiernos subnacionales, pero reservar para el Gobierno Nacional el control de los gastos y tarifas es incongruente con el principio de gerencia aludido y disminuye la capacidad de los gobiernos departamentales y municipales de hacer su trabajo en el área educativa. En el caso de la salud, la distribución de responsabilidades parece más coherente, pues se le atribuyen al Gobierno Nacional actividades de control y regulación general, a los departamentos servicios de salud regionales y a los municipios los de atención primaria. En el caso del agua, la legislación se vuelve nuevamente confusa pues le asigna a los departamentos y municipios esencialmente las mismas responsabilidades de suministro de servicios similares.

La consecuencia de los anterior es que en algunos sectores diferentes a educación y salud, como por ejemplo infraestructura y transporte, agua potable y saneamiento básico, y deporte, se genera una duplicación de funciones y por lo tanto de gasto. Cálculos del Fondo Monetario Internacional muestran que la duplicación de gasto en los sectores mencionados alcanzó respectivamente 29,7%, 11,6% y 3,4% del total de la inversión en el año 2002. Esto puede afectar la eficiencia y eficacia del gasto público en detrimento de la calidad de los servicios (FMI, 2004).

Otro de los principales problemas respecto a la distribución de competencias es el estrecho margen de decisión que tienen los gobiernos locales sobre las decisiones de gasto. Como indican Dillinger y Webb (1999), existe una contradicción en el marco institucional de la descentralización, porque a pesar de que se declara la autonomía de las entidades territoriales, son numerosas las leyes, decretos y resoluciones que indican con demasiada precisión a qué se deben destinar los recursos, especialmente en los sectores de educación y salud. De forma similar, el Fondo Monetario Internacional (FMI, 2004:28) resalta que “aunque la colombiana formalmente sea una descentralización

¹⁵⁴ La legislación en Colombia prevé que los gobiernos departamentales presten el servicio de educación en las áreas correspondientes a los municipios que no han sido certificados para hacerlo por sí mismos. A su vez, los municipios certificados por los departamentos reciben esta responsabilidad.

administrativa, lo cierto es que su naturaleza es muy similar a la de un proceso de delegación de funciones, más que de decisiones”.

De esta forma se reduce la capacidad de maniobra de los gobiernos locales para responder a las necesidades más inmediatas de su población, en particular las que no corresponden a las áreas de salud y educación, como puede ser el caso de municipios sometidos a las tensiones del conflicto armado o en condiciones de extrema pobreza. La inflexibilidad en el manejo presupuestal por parte de las autoridades, junto con la dificultad de que el gasto público regional refleje adecuadamente las preferencias de la comunidad, pueden contribuir a debilitar la capacidad gerencial de los gobiernos subnacionales.

Para mejorar el modelo de distribución de responsabilidades entre los niveles de gobierno se hacen dos recomendaciones. La primera sería desarrollar un instrumento legal con rango de ley orgánica de distribución de responsabilidades y competencias, como la LOOT, en la que se distingan con mayor claridad y congruencia gerencial las respectivas responsabilidades de los tres niveles de gobierno. En caso de que lo anterior no sea viable, se debería utilizar entonces la capacidad reguladora del Ejecutivo Nacional para que, por vía de decreto reglamentario de las Leyes 60 y 715, se aclaren las competencias y servicios de los tres niveles de gobierno. Al momento de escribir este trabajo, la ley no formaba parte de la agenda de reformas del gobierno, ni existía consenso político sobre su necesidad y viabilidad. No obstante, esta es una tarea pendiente del Estado y no es conveniente posponerla indefinidamente.

Cuadro 6.3. Asignación de competencias sectoriales para los tres niveles de gobierno: Ley 60 de 1993 y Ley 715 de 2001

Nivel	EDUCACIÓN		SALUD		PROPÓSITO GENERAL	
	Ley 60 de 1993	Ley 715 de 2001	Ley 60 de 1993	Ley 715 de 2001	Ley 60 de 1993	Ley 715 de 2001
CENTRAL	<p>Políticas y objetivos de desarrollo</p> <p>Coordinar y financiar programas de educación</p> <p>Asistencia técnica a las EETT</p> <p>Establecer normas técnicas, curriculares y pedagógicas</p> <p>Administrar fondos de cofinanciación</p> <p>Programas de crédito</p> <p>Normas científico administrativas</p>	<p>Formulación de políticas de desarrollo del sector</p> <p>Organización y regulación de la prestación del servicio</p> <p>Coordinación, financiación y evaluación de proyectos de inversión</p> <p>Diseño y reglamentación del sistema de información</p> <p>Establecer normas técnicas curriculares y pedagógicas</p> <p>Diseño de instrumentos para la calidad de la prestación</p> <p>Reglamentar concursos para la carrera docente</p> <p>Evaluar y capacitar al personal docente</p> <p>Evaluar la gestión financiera y técnica de las EETT</p> <p>Prestar asistencia técnica</p> <p>Espedir la regulación de costos y tarifas</p> <p>Fijar parámetros técnicos</p> <p>Definir la asignación por alumno (anualmente)</p> <p>Establecer requisitos de certificación de municipios</p> <p>Incentivar el logro de las metas de cobertura</p> <p>Cofinanciar la evaluación de logros</p>	<p>Servicios médicos especializados</p> <p>Coordinar y financiar programas de salud</p> <p>Asistencia técnica a las EETT</p> <p>Administrar fondos de cofinanciación</p> <p>Programas de crédito</p> <p>Normas científico administrativas</p>	<p>Formulación de políticas de desarrollo del sector</p> <p>Coordinación, financiación y evaluación de proyectos de inversión</p> <p>Espedir la regulación para el sector y el Sistema General de SS en Salud</p> <p>Asesoría y asistencia técnica a departamentos y municipios</p> <p>Definir sistemas de evaluación</p> <p>Reglamentar y administrar el Sistema Integral de Información en Salud</p> <p>Reglamentar y administrar el Sistema de Vigilancia en Salud Pública</p> <p>Distribuir y controlar el manejo de los recursos del SGP</p> <p>Reglas y procedimientos para la liquidación de instituciones que manejan recursos</p> <p>Mecanismos de participación social</p> <p>Regular oferta pública y privada de servicios</p> <p>Controlar la evasión de aportes al SGSSS</p>	<p>Asistencia técnica a las EETT</p> <p>Programas de crédito</p>	<p>Asesorar y prestar asistencia técnica a las EETT en otros sectores</p> <p>Distribuir recursos del SGP</p> <p>Seguimiento y evaluación de proyectos desarrollados por las EETT</p> <p>Inspección y vigilancia de políticas públicas sectoriales</p> <p>Promover mecanismos de participación ciudadana</p>
DEPARTAMENTAL	<p>Dirigir la prestación de los servicios educativos estatales</p> <p>Financiación y cofinanciación de inversiones de infraestructura</p> <p>Financiación y cofinanciación de inversiones de dotación</p> <p>Administrar, programar y distribuir los recursos del Situado Fiscal</p> <p>Capacitación de docentes</p> <p>Evaluación de servicios educativos</p>	<p><i>Competencias Generales</i></p> <p>Asistencia técnica a municipios e instituciones</p> <p>Administrar la información educativa</p> <p>Apoyo técnico a municipios</p> <p>Certificar a municipios</p> <p><i>Frente a mepios no certificados</i></p> <p>Dirigir y prestar el servicio educativo en los niveles de preescolar, básica, media</p> <p>Administrar y distribuir los recursos del SGP</p> <p>Administrar instituciones educativas y personal docente</p> <p>Cofinanciar programas y proyectos educativos</p> <p>Mantener cobertura y buscar su ampliación</p> <p>Evaluar desempeño de rectores y directores</p> <p>Asistencia técnica a instituciones</p> <p>Promover planes de mejoramiento de calidad</p> <p>Cofinanciar la evaluación de logros</p>	<p>Dirigir el Sistema Seccional de Salud</p> <p>Fomento a la salud y prevención de enfermedades</p> <p>Financiar la prestación de los servicios de 2º y 3º nivel de atención</p> <p>Financiar tribunales de ética profesional</p> <p>Control a medicamentos</p> <p>Garantizar operación de la red de servicios</p> <p>Distribución de recursos del Situado Fiscal por mepio</p>	<p>Dirigir, coordinar y vigilar el sector en su jurisdicción</p> <p>Prestar asistencia técnica y asesoría a los municipios</p> <p>Control del recaudo y aplicación de recursos propios</p> <p>Generar y reportar información</p> <p>Promover planes y proyectos</p> <p>Vigilar políticas y normas técnicas</p> <p>Financiar tribunales seccionales de ética médica y odontológica</p> <p>Adoptar y difundir la Política de Prestación de Servicios de Salud</p> <p>Formular y ejecutar el Plan de Atención Básica departamental</p> <p>Vigilar y controlar el aseguramiento en el Sistema General de SS en Salud</p>	<p>Asegurar la prestación de los servicios de agua potable</p> <p>Asegurar la prestación de los servicios de saneamiento básico</p> <p>Vigilancia y control de plazas de mercado y centros de acopio</p> <p>Desarrollo del área rural</p> <p>Promover programas para subsidios para VIS</p>	<p>Administrar recursos, atendiendo su destinación legal cuando la tengan</p> <p>Asesorar y prestar asistencia técnica</p> <p>Seguimiento y evaluación de la acción de los municipios</p> <p>Conservación de la infraestructura de transporte</p> <p>Mantenimiento del medio ambiente</p> <p>Mantener el orden público</p>
MUNICIPAL	<p>Financiar inversiones en infraestructura y dotación</p> <p>Administrar servicios educativos estatales de educación preescolar, básica primaria y secundaria y media</p> <p>Inspección y vigilancia de los servicios educativos estatales</p>	<p><i>Comp de los distritos y mepios certificados</i></p> <p>Las mismas competencias que tienen los deptos frente a los mepios no certificados</p> <p><i>Comp de los mepios no certificados</i></p> <p>Administrar SGP para la mejora de la calidad</p> <p>Trasladar plazas y docentes entre instituciones</p> <p>Suministrar información al departamento y a la Nación</p>	<p>Dirigir el Sistema Local de Salud</p> <p>Financiar la prestación de los servicios del primer nivel de atención</p> <p>Realizar acciones de fomento de la salud</p> <p>Financiar dotación y construcción de las instituciones de prestación</p>	<p>Proyectos en salud, en armonía con las políticas de orden nacional y departal</p> <p>Gestionar el recaudo y la ejecución de los recursos destinados al sector</p> <p>Mecanismos de participación social</p> <p>Identificar a la población pobre y vulnerable de su jurisdicción</p> <p>Seleccionar beneficiarios del Régimen Subsidiado</p> <p>Promover la afiliación al Régimen Contributivo</p> <p><i>Municipios de cat especial, 1º, 2º y 3º</i></p> <p>Controlar la calidad de alimentos para consumo</p> <p>Vigilar condiciones ambientales</p> <p>Vigilar la calidad del agua</p>	<p>Las mismas de los departamentos</p>	<p>Construir y conservar la infraestructura municipal de transporte</p> <p>Promover proyectos de vivienda de interés social</p> <p>Desarrollo del área rural</p> <p>Mejoramiento de la infraestructura de servicios públicos</p>

Asignación de financiamiento consistente con las competencias y servicios descentralizados

El financiamiento de los gobiernos territoriales típicamente se compone de: (i) transferencias del Gobierno Nacional, (ii) competencias tributarias propias y (iii) acceso a endeudamiento. Los tres instrumentos son necesarios para darle sostenibilidad a la provisión de servicios públicos, así como para reforzar el ejercicio de rendición de cuentas de los gobiernos.

Nuevamente, la Ley 60 de 1993 y el Sistema General de Participaciones o Ley 715 de 2001, son los instrumentos que regulan las transferencias financieras, así como las responsabilidades a ser descentralizadas. La Ley 60 preveía la entrega de una proporción creciente de los ingresos corrientes de la Nación (ICN) a los gobiernos subnacionales. El situado fiscal, dirigido a los departamentos y distritos especiales para ser invertido en educación y salud, se llevó de 15% a 23% de los ICN en 1994, a 23,5% en 1995 y 24,5% en 1996. Adicionalmente, la participación de los municipios, que reemplazó la cesión del impuesto a las ventas, se estableció en 15% de los ICN en 1994, con un incremento de un punto porcentual anual hasta alcanzar 22% en 2001¹⁵⁵.

Así, el situado fiscal, las participaciones en los ingresos corrientes nacionales y los recursos provenientes de las regalías, junto con los fondos de cofinanciación (reglamentados por el Decreto 2132 de 1992) y el Fondo Educativo de Compensación,¹⁵⁶ contribuyeron a aumentar considerablemente el flujo de recursos a disposición de los gobiernos locales durante la década de los años noventa.

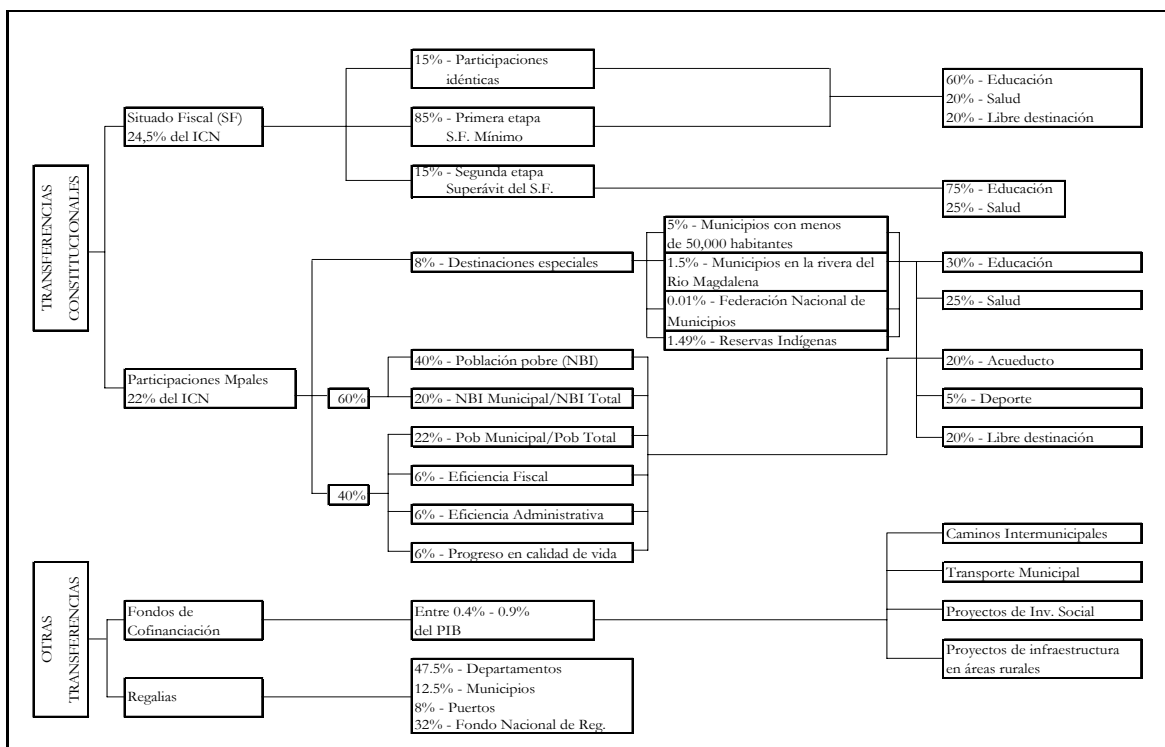
La Ley 60 fue un mecanismo de distribución de las transferencias que hizo énfasis principalmente en las condiciones de pobreza de la población en los municipios, y en menor medida en los resultados de la gestión local como la eficiencia fiscal y administrativa y/o en el progreso en términos de calidad de vida de los habitantes de la entidad territorial. Igualmente estableció una serie de reglas rígidas para la destinación específica de los recursos en los sectores de inversión: educación, salud, agua potable y saneamiento básico, y recursos de libre destinación.¹⁵⁷ El Cuadro 6.4 permite obtener una visión de conjunto del sistema de transferencias establecido por la Ley 60.

¹⁵⁵ Se estableció también que los recursos correspondientes a esta participación fueran directamente a los municipios, siguiendo criterios de población, pobreza y eficiencia administrativa.

¹⁵⁶ Recursos previstos para cubrir los salarios de los maestros.

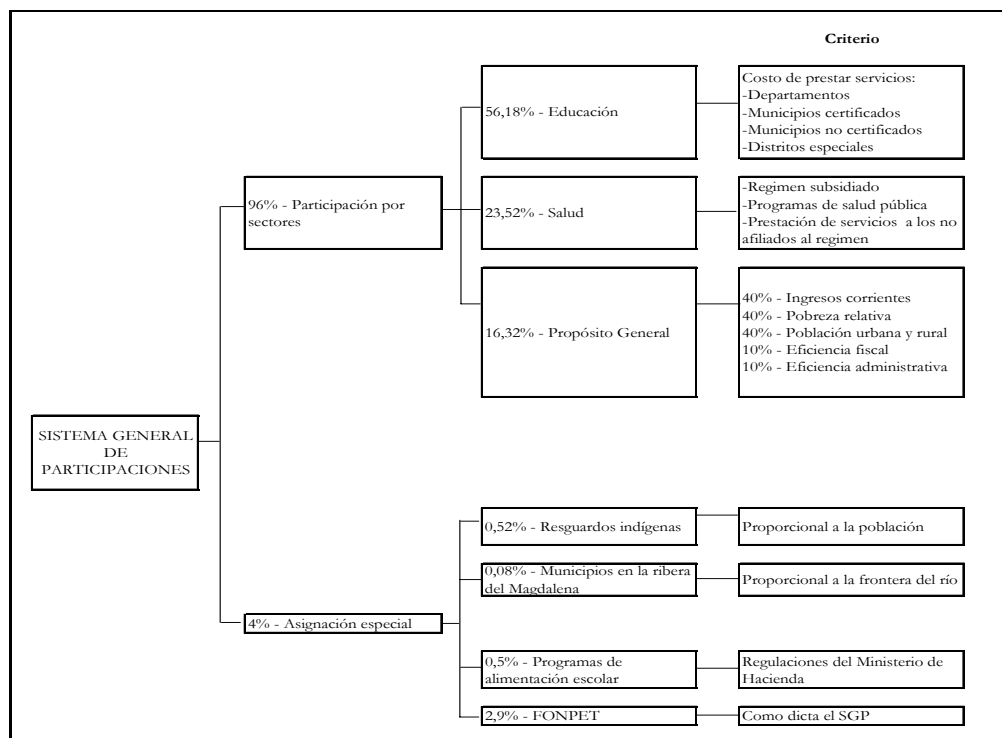
¹⁵⁷ A pesar de calificarse como de libre destinación, sólo pueden financiar inversiones en los sectores establecidos por la ley: vivienda, subsidios a la población pobre para servicios públicos, agricultura, apoyo social para grupos vulnerables, justicia, protección al ciudadano, prevención y atención de desastres, desarrollo institucional, pago del servicio de la deuda de inversión, financiación del pasivo pensional de la entidad, entre otros.

Cuadro 6.4
Sistema de Transferencias 1993-2001



En el año 2001 entró en vigencia la Ley 715, la cual modificó significativamente los mecanismos de transferencia de recursos y, como ya se explicó anteriormente, estableció con mayor detalle las competencias de las entidades territoriales en los principales sectores de inversión social. Los cambios más importantes que introdujo esta norma, en términos de transacciones financieras, fueron: (i) desligó transitoriamente (hasta el 2008) las transferencias de los ICN y estableció que durante este período no podrían crecer más que la inflación más 2 puntos porcentuales al año entre 2002-2005 y 2,5 puntos porcentuales adicionales al año entre 2006-2008; (ii) incluyó por primera vez, en una sola transferencia, los recursos correspondientes a municipios y departamentos en los sectores de educación y salud, y eliminó las diversas fuentes de financiación separadas hasta entonces; y (iii) hizo que las fórmulas de repartición de las transferencias incluyeran los criterios de población atendida, población por atender, condiciones de vida, y logros de gestión (Cuadro 6.5).

Cuadro 6.5
Sistema General de Participaciones desde 2001



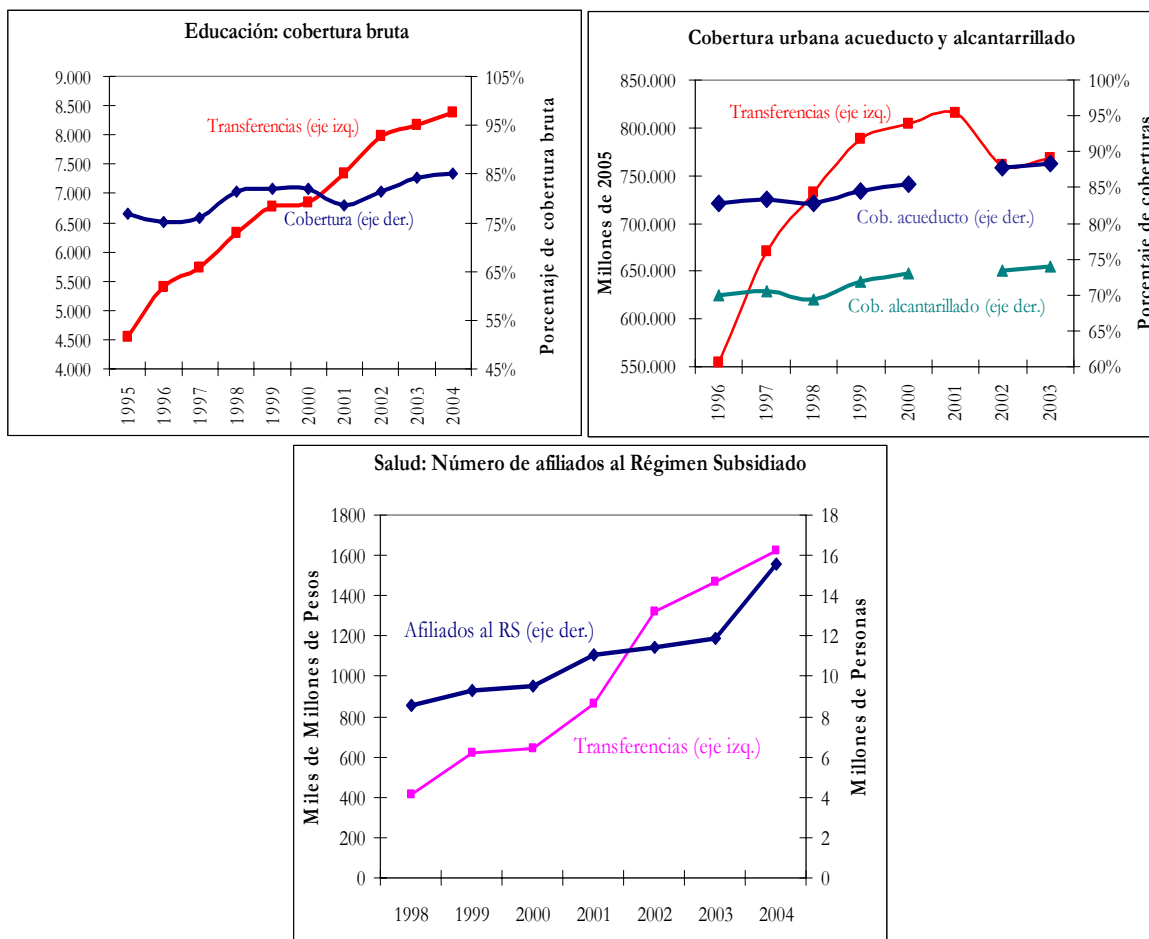
Elementos de evaluación de los gobiernos subnacionales.

El proceso de descentralización en Colombia tiene una trayectoria suficientemente larga como para intentar una evaluación preliminar de resultados en las áreas en las que se han transferido servicios a los gobiernos subnacionales. El Gráfico 6.5 muestra una comparación entre la asignación de transferencias para educación versus la cobertura bruta¹⁵⁸ (en primaria y secundaria) para el período 1995–2004.

¹⁵⁸ La cobertura bruta se define como el número total de alumnos matriculados en los niveles descritos sobre la población en edad de atender estos niveles.

Gráfico 6.5

Asignación de transferencias vs. resultados en educación, acueducto y alcantarillado y salud



Fuente: Departamento Nacional de Planeación.

Las cifras muestran que la cobertura pasó de 76,94% en 1995 a 85,09% en 2004. Se puede observar que entre los años 1998 y el 2002 el aumento real del gasto público por estudiante, medido en porcentaje del PIB per cápita, fue de 14 a 16 en educación primaria, y de 15 a 18 en educación media y secundaria (World Bank <http://devdata.worldbank.org/dataonline/>; UNESCO, Institute for Statistics). Si bien el incremento de transferencias del Gobierno Nacional hacia los subnacionales ha sido muy importante en esta área, las cifras muestran que tales transferencias están compuestas por un traspaso de lo que gastaba el Gobierno Nacional antes de la descentralización, con un incremento moderado del gasto real en los sectores transferidos. El resultado del incremento de cobertura después de la descentralización es significativo (Recuadro 6.2), aunque aún se requiere un esfuerzo adicional para lograr una cobertura mayor, especialmente en educación media y secundaria (IADB, 2006).

Cálculos de Fedesarrollo con base en las Encuestas de Hogares muestran que en áreas urbanas, y tanto en primaria como en secundaria, las diferencias en cobertura por quintiles

han disminuido a partir de 1994. Igualmente se observa una convergencia de los años de escolaridad de la población más joven de los diferentes quintiles. Esto representa un avance frente a la situación previa al proceso de descentralización.

En segundo lugar, el Gráfico 6.5 también muestra la relación entre las transferencias destinadas al sector salud y el número de afiliados al régimen subsidiado.¹⁵⁹ Como en el caso anterior, el esfuerzo en términos de transferencias ha sido muy importante: entre 1998 y 2004 ha aumentado en un promedio de 27% real anual. A su vez, el número de afiliados al régimen creció a una tasa de 11%, pasando de algo más de 8 millones de afiliados a cerca de 16 millones en ese lapso.

En el sector de acueducto y alcantarillado la situación ha seguido una tendencia también favorable, aunque más modesta. La cobertura

de acueductos aumentó en 5,48% y la de alcantarillados en 4% para el período 1996-2003, lo que representa en términos de población una incorporación de aproximadamente 2,4 millones de personas al sistema de acueductos, y de 1,75 millones al sistema de alcantarillados en un lapso de seis años.

Finalmente, en cuanto a la función de compensación interterritorial de las transferencias financieras a los gobiernos subnacionales, el análisis de la situación en Colombia muestra una distribución razonable de recursos per cápita con respecto a la población en situación de pobreza. Los casos que se desvían notoriamente de esta tendencia (como Chocó, Caquetá, Guajira y Meta) se pueden explicar por el efecto estadístico que produce su baja población. En algunos casos, se aprecia una desviación respecto al indicador de transferencias asociado a pobreza como en el caso del departamento de Caldas, en donde se debería corregir al alza la suma trasferida. Sin embargo, las desviaciones anotadas no requieren necesariamente una nueva fórmula de distribución de las transferencias si el objetivo es apoyar con recursos adicionales a los departamentos con mayor pobreza.

Recuadro 6.2
Indicadores de mejoras en la educación primaria y secundaria descentralizada

Desde que la educación primaria y secundaria se entregó a los gobiernos subnacionales en Colombia, los indicadores han mejorado notablemente. La educación primaria pasó de una cobertura neta en 1990 (previo a la descentralización) de 68% a 83% en 2004, y la educación secundaria de 34% a 55% en el mismo período. Comparativamente, en América Latina y el Caribe, las cifras de cobertura neta son 95,3% en primaria, y 65,5% en secundaria. Otro indicador que ha evolucionado positivamente en el proceso de descentralización es la tasa de retención de estudiantes de primaria. En 1990 alcanzó el 67%, en 2000 fue de 90% y en 2004 de 99,8%. El 62% de los estudiantes alcanzó a llegar a 5° grado en 1990, cifra que ascendió a 73% en 1995 y 77,5% en 2004. Finalmente, el número de estudiantes que tuvo que repetir el curso en primaria bajó de 11% en 1990 a 9,3% en 1995 y a 4,3% en 2004. La repetición de curso en el caso de secundaria para los mismos años evolucionó de 19,7% a 4% y a 2,6%. Finalmente, la expectativa de años cursados por estudiante pasó de 9 en 1990 a 10 en 1995 y a 11,5 en 2004.

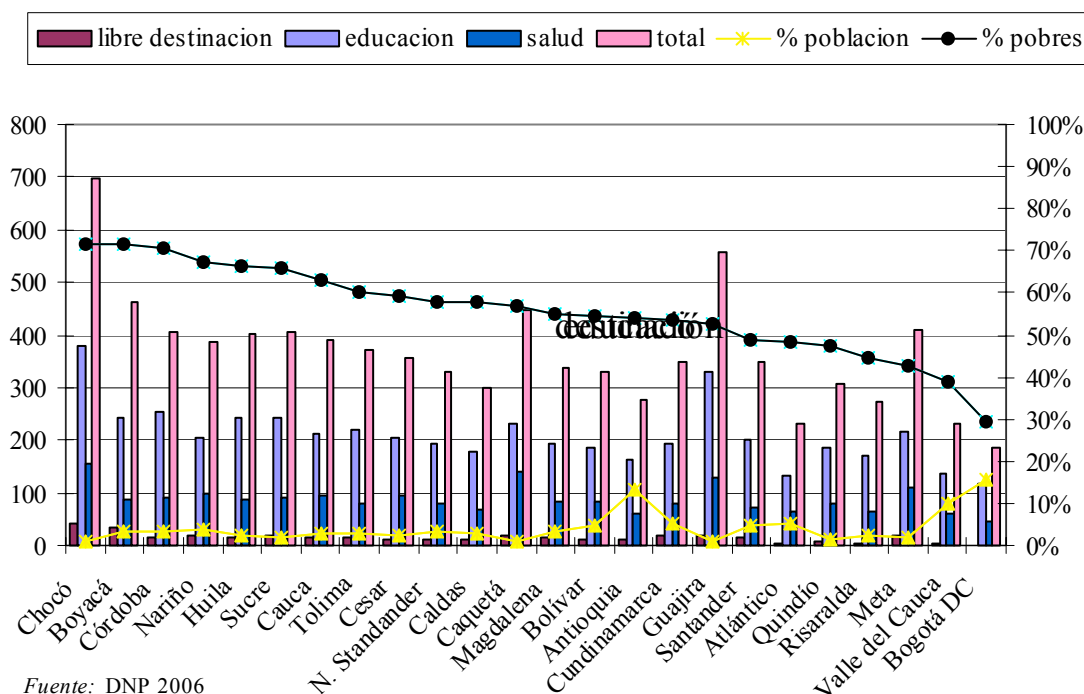
Fuente:
<http://devdata.worldbank.org/edstats/SummaryEducationProfiles/CountryData/GetShowData.asp?sCtry=COL,Colombia>

¹⁵⁹ Se toma en cuenta el régimen subsidiado que es hacia donde se dirige más claramente el esfuerzo de política.

Por otro lado, se puede apreciar una importante concentración de las transferencias en los sectores de salud y educación, con una participación poco significativa de recursos de libre destinación (Gráfico 6.6). Se entiende que la intención de esta política es proteger el gasto en estos sectores considerados claves para el Estado colombiano. Sin embargo, y como ya se señaló, esta situación puede llevar eventualmente a sobreinversión en educación y salud, y a subinversión en otras responsabilidades de los gobiernos subnacionales.

Las siguientes recomendaciones pueden contribuir a mejorar los mecanismos de transferencias en Colombia: (i) aumentar la flexibilidad del uso de los recursos transferidos, en particular de los recursos de libre destinación, lo cual puede ser particularmente relevante en departamentos y municipios con una alta proporción de hogares en condiciones de pobreza o afectados por el conflicto armado, y (ii) aumentar el volumen de transferencias de libre destinación a costa de una parte de las transferencias para educación y salud, dentro de ciertos límites que protejan la inversión de mediano plazo para estos sectores sociales. Estas medidas, junto con un incremento importante de los recursos tributarios propios, como se expone a continuación, pueden ayudar a los gobiernos subnacionales a ser más coherentes con las preferencias y opciones de las comunidades a las que atienden.

Gráfico 6.6
Transferencias per cápita 2004
(en miles de pesos corrientes)



Fuente: DNP 2006

Al principio del presente capítulo se observó (Cuadro 6.1) que los gobiernos departamentales en Colombia recaudan significativamente menos tributos que sus homólogos en otros países de la región: tan solo un 1,9% del PIB, frente al 3,4% de América Latina y 9% de los industrializados. En contraste, los municipios colombianos

presentan un ingreso tributario por esfuerzo propio muy superior (del orden de 3,2% del PIB frente a sólo 1,3% del PIB en otros países latinoamericanos). Tanto en el caso de los municipios como especialmente en el de los departamentos, existe todavía un margen amplio de incremento de su recaudación tributaria si se considera que en países de América Latina e industrializados estas entidades captan, respectivamente, 5,5% y 9% del PIB.

Los impuestos con mayor potencial tributario como son el de renta a personas naturales y empresas, el IVA, aduanas y transacciones financieras, entre otros, pertenecen a la Nación. Los departamentos tienen competencia sobre consumo de licores, cigarrillos, tasas sobre registros y timbres de vehículos. También están autorizados desde 1998 a establecer una sobretasa al consumo de gasolina que, al igual que en el caso de los municipios, no puede exceder el 20% del precio de venta. Los ingresos propios se derivan fundamentalmente de los gravámenes a la cerveza y otros licores, que representan aproximadamente el 50% del total. El resto se reparte esencialmente entre la sobretasa de la gasolina, venta de cigarrillos y registro. Se pueden apreciar dos problemas para aumentar la recaudación. En primer lugar, los departamentos pueden hacer un esfuerzo tributario aún mayor. Es cierto que la recaudación ha ido ligeramente en aumento en los últimos años. Los ingresos tributarios de un grupo de departamentos encuestados por el DNP en 2004 muestran que pasaron progresivamente de 0,91% al 1,11% del PIB entre 2000 y 2003 (DNP. 2004). Aun así, la base tributaria tiene un margen de aprovechamiento posible. La segunda restricción es la base tributaria misma. La recaudación de los impuestos al consumo es compleja y sujeta a altos índices de evasión por las dificultades prácticas de fiscalización, salvo en el caso de la sobretasa a la gasolina.

Por su lado, los municipios tienen una base tributaria mucho más diversificada de la cual hacen parte 19 impuestos y tasas diferentes, aunque sólo tres de ellos (predial, industria y comercio, y sobretasa a la gasolina) representan el 90% de la recaudación de estas entidades. Si bien es cierto que los municipios hacen un esfuerzo fiscal agregado importante, éste se concentra fuertemente en las ciudades más grandes del país. Muchas municipalidades pequeñas dependen significativamente de las transferencias de la Nación.

Como resultado de esta base tributaria y de la maduración de los municipios en el tiempo, estas entidades recaudan algo más de 3% del PIB (mientras que en América Latina la cifra equivalente es apenas algo más del 1%). Sin embargo, aún les queda mucho por mejorar en términos de recaudación si se compara con el 5,5% del PIB que captan los gobiernos locales en los países industrializados. En una muestra de algo más de 900 municipalidades con reportes financieros aceptables compilada por el DNP (2004) se puede apreciar que el impuesto de industria y comercio (cobrado sobre el volumen de negocios) representa 0,83% del PIB, el predial 0,66% y otros (entre ellos el consumo de gasolina) un 0,50% del producto.

El impuesto de industria y comercio se aplica a todas las actividades industriales y comerciales. Es un impuesto complejo, con múltiples tarifas y exenciones que varían de un municipio a otro. La limitación más importante de este impuesto se encuentra en los municipios de base agrícola o con alta concentración industrial de producción de bienes exportados exentos. Los municipios que exhiben estas características carecen de base tributaria y obtienen recursos limitados por esta vía, en relación con los demás. La relativa

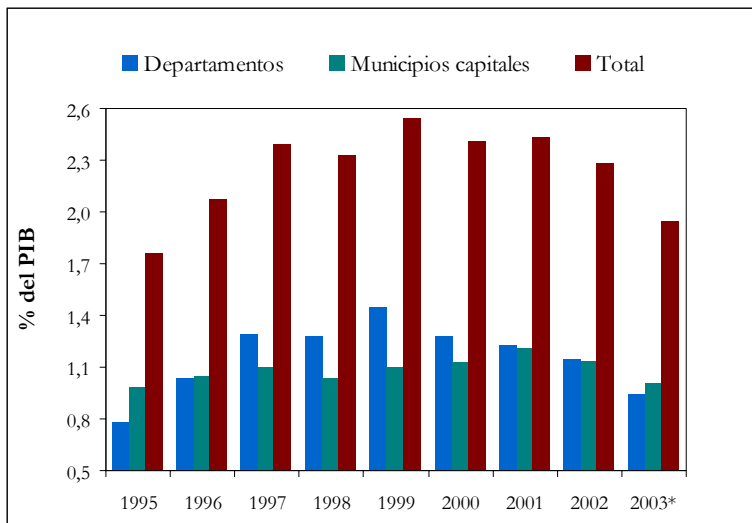
inocuidad política (en términos electorales) de este impuesto puede llevar a algunos alcaldes a abusar de su uso, generando así condiciones adversas para la inversión.

Sobre el impuesto predial, aspectos como la carencia de un programa sistemático de actualización catastral, el atraso en los registros urbanos, el hecho de que los avalúos sean inferiores a los valores de mercado de los inmuebles, y las brechas entre tarifas nominales y efectivas, son los principales obstáculos técnicos a la eficiencia y productividad en el recaudo de este tributo. A estas dificultades se añade la baja propensión de ciertos alcaldes a cobrar un impuesto que puede contar con poca aceptación por parte de sectores de población con baja cultura tributaria. Sin embargo, está claro que el *stock* inmobiliario de Colombia permitiría generar una recaudación mucho mayor del impuesto predial, con mejores catastros, fiscalización y aumento de la cultura tributaria de las comunidades.

Los municipios colombianos tienen en general un potencial adicional de aproximadamente 2% del PIB en materia de recaudación tributaria. A su vez los departamentos podrían captar aproximadamente otro 2% a 3% del PIB si ampliaran su base tributaria. En caso de lograr estos incrementos en la recaudación de tributos propios, los gobiernos subnacionales, especialmente los departamentos y ciudades más pobladas y con mayor actividad económica, podrían disminuir su presión sobre las transferencias del Gobierno Nacional y sostener sus gastos apoyados en las contribuciones de sus respectivas poblaciones. Esta tendencia aumentaría su autonomía financiera, y podría reforzar la rendición de cuentas vertical. Para lograr estos objetivos, se requieren medidas del siguiente tenor: (i) mejorar la capacidad de fiscalización y recaudación de las entidades subnacionales; (ii) fortalecer la estructura tributaria de los departamentos entregándoles impuestos o partes de impuestos nacionales (como fue el caso de la gasolina) consistentes con el incremento de sus responsabilidades sobre servicios públicos; (iii) fortalecer las condiciones técnicas de los impuestos (desarrollo y mejora de catastros y bases de datos tributarias); (iv) fortalecer los incentivos para la recaudación de tributos propios a través de nuevas reglas que apliquen a una parte de las transferencias del Gobierno Nacional, mediante, por ejemplo, el establecimiento de un fondo de inversión a ser desembolsado contra metas de recaudación, con parte de los recursos transferidos actualmente por otras vías.

Finalmente, en cuanto a la capacidad de endeudamiento de las entidades territoriales, la evolución de las políticas del país sugiere que Colombia aprendió la lección de los errores cometidos. Durante la década de 1990, la flexibilidad en las reglas de endeudamiento territorial permitió un grado de irresponsabilidad fiscal de esas entidades. En un contexto de descentralización, el control y seguimiento del endeudamiento de los niveles territoriales de gobierno, al igual que la existencia de reglas claras y mecanismos de control eficientes, son puntos fundamentales para la estabilidad financiera del sector público. Sin embargo, estos aspectos no acompañaron al proceso de descentralización durante gran parte de la década de los noventa. En Colombia, tal fenómeno hizo que los gobiernos subnacionales acumularan elevados niveles de deuda durante los primeros años del proceso de descentralización, como muestra el

Gráfico 6.7
Deuda pública territorial interna (% del PIB)



* Datos provisionales

Fuente: Contraloría General de la República y cálculos propios.

Más de una vez los gobiernos locales tuvieron que ser rescatados financieramente por el Gobierno Nacional cuando se encontraron en dificultades para servir sus deudas, lo que distorsionó los incentivos hasta tal punto que se endeudaron a las tasas más elevadas del mercado financiero.

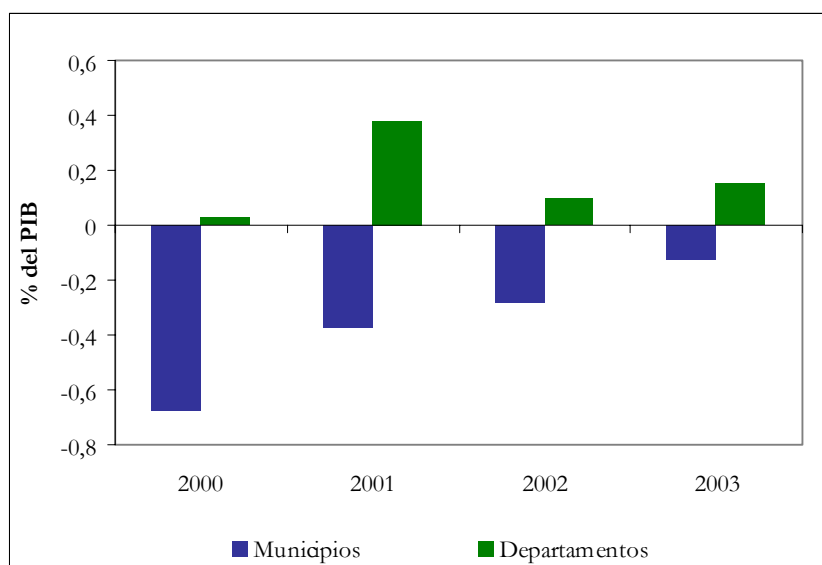
Desde entonces, el sector público ha hecho un esfuerzo importante para disminuir el riesgo moral implícito en la legislación de la primera etapa de la descentralización. La aprobación de la Ley 358 de 1997, del Decreto 2187 de 1997, y en particular de la Ley 617 de 2000 -- que creó reglas claras en cuanto a financiación y topes de gastos--, fueron instrumentos que ayudaron a revertir la tendencia de endeudamiento creciente de las entidades territoriales. Adicionalmente, en 2003 se aprobó la Ley 819, que clasificó a las entidades territoriales como sostenibles o no sostenibles según los indicadores de liquidez y solvencia implementados por la Ley 358¹⁶⁰.

El resultado de estas decisiones de política y legislativas fue una mayor disciplina fiscal que se refleja en el ahorro creciente de numerosos municipios y departamentos en los últimos años (Gráfico 6.8). No obstante, según el DNP (2003), el 30% de las entidades territoriales no cumplían en 2003 los límites de ajuste fiscal y la clasificación promedio en desempeño fiscal apenas llegaba a 55,64%, lo cual evidencia que todavía faltaba por consolidar la sostenibilidad fiscal de numerosas municipalidades.

¹⁶⁰ La Ley 358 de 1997 estableció que sólo aquellas entidades con un indicador de liquidez (servicio de la deuda/ahorro corriente) menor al 40% y un indicador de solvencia (saldo de deuda/ingresos corrientes) menor al 80% podían contraer deuda de forma autónoma con entidades financieras.

Por otra parte, a raíz del ahorro realizado, los saldos de deuda de los departamentos pasaron de 1,29% del PIB en el año 2000 a 0,97% del PIB en 2003. Los municipios pasaron de 1,55% a 1,32% del PIB en el mismo período. Cabe señalar que el balance de las deudas es muy desigual entre los departamentos y municipios. Por ejemplo, en el caso de los departamentos, Valle del Cauca concentraba el 25% del total, Cundinamarca 14,4%, Antioquia 12,3% y Santander 10,1%, equivalente a 62% aproximadamente del endeudamiento departamental para el año 2003 (DNP, 2004).

Gráfico 6.8
Balance fiscal de municipios y departamentos



Fuente: DNP, 2004.

Al igual que en Colombia, la mayoría de los países de la región ha introducido reformas que de una u otra manera restringen la autonomía de financiamiento de las entidades territoriales e imponen una mayor responsabilidad fiscal en estos gobiernos. Entre ellas se encuentran desde la prohibición del endeudamiento subnacional hasta topes de *stock* y de flujo de endeudamiento y servicio de deuda relativos a ingresos o a otros parámetros fiscales. Sin embargo, estas previsiones no afectan pasivos importantes de carácter laboral o con proveedores en los que las municipalidades pueden incurrir. Se debe admitir que el sector público colombiano ha hecho un esfuerzo por documentar los pasivos laborales, pero aún no se tiene una contabilidad completa de todos ellos, y menos aún se cuenta con las reservas financieras que respaldarían estas obligaciones.

Entre las recomendaciones para Colombia en materia de endeudamiento subnacional figuran: (i) mantener los controles sobre el *stock* y flujo de endeudamiento; (ii) mejorar el reporte fiscal de los gobiernos subnacionales, especialmente en materia de endeudamiento; (iii) documentar e incorporar completamente a la contabilidad pública los pasivos laborales

y el flujo previsto para su cancelación, incluyendo los impactos presupuestarios y financieros futuros.

En síntesis, en Colombia no existe completa neutralidad fiscal. La Ley 715 de 2001 produjo un alivio temporal al desligar las transferencias de los ingresos corrientes de la Nación hasta el año 2008, aunque debido al carácter transitorio y parcial de esta ley, el riesgo fiscal a mediano plazo no ha desaparecido. Por ello es necesario tomar medidas más amplias y de largo plazo antes de la extinción de la vigencia de este instrumento legal para asegurar tanto el equilibrio fiscal intergubernamental como la sostenibilidad macro¹⁶¹.

En cuanto a la distribución de competencias de gasto entre cada nivel de gobierno se registran problemas de inflexibilidad presupuestal y los derivados de la dificultad de que el gasto público regional refleje adecuadamente las preferencias de la comunidad, todo lo cual puede contribuir a debilitar la capacidad gerencial de los gobiernos subnacionales. Tampoco se observa una asignación clara de responsabilidades y competencias entre los diferentes niveles de gobierno.

En relación con la recaudación, los gobiernos departamentales en Colombia recaudan significativamente menos tributos que sus homólogos en otros países de la región. En contraste, los municipios presentan un ingreso tributario por esfuerzo propio superior. Tanto en el caso de los municipios, pero especialmente en el de los departamentos, existe todavía un margen amplio para elevar su recaudación tributaria si se considera lo que se capta en países industrializados. En lo pertinente al endeudamiento, se han introducido reformas que de una u otra forma restringen la autonomía de financiamiento de las entidades territoriales e imponen una mayor responsabilidad fiscal en estos gobiernos. Entre ellas se encuentran desde la prohibición del endeudamiento subnacional hasta topes de stock y de flujo de endeudamiento y servicio de deuda relativos a ingresos y otros parámetros fiscales. Sin embargo, estas previsiones no afectan pasivos importantes de carácter laboral o con proveedores en los que las municipalidades pueden incurrir. Los esfuerzos del sector público por documentar los pasivos laborales son loables pero todavía no se tiene contabilidad completa de los mismos y se carece de las reservas financieras que los respaldarían.

A la luz de lo visto anteriormente se podrían considerar las siguientes opciones de política:

- (i) Lograr mayor coordinación fiscal entre la delegación de responsabilidades de gasto a los gobiernos subnacionales y las transferencias financieras correspondientes.
- (ii) Ajustar el presupuesto del Gobierno Nacional para concentrar sus recursos en las funciones estratégicas de este nivel y no duplicar gasto en competencias asignadas a las administraciones subnacionales.
- (iii) Definir en forma clara las competencias y servicios de los tres niveles de gobierno, bien sea a través del desarrollo de una ley orgánica de distribución de responsabilidades y competencias, como la LOOT, en la que se distingan con

¹⁶¹

Véase la nota 28.

mayor claridad y congruencia gerencial las respectivas responsabilidades de los tres niveles de gobierno, o bien mediante la reglamentación de las Leyes 60 y 715.

- (iv) Aumentar la flexibilidad del uso de los recursos transferidos, en particular de los de libre destinación, lo cual puede ser particularmente relevante en departamentos y municipios con una alta proporción de hogares en condiciones de pobreza y/o afectados por el conflicto armado.
- (v) Aumentar el volumen de transferencias de libre disposición a costa de parte de las transferencias para educación y salud, dentro de los límites que protejan la inversión de mediano plazo en estos sectores sociales.
- (vi) Aumentar el recaudo de tributos propios en los niveles subnacionales -- especialmente en aquellos departamentos y ciudades más poblados y con mayor actividad económica-- con medidas destinadas a mejorar la capacidad de fiscalización y recaudación de tales entidades; fortalecer la estructura tributaria de los departamentos entregándoles impuestos o partes de impuestos nacionales (como en el caso del de la gasolina) de acuerdo con el incremento de sus responsabilidades sobre servicios públicos; fortalecer las condiciones técnicas de los impuestos (desarrollo y mejora de catastros y bases de datos tributarias); y perfeccionar los incentivos para recaudar tributos propios a través de nuevas reglas sobre una parte de las transferencias del Gobierno Nacional (Se podría establecer un fondo de inversión a ser desembolsado contra metas de recaudación con una porción de los recursos transferidos actualmente por otras vías).
- (vii) Mantener los controles sobre el *stock* y flujo de endeudamiento.
- (viii) Mejorar el reporte fiscal de los gobiernos subnacionales, especialmente en materia de endeudamiento.
- (ix) Documentar completamente e incorporar a la contabilidad pública los pasivos laborales y el flujo previsto para su cancelación, incluyendo los impactos presupuestarios y financieros futuros.
- (x) Desarrollar desde la Nación un programa de ajuste financiero en el cual se reduzca progresivamente su cofinanciación de las competencias descentralizadas, especialmente de aquellas vinculadas a los sectores sociales y a la prestación de servicios que dupliquen el gasto territorial.
- (xi) Diseñar los mecanismos para lograr la sostenibilidad fiscal, lo cual requiere transformar el sistema de compensación intergubernamental mediante una articulación adecuada del SGP, las regalías y los recursos propios en función de las competencias asignadas; transformar el régimen de regalías en un instrumento de compensación territorial; y fortalecer las rentas tributarias territoriales.

Capacidad de gestión del Gobierno Nacional y de los gobiernos subnacionales, redefinición de competencias y coordinación intergubernamental

El proceso de descentralización genera importantes cambios en las competencias respectivas de los gobiernos nacional y subnacionales. El Gobierno Central debe reorientar su arquitectura institucional y legal a medida que transfiere amplias responsabilidades sobre numerosos servicios públicos a los gobiernos subnacionales. Por otro lado, el poder creciente de los gobiernos regionales y municipales los convierte en actores importantes tanto políticamente como por el volumen de inversión pública que está bajo su responsabilidad. Esto requiere un fortalecimiento de los mecanismos de concertación intergubernamental. Finalmente, todos los niveles de gobierno deben avanzar en mejorar la transparencia de gestión y facilitar los mecanismos de rendición de cuentas ante sus electores. De esta forma, la nueva misión de los diversos niveles de gobierno como proveedores de servicios públicos, así como su importancia política relativa adquirida, hace necesaria la introducción de reformas institucionales que proporcionen los medios para enfrentar ambas transformaciones.

Reforma y desarrollo institucional del Gobierno Nacional para adaptarlo a la descentralización

El Gobierno Nacional, incluyendo los ministerios y las agencias públicas que entran a un proceso de descentralización, debe preparar y ejecutar planes de reestructuración que le permitan regular la disminución del personal, la reducción de funciones y presupuesto, y el mejoramiento de la eficacia y eficiencia en el desempeño de sus responsabilidades centrales. En particular, este nivel de gobierno debe fortalecer sus capacidades en aquellas áreas donde existen más externalidades, como la política exterior y de defensa, la regulación de los mercados y el comercio exterior, entre otras.

Desde el comienzo del proceso de descentralización colombiano se desarrolló un debate entre los actores políticos nacionales sobre la necesidad de ajustar los diversos niveles de la administración pública, y especialmente el Gobierno Nacional, tanto en cuanto a sus responsabilidades como a sus recursos. En 1998 el Congreso aprobó la Ley 489 para regular la organización y funcionamiento de las entidades públicas nacionales. En este instrumento legal se prevé la reorganización, ajuste o supresión de instituciones por una serie de motivos, entre los cuales se encuentra la descentralización o desconcentración de un servicio que haga que la entidad pierda la respectiva competencia¹⁶².

Posteriormente, la Ley 790 del año 2002 autoriza al Presidente de la República a avanzar en el proceso de reestructuración de la administración pública para mejorar la asignación de recursos, eliminar duplicación de funciones y continuar el proceso de descentralización, entre otros objetivos. La ley fusionó varios ministerios y permitió suprimir un grupo de instituciones nacionales.

De acuerdo a un informe del DNP (2006), de las 302 entidades del Gobierno Nacional existentes en agosto del año 2002, se había llegado a 269 a principio del año 2006. El mismo documento reporta la supresión de casi 30.000 empleos en el sector público, y

¹⁶²

Ley 489 de 1998, Art. 52.

ahorros por este concepto en el orden de 625.474 millones de pesos. Estas acciones se concentraron especialmente en empresas del Estado y fundaciones dependientes del Gobierno Nacional. Sin embargo, el análisis del presupuesto muestra un gasto en personal relativamente estable en términos del PIB del orden del 3% en 1995, del 3,4% en 2000 y de 3,1% en 2005. Esta evolución parece sugerir que el ajuste de personal en el Gobierno Nacional, después de pasar por un significativo proceso de descentralización, es todavía limitado. Sin embargo, también se debe anotar que en el caso del Ministerio de Educación, uno de los más avanzados en el proceso de descentralización, los gastos de personal descendieron en un 20% en términos reales entre los años 2000 y 2005¹⁶³.

El Gobierno Nacional ha sido muy activo en la creación de dependencias en varios ministerios encargadas de formular programas de apoyo técnico e institucional a los gobiernos locales. Entre las más relevantes se encuentra la creación de la Dirección General de Apoyo Fiscal (DAF) en el Ministerio de Hacienda. El objetivo principal de esta agencia gubernamental es prestar asesoría y acompañamiento a los departamentos, municipios y distritos especiales en aspectos financieros y fiscales. Esta agencia asesora a las entidades que adopten programas de saneamiento fiscal como los enmarcados en la Ley 358 de 1997 ó 617 de 2000. Además, cualquier representante de los entes territoriales (Alcaldes, Gobernadores, Diputados, Concejales, Personeros, etc.) puede solicitar asistencia técnica a la DAF en temas como categorización municipal, evaluación financiera y tributaria, programas de saneamiento fiscal, programas de fortalecimiento de ingresos y programas de fortalecimiento institucional.

Por otro lado se creó la Dirección de Descentralización en el Ministerio de Educación. El Decreto 2230 de 2003 prevé que esta dirección tendrá como función fortalecer la capacidad de gestión de las entidades certificadas por el Ministerio (78 en total) para asumir competencias en materia de educación. Adicionalmente, dicha dependencia debe dirigir su asistencia técnica a las Secretarías de Educación para el diseño y la evaluación de programas de ampliación de cobertura y constituirse en un mecanismo de alineación entre las políticas del Ministerio y las políticas locales. En el área de la salud, las Direcciones Territoriales del Ministerio de Protección Social tienen como función principal, de acuerdo con el Decreto 205 de 2003, coordinar con los organismos planificadores de las entidades territoriales la adopción de planes, programas y proyectos relacionados con la protección social, el empleo y el desarrollo del Sistema de Seguridad Social Integral, entre otros. No obstante, estas direcciones se ocupan principalmente de temas laborales relacionados con el bienestar y los derechos de los empleados.

Dentro del Ministerio del Interior y de Justicia, la Dirección de Asuntos Territoriales y Orden Público tiene como función asesorar y coordinar la formulación, ejecución y evaluación de las políticas del Gobierno Nacional sobre ordenamiento territorial. Según el Decreto 200 de 2003, a través de esta Dirección se busca promover la cooperación entre las entidades territoriales y la Nación con el fin de garantizar el desarrollo de las competencias asignadas a las primeras. Finalmente, mediante procesos de concertación, esta dependencia debe delimitar de forma clara las competencias de las entidades territoriales cuando existan

¹⁶³ Cálculos propios con base en el costo de la nómina del Ministerio de Educación expresado en porcentaje del PIB. Costo de personal del año 2000: 12.43 millones de pesos corrientes, 2005: 16,3 millones. PIB 2000: 174 billones de pesos corrientes, 2005: 284 billones.

conflictos entre ellas. A diferencia de las dependencias en el Ministerio de Educación, el papel de esta dirección ha sido poco activo, particularmente desde la fusión ministerial de 2002¹⁶⁴.

Finalmente se creó la Unidad Administrativa Especial de Desarrollo Territorial (hoy Dirección de Desarrollo Territorial Sostenible-DDT) en el DNP. Por su intermedio se espera mejorar la gestión de las entidades a través de la cooperación técnica y financiera. Por otro lado, en la búsqueda de una mayor disciplina fiscal, los municipios deben reportar cada año ante la DDT la ejecución de las transferencias. Esta dependencia también pone a disposición de los municipios y departamentos una metodología para el seguimiento y evaluación de las políticas públicas.

El proceso de descentralización en Colombia, aunado a consideraciones de austeridad fiscal y disminución de costos de transacción para los ciudadanos y las empresas, ha generado un incentivo y voluntad política considerables para la reforma del Estado que se expresa en normas, ajustes institucionales y fiscales efectivos. Reconociendo que Colombia es un ejemplo de reforma institucional del Gobierno Nacional, se pueden formular algunas sugerencias adicionales, en este caso para coordinar estas transformaciones con el proceso de descentralización. Entre las posibles recomendaciones se encuentran las siguientes: (i) una vez aclarada la distribución de responsabilidades sobre los servicios públicos entre los diferentes niveles de gobierno, realizar un inventario y ajuste de recursos del Gobierno Nacional en los sectores entregados a los gobiernos subnacionales; (ii) reorientar y fortalecer las funciones del Gobierno Nacional en los sectores transferidos hacia producción de estrategias y políticas, estándares de calidad, producción de normas nacionales y regulación sectorial.

Reforma y desarrollo institucional de los gobiernos regionales y municipales de acuerdo con las responsabilidades transferidas

La motivación económica de un proceso de descentralización tiene como principal objetivo mejorar la eficiencia y eficacia de la gestión pública. Los gobiernos subnacionales deben preparar y ejecutar progresivamente programas de reestructuración y fortalecimiento institucional que les faciliten la absorción de importantes contingentes de personal, servicios y presupuesto. En este sentido, la calidad institucional de las entidades territoriales, tanto en las funciones de planeación como de ejecución de inversiones y provisión de servicios locales, cumple un papel fundamental.

Paulatinamente, el Gobierno Nacional en Colombia ha ido poniendo a disposición de las entidades territoriales una serie de instrumentos para aumentar su capacidad institucional y de gestión. Los más importantes son la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP), creada en los años ochenta con el fin de fortalecer el aspecto de formación técnica y capacidad institucional en los gobiernos subnacionales, y el Programa de Desarrollo Institucional (PDI), iniciado ya entrados los años noventa y financiado con recursos internacionales. Adicionalmente existe el instrumental legal y apoyo técnico para las áreas de planeación, inversión, presupuesto y contabilidad. Como resultado de estos esfuerzos,

¹⁶⁴ Cuando se fusionó en un solo ministerio lo que antes eran dos: el Ministerio del Interior y el Ministerio de Justicia.

actualmente se registra una tendencia general a que los municipios cuenten, en su mayoría, con una cultura más sólida de planeación, análisis y ejecución de proyectos. Otro aspecto positivo es que, en el ámbito municipal, son muchos los gobiernos que reportan haber recibido ayuda técnica del departamento, de la Nación y de las corporaciones regionales cuando así se requirió¹⁶⁵.

El principal obstáculo al que se enfrenta el Gobierno Nacional para apoyar a los municipios en el desarrollo de sus capacidades de gestión y para avanzar adecuadamente en el proceso de descentralización por lo general tiene que ver con la falta de disponibilidad de información suficiente para llevar a cabo evaluaciones periódicas y confiables sobre logros de objetivos y resultados de gestión. Entidades como el DNP y los ministerios de Hacienda, Educación y Protección Social, están mejorando la recolección y sistematización de información departamental y municipal con variables que les faciliten hacer un seguimiento y monitoreo de estos gobiernos. Pero aún no existe un sistema completo de información territorial que permita una evaluación plena del desempeño territorial y que integre las dimensiones fiscal, social, de transparencia y política, con información generada en tiempo real y útil (DNP, 2005).

La función pública local también se ha visto afectada por la organización y estructura del sistema político. Las disputas locales y la negociación entre los diferentes actores políticos ha dificultado el desarrollo de fortalezas institucionales de largo plazo. La falta de capacidad técnica del personal, no obstante la existencia de la ESAP, también es otra falla de la gestión pública, particularmente a nivel municipal (no tanto departamental). Como se mencionó en el Capítulo V sobre Gestión Pública, existe un déficit en la formación académica y en la calidad de los funcionarios en el nivel local. Según el DNP (2001), en el sector descentralizado el peso de la planta de personal ha crecido y el nivel de profesionalización es bajo. Respecto a este punto, Seade *et al.* (2004) confirman que el problema se ha acentuado por factores como la alta rotación de cargos y una composición de empleo con demasiado énfasis en el nivel operativo y de soporte administrativo.

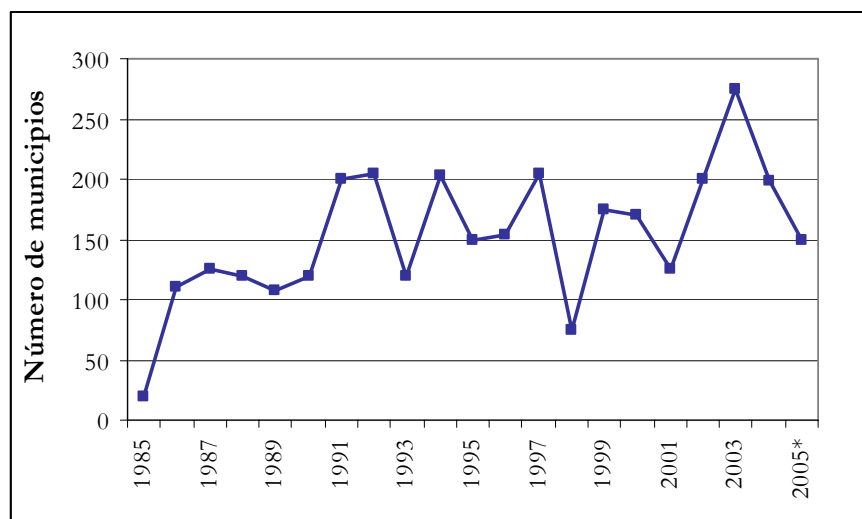
Paralelamente, el desarrollo del proceso de descentralización en Colombia ha estado afectado por el conflicto armado, con consecuencias negativas para la gobernabilidad de las instituciones subnacionales, al igual que para el Gobierno Nacional. El Gráfico 6.9 dimensiona el problema, al mostrar el número de municipios en los cuales se han registrado ataques contra la Fuerza Pública por parte de los grupos armados ilegales durante los últimos veinte años. Si bien es cierto que a partir de 2003 los atentados han disminuido considerablemente, en el año 2004 se presentaron hostigamientos en casi el 20% del total de municipios y hasta septiembre de 2005, en el 15%.

Existen varios mecanismos a través de los cuales el conflicto armado entorpece la capacidad de gestión de las entidades territoriales más vulnerables. Primero, los actores armados atacan directamente al Estado y a sus funcionarios. Son numerosos los casos de Alcaldes, Concejales y Gobernadores amenazados y asesinados, así como de toma de municipios. Uno de los episodios más recientes, en mayo de 2005, fue el asesinato de cuatro Concejales en el municipio de Puerto Rico, en el departamento del Caquetá. En

¹⁶⁵ González (2002). Este estudio hizo parte de un trabajo más amplio del DNP en el que se evalúa la descentralización e incluyó una muestra representativa de municipios.

segundo lugar, la presencia de los actores armados inhibe la prestación de servicios públicos y deslegitima al Estado. En tercer lugar, se impide igualmente la cooperación entre el Estado y la sociedad civil. Finalmente, la intimidación que ejercen los grupos armados sobre la sociedad civil no permite una participación ciudadana efectiva, lo que limita el control de los ciudadanos sobre la gestión de los gobiernos locales (PNUD, 2003)

Gráfico 6.9
Municipios en los que se registraron ataques contra la Fuerza Pública



*Hasta septiembre de 2005

Fuente: Fundación Seguridad y Democracia.

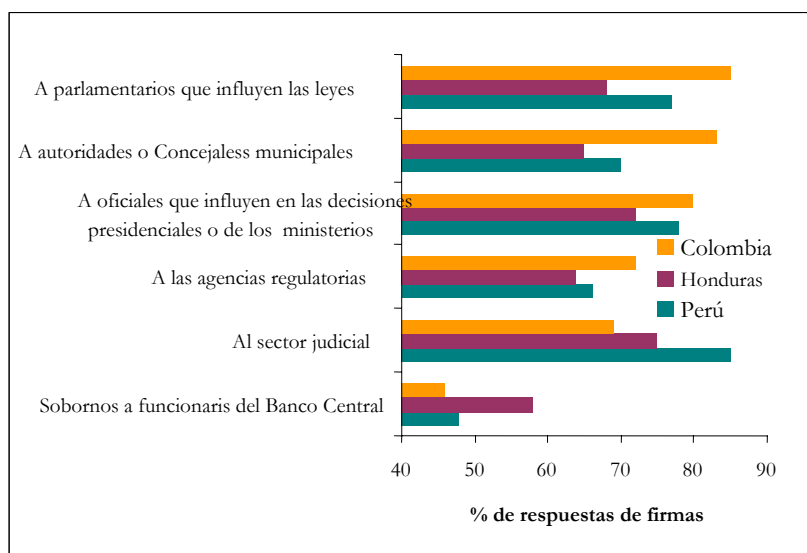
Otro factor que limita la capacidad de gestión de las entidades territoriales, es la corrupción. En todos los niveles de gobierno la corrupción tiene un impacto desfavorable sobre la gobernabilidad, en la medida en que desacredita al Estado y a los funcionarios públicos, y disminuye los recursos públicos para la provisión de servicios. Una de las manifestaciones más visibles de la corrupción en el país es la captura del Estado por parte de grupos de interés para influir a través de prácticas irregulares en los procesos de decisión de política. El Gráfico 6.10 muestra la percepción de empresarios encuestados según la cual las autoridades o Concejos Municipales son el segundo grupo, después de los parlamentarios, que presenta el mayor nivel de captura. En el gráfico se incluyen las percepciones empresariales sobre el mismo tópico en Perú y Honduras, para efectos comparativos.

Datos del mismo estudio indican que la percepción sobre la honestidad de las Alcaldías y Gobernaciones de un grupo significativo de usuarios de los servicios públicos y empresarios es pobre: el 37% de los encuestados opina que las Alcaldías son deshonestas y el 38% dice lo mismo sobre las Gobernaciones. Ahora bien, con el fin de analizar las diferentes dimensiones de la corrupción en el sector público, se presentan en el Cuadro 6.6 en el que se incluyen índices compuestos¹⁶⁶ para cada nivel de gobierno, donde a mayor

¹⁶⁶ Para una descripción detallada de la forma en que se construyeron los índices, consultar el Anexo 4 de Vicepresidencia de la República (2002).

valor, mayor nivel percibido de corrupción. Se observa así que en las dimensiones estudiadas las entidades municipales presentan los índices más elevados y que las diferencias son particularmente significativas en el campo de la administración de personal y la administración de presupuesto.

Gráfico 6.10
Nivel de captura del Estado¹⁶⁷: Perú, Honduras y Colombia



Fuente: Vicepresidencia de la República, 2002.

Cuadro 6.6
Índices de corrupción para los diferentes niveles de gobierno

	Media Central	Media Departamental	Media Municipal
Índice de corrupción agregado	46,0	48,0	50,7
Índice de captura del Estado	67,2	70,0	71,6
Índice de corrupción dentro del sector público	45,7	46,3	47,0
Índice de corrupción dentro de la administración de personal	25,5	27,6	33,0
Índice de corrupción dentro de la administración de presupuesto	20,0	23,4	25,6

Fuente: Vicepresidencia de la República (2002).

Frente a estos indicios el Gobierno Nacional, a través de la Vicepresidencia de la República, se propuso y logró establecer una serie de convenios con las Gobernaciones, las Alcaldías cabecera de departamentos, en las localidades del Distrito Capital, en las 32 corporaciones autónomas regionales y otros gobiernos locales. Estos acuerdos, conocidos como *pactos por la transparencia*, implican el seguimiento de 22 indicadores para las gobernaciones y 25 para los municipios, incluyendo temas de publicación y acceso a

¹⁶⁷ Afirmación de la existencia de presión indebida por parte de elites para influenciar decisiones de gobierno.

información relevante sobre la gestión de estos niveles de gobierno por parte de la ciudadanía, planificación de inversiones, presupuesto, contrataciones y control interno.¹⁶⁸ Los gobiernos que realizan estos acuerdos se comprometen a permitir la supervisión de las comunidades para comprobar su cumplimiento. Igualmente, el Gobierno Nacional ha publicado los índices que ha recopilado, en los que se cuantifican para cada gobierno territorial el nivel de cumplimiento de los pactos.¹⁶⁹ Esta documentación muestra un panorama diverso en el que, como es de esperarse, algunos gobiernos territoriales cumplen satisfactoriamente los acuerdos de transparencia y presentan índices óptimos, mientras que otros van a la saga y en el medio se encuentran situaciones mixtas. La publicación de los índices ha creado una presión competitiva para mejorar los mecanismos de información, gestión y control por parte de los gobiernos subnacionales y es una práctica recomendable para otros países.

En general, se puede afirmar que en Colombia los gobiernos subnacionales han avanzado en el desarrollo de sus capacidades administrativas y que el Gobierno Nacional ha puesto medios de apoyo razonables a disposición de las administraciones territoriales. Las recomendaciones en esta materia se pueden resumir en dos: (i) una vez aclarada la distribución de responsabilidades entre los diversos niveles de gobierno, establecer un programa periódico de fortalecimiento institucional en cooperación entre el Gobierno Nacional y los gobiernos subnacionales, cuyo objetivo sería robustecer o desarrollar áreas de administración sectorial específicas en las materias de responsabilidad de cada gobierno, y (ii) fortalecer la base jurídica de los llamados pactos de transparencia para sancionar a aquellas entidades gubernamentales que no cumplan sus acuerdos, incluyendo tanto a los gobiernos subnacionales como al Gobierno Nacional.

Coordinación de las relaciones intergubernamentales

Todo proceso de descentralización genera la necesidad de establecer nuevos mecanismos para regular las relaciones entre el Gobierno Nacional y los gobiernos subnacionales o adaptar los existentes. Las formas específicas que se adoptan son variadas. Algunas son de carácter formal, otras informal. En todo caso, los nuevos mecanismos intergubernamentales deben tomar en cuenta que las relaciones entre los gobiernos territoriales cambian de manera sustancial cuando los cuerpos ejecutivos y de deliberación subnacionales son elegidos popularmente, a diferencia de lo que sucede cuando las autoridades regionales y locales son designadas.

Para el caso colombiano, el tema de la coordinación entre los distintos niveles de gobierno no ha sido una prioridad a lo largo del proceso de descentralización. Inicialmente se le asignó a la Vicepresidencia de la República una función vaga y transitoria de coordinación entre los diversos niveles de gobierno. Posteriormente, el Ministerio del Interior quedó

¹⁶⁸ Para más detalles, véase <http://www.anticorrupcion.gov.co/documentos/index.htm>

¹⁶⁹ Para las Gobernaciones, véase <http://www.anticorrupcion.gov.co/documentos/2005/mayo/consolidado.pdf> y para las Alcaldías <http://www.anticorrupcion.gov.co/documentos/2005/mayo/alcaldias.pdf>.

encargado de las relaciones políticas con los entes territoriales y de discutir con los departamentos y municipios cuando se tratase de asuntos concurrentes con los de la Nación. Es notorio que desde los comienzos de la descentralización, y en particular desde la Carta Política de 1991, no se ha establecido una entidad dedicada exclusivamente a la coordinación intergubernamental.

No obstante, es preciso mencionar a la Dirección de Desarrollo Territorial Sostenible (DDTS) del DNP, que es tal vez el mecanismo de coordinación más destacado hoy en día. Su función ha fortalecido la descentralización y el ordenamiento territorial, al tiempo que ha desarrollado, en coordinación con los gobiernos locales, proyectos para orientar la política de ordenación territorial del Gobierno Nacional. Asimismo ha adelantado procesos de seguimiento, control y evaluación de dichos proyectos, promovido la ampliación y mejoramiento de los servicios sociales e intervenido en la resolución de conflictos.

También el DNP ha avanzado en la coordinación de distintas autoridades en diferentes niveles de gobierno para la programación de la inversión nacional. En particular, como lo señala González (2002), en este propósito participan las instancia departamentales (Gobernación y Asamblea Departamental), el DNP, las organizaciones comunitarias conjuntamente con las corporaciones autónomas regionales, los ministerios públicos, las asociaciones de municipios y las entidades descentralizadas nacionales (como el SENA y el ICBF), los corregimientos de los municipios y los bancos de proyectos gubernamentales de la Nación (en particular el Banco de Proyectos de Inversión-BPIN). La coordinación nacional es compleja, no sólo por el número de actores que forman parte de la negociación, sino por la magnitud de los recursos en discusión, y en muchos casos por la ausencia de reglas claras que establezcan un procedimiento a seguir.

Finalmente, en cuanto a la inversión pública, es útil registrar la importancia de los proyectos cofinanciados,¹⁷⁰ un buen instrumento de coordinación que tiene como objetivo orientar las inversiones locales hacia prioridades nacionales y promueve la eficiencia en las inversiones a través de la modalidad de transferencias con contrapartida.

Entre las principales recomendaciones en materia de fortalecimiento de la coordinación intergubernamental figuran las siguientes: (i) crear una instancia permanente de coordinación entre los tres niveles de gobierno para aumentar las sinergias en la inversión pública y la sintonía de las políticas nacionales y locales, y (ii) dotar a esta instancia de los recursos que le permitan fortalecer los mecanismos de inversión cofinanciada ente los tres niveles de gobierno. Este mecanismo financiero puede contener los elementos de estímulo al desarrollo de la recaudación tributaria de los gobiernos subnacionales propuestos anteriormente.

¹⁷⁰ A pesar de que los fondos de cofinanciación desaparecieron por diversas circunstancias, hoy en día todavía existe la posibilidad de realizar proyectos bajo esta modalidad. Un claro ejemplo de esto son los sistemas de transporte masivo como por ejemplo el Transmilenio en la ciudad de Bogotá. Actualmente se están desarrollando sistemas similares en otras ciudades de Colombia como Cali, Pereira, Barranquilla, Cúcuta y Bucaramanga.

En síntesis, el Gobierno Nacional ha sido muy activo en cuanto a crear dependencias en varios ministerios que se encargan de llevar a cabo programas de apoyo técnico e institucional a los gobiernos locales. El proceso de descentralización, junto con consideraciones de austeridad fiscal y disminución de costos de transacción para los ciudadanos y las empresas, han generado un considerable incentivo y voluntad política para la reforma del Estado que se expresa en normas y ajustes institucionales y fiscales efectivos.

Paulatinamente, el Gobierno Nacional ha ido poniendo a disposición de las entidades territoriales una serie de instrumentos para aumentar su capacidad institucional y de gestión. El resultado ha sido una tendencia general de los municipios a desarrollar una mayor cultura de planeación, análisis y ejecución de proyectos. Son muchos los gobiernos locales que reportan haber recibido ayuda técnica del departamento, la Nación y las corporaciones regionales cuando así se ha requerido. Sin embargo, se presentan aún obstáculos tales como la falta de información pública suficiente para llevar a cabo evaluaciones periódicas y confiables sobre logros de objetivos y resultados de gestión, déficit de capacidad técnica del personal (particularmente en el nivel municipal), el conflicto armado y la corrupción.

En general, se puede afirmar que los gobiernos subnacionales han avanzado en el desarrollo de sus capacidades administrativas y que el Gobierno Nacional ha puesto a su disposición medios de apoyo. A la luz de lo visto en esta sección, se podrían considerar las siguientes opciones de política:

- (i) Distribuir claramente las responsabilidades sobre los servicios públicos entre los diferentes niveles de gobierno, y realizar un inventario y ajuste de recursos del Gobierno Nacional en aquellos sectores asignados a los gobiernos subnacionales.
- (ii) Reorientar y fortalecer las funciones del Gobierno Nacional en los sectores transferidos hacia la formulación de estrategias y políticas, estándares de calidad, producción de normas nacionales y regulación sectorial.
- (iii) Establecer un programa periódico de fortalecimiento institucional en cooperación entre el Gobierno Nacional y los gobiernos subnacionales, cuyo objetivo sea robustecer o desarrollar áreas de administración sectorial específicas en los asuntos de responsabilidad de cada nivel de gobierno.
- (iv) Fortalecer la base jurídica de los pactos de transparencia para sancionar a las entidades gubernamentales que no cumplan los acuerdos, tanto en los gobiernos subnacionales como en el Gobierno Nacional.
- (v) Crear una instancia de coordinación permanente entre los tres niveles de gobierno para aumentar las sinergias en la inversión pública y la coordinación de las políticas nacionales y locales.
- (vi) Dotar de recursos a esta instancia de coordinación para que pueda fortalecer los mecanismos de inversión cofinanciada entre los tres niveles de gobierno. Este

mecanismo financiero puede contener los elementos de estímulo al desarrollo de la recaudación tributaria de los gobiernos subnacionales ya propuestos.

- (vii) Implementar el sistema de carrera administrativa en las entidades territoriales orientado a la cualificación del recurso humano.

Conclusiones y recomendaciones principales

La experiencia colombiana en materia de descentralización ha recorrido un largo camino y es rica en términos políticos, administrativos y fiscales. Sin embargo el proceso, por su propia naturaleza y al igual que en el caso de los Estados federales, requiere de constantes revisiones y ajustes de la estructura institucional intergubernamental. Asimismo, a los largo de los años diversos sectores han hecho recomendaciones razonables que todavía no se han puesto en práctica. A continuación se resumen las sugerencias de reforma más importantes identificadas en este trabajo.

Fortalecer los departamentos, promover la cooperación entre los municipios y no crear más niveles de gobierno territoriales. Una de las principales limitantes al proceso de descentralización en Colombia es la debilidad del nivel intermedio de gobierno. Tanto desde el punto de vista fiscal como de asunción efectiva de competencias, éste muestra un rezago importante respecto a instituciones similares en otros países descentralizados y federales de la región y del mundo. Esta debilidad crea ineficiencias en el funcionamiento efectivo de aquellos servicios públicos cuyas externalidades no permiten que sea fiscalmente eficiente entregárselos a las municipalidades pequeñas, y que por ser de carácter local no pueden ser manejados eficazmente por el Gobierno Nacional. Los departamentos deberían ser los responsables de todos aquellos servicios que tienen un rango territorial de cobertura que excede a los municipios, y que por otro lado no son esenciales para el cumplimiento de los objetivos estratégicos del Gobierno Nacional. Sin embargo, debido a la heterogeneidad de los departamentos, éstos han enfrentado dificultades para adoptar el papel que les confiere la Constitución. Actualmente, se asigna el mismo nivel de competencias y responsabilidades a departamentos con diferentes capacidades institucionales, técnicas y financieras, así como con diversos intereses y necesidades. Al observar los indicadores de desarrollo económico y social es posible establecer que existen dos tipos de departamentos: por un lado está un grupo desarrollado de entidades, con la capacidad de recibir mayores responsabilidades que las actuales, mientras que por otro hay un grupo de entidades visiblemente menos evolucionadas que actualmente tienen inconvenientes para absorber sus competencias. La recomendación de este estudio es establecer una estrategia de transferencia de competencias flexible hacia los dos grupos de departamentos, pero con un horizonte temporal acordado al cabo del cual se homogenice el mapa de competencias en todos los departamentos.

En este orden de ideas, el primer paso para fortalecer a los departamentos es establecer una tipología más detallada que la existente (que apenas considera población e ingresos de libre destinación) y que podría incluir elementos como el nivel de desarrollo económico y social, la capacidad de gestión, el desempeño fiscal, las características del territorio y el número de municipios. En segundo lugar, es preciso que esta tipología se utilice como guía para la distribución de las competencias y responsabilidades. Así, cada entidad operaría según sus

capacidades y rasgos propios. Ahora bien, en el caso de los departamentos de mayor desarrollo, es plausible pensar en asignarles algunas atribuciones que actualmente todavía son responsabilidad del Gobierno Nacional Central, como por ejemplo el desarrollo, mantenimiento y vigilancia de redes viales, y el apoyo al desarrollo agrícola.

Otro de los problemas que enfrenta el proceso de descentralización en Colombia es la proliferación de municipios pequeños. Más de la mitad (52%) de estas entidades cuentan con una población inferior a 10.000 habitantes y sus ingresos corrientes de libre destinación no superan los 15.000 salarios mínimos legales. El resultado es una menor eficiencia en la prestación de los servicios públicos, el uso innecesario de recursos fiscales de la Nación y una menor coordinación entre los municipios y los niveles superiores de gobierno. Frente a este punto, la principal recomendación es promover la creación de mancomunidades de servicios. Colombia no tiene mucha experiencia en esta materia, aunque en algunos casos como el manejo de desechos sólidos y rellenos sanitarios ha habido un cierto desarrollo. La experiencia de las municipalidades canadienses puede ser de gran utilidad como ejemplo de asociaciones de municipios pequeños en torno a diversos asuntos que van desde servicios públicos hasta iniciativas de desarrollo económico local. En menor medida, por las dificultades políticas y culturales que implica, Colombia podría intentar estimular la fusión voluntaria de municipios pequeños por medio de incentivos fiscales y financieros y con asistencia técnica. Cualquier fusión posible debe hacerse considerando las diferencias socioculturales de las entidades y con la aprobación de los habitantes.

Una estrategia complementaria consiste en establecer condiciones más restrictivas para la creación y permanencia de municipios como entidades territoriales autónomas. Aunque no se puede afirmar que la creación de municipios se aceleró a causa de la descentralización (aproximadamente 100 nuevos en la última década), la mayoría de los nuevos no posee el tamaño suficiente para generar economías de escala en la prestación de servicios sociales.

Finalmente, es de gran importancia evitar la creación de las dos entidades territoriales adicionales previstas por la Constitución --regiones y provincias--, a menos que sean entidades en las que se fusionen los departamentos y municipios e impliquen la desaparición de éstos, siempre consultando debidamente a la población implicada. Una estructura territorial de cinco niveles de gobierno es altamente costosa y no presenta en contrapartida ventajas probadas en cuanto a suministro eficaz y eficiente de servicios.

Establecer la reelección de gobernadores y alcaldes, y aumentar la representatividad política local. Las autoridades regionales y locales sólo pueden ejercer un período de gobierno de cuatro años sin posibilidad de reelección. En la mayoría de los países descentralizados y federales se permite la reelección con el criterio de que esta fórmula aumenta la capacidad de control de la población sobre la gestión de los mandatarios al poder premiarlos o castigarlos electoralmente. A su vez, la posibilidad de reelección incentiva a Gobernadores y Alcaldes a realizar una gestión óptima y continuarla en el segundo período. Se puede limitar la reelección o permitir reelecciones indefinidas. En ambos casos hay ventajas y desventajas. La ventaja más importante de la reelección limitada es la mayor movilidad y renovación de la clase política local, mientras que la mayor ventaja de la reelección ilimitada es la continuidad administrativa, que puede tener efectos muy positivos en los casos de alcaldes que poseen buena calidad gerencial y política

y dan resultados visibles. Las desventajas de ambas opciones son las opuestas simétricas a las ventajas: menor continuidad administrativa en el caso de la reelección limitada, y posibilidad de captura del Gobierno por un político o grupo político por períodos largos con posibles consecuencias de uso abusivo del poder. Es importante reconocer que incluso en casos en los que no hay reelección se han verificado elementos de continuidad administrativa entre diferentes alcaldes, como es reconocido en el caso de Bogotá. Del mismo modo, la reelección de los alcaldes, e incluso la elección de miembros de la misma familia, como en el caso de la ciudad de Chicago, puede mostrar sus ventajas en la calidad del desarrollo de la ciudad por efecto de la continuidad de políticas y modelos de gestión. Finalmente, hay que destacar que como primera opción de política se debería dejar a los electores la decisión sobre a quién elegir como Gobernador o Alcalde y por cuántos períodos debe gobernar.

Por otro lado, el sistema electoral colombiano ha logrado limitar la dispersión de los partidos y aumentar su disciplina interna con medidas estudiadas en el Capítulo III de este trabajo. Sin embargo las reglas electorales no son tan eficaces en cuanto a generar los incentivos adecuados para hacer a los diputados de las Asambleas Departamentales y a los Concejales más responsables ante sus electores. En este punto las recomendaciones de política incluyen: (i) una reforma electoral dirigida a elegir Diputados y Concejales en distritos electorales uninominales o binominales, y (ii) mantener los incentivos actualmente existentes que evitan la dispersión de candidatos del mismo partido, y compatibilizarlos con la recomendación anterior. En caso de que se formule una legislación con estas características, se puede esperar tanto un efecto de consistencia interna de los partidos, como un aumento de la propensión a la rendición de cuentas de los legisladores departamentales y municipales ante sus comunidades. Ambos objetivos son importantes para fortalecer la democracia, concentrar la atención de los políticos en las preferencias de sus votantes y mejorar la capacidad de la sociedad para controlar la administración de los departamentos y municipios.

Buscar un mejor equilibrio de las relaciones fiscales intergubernamentales mediante una clara definición de las competencias de los tres niveles de gobierno, la limitación de las transferencias financieras del Gobierno Nacional y el aumento del potencial y la recaudación de los tributos subnacionales. Como se observó en la exposición precedente, los tres niveles de gobierno tienen competencias que se superponen en un grado significativo o para las cuales la legislación no define claramente a cuál de ellos corresponden. Esta situación puede producir sobreinversión y subinversión en determinados servicios, conflictos administrativos entre diversas autoridades, tensión política entre los tres niveles de gobierno, dificultad de los ciudadanos para identificar a los responsables de proveer los servicios, con lo cual se debilita la rendición de cuentas vertical y la capacidad de las comunidades de ejercer control sobre la administración de los departamentos y municipios.

Por lo dicho, la recomendación principal en este punto es que se desarrolle la legislación prevista para definir las competencias y servicios de cada nivel de gobierno con arreglo a los principios de subsidiariedad y de externalidades. Hasta el momento aprobación de la LOOT ha tropezado con numerosos obstáculos. Está claro que una ley tan compleja, en la que se espera regular no sólo las competencias de los diversos niveles de gobierno sino

también los numerosos temas relativos a la ordenación del territorio, genera reacciones de numerosos grupos de interés que hasta ahora han impedido que tenga un trámite exitoso. Quizás la solución a este problema podría ser aprobar una ley menos ambiciosa que se limite a distribuir competencias y servicios entre los tres niveles gubernamentales, o usar la capacidad reglamentaria del Ejecutivo nacional para producir un decreto de amplia cobertura mediante el cual se aclaren las competencias respectivas. La solución de mediano plazo debería apuntar a contar con un instrumento legal que no quede sometido a los vaivenes las sucesivas administraciones del Gobierno Nacional.

En el año 2008 cesará la vigencia del Acto Legislativo 01 de 2001, por el cual se limitó el flujo de transferencias financieras del Gobierno Nacional a los subnacionales. Este instrumento legal contribuyó a mejorar la posición fiscal del Gobierno Central. Su extinción puede provocar presiones renovadas sobre el déficit fiscal central. La experiencia desde su aprobación muestra que es conveniente mantener las limitaciones actuales en el flujo de transferencias financieras. Pero no basta con renovar simplemente por otro período el Acto Legislativo. Se debe aprovechar la oportunidad para definir con precisión las competencias y servicios que deben ser suministrados por cada nivel de gobierno para equilibrar mejor el sistema de transferencias en su conjunto, aumentar el potencial tributario --sobre todo de los departamentos-- y establecer incentivos fiscales para estimular a las administraciones subnacionales a incrementar la recaudación de sus impuestos y tasas¹⁷¹.

Una vez definidas las respectivas responsabilidades de los gobiernos subnacionales y del Gobierno Nacional será posible evaluar el impacto fiscal de tales responsabilidades. Esto permitiría analizar de manera consistente las bases y el potencial de los tributos bajo responsabilidad de los departamentos y municipios, definir posibles transferencias de nuevos impuestos --especialmente a los departamentos-- o aumentar el techo del impuesto al consumo de gasolina para estas entidades. Por otro lado, el Gobierno Nacional podría establecer un fondo de financiamiento a la inversión de las administraciones subnacionales, desembolsable contra proyectos y tomando en cuenta el nivel de recaudación de cada entidad, medido sobre su potencial tributario. Este fondo podría estar asociado a una entidad de coordinación intergubernamental que sería necesario crear, la cual se encargaría de coordinar las inversiones entre diversos niveles de gobierno, y de los incentivos que permitan alinear parte de la inversión subnacional con objetivos nacionales que tengan impacto regional o local. Además de fortalecer los tributos subnacionales, se debería examinar el volumen y composición de las transferencias del Gobierno Nacional. En principio, una propuesta de esta naturaleza abriría la posibilidad de limitar las transferencias y hacerlas más flexibles, de modo que los gobiernos departamentales y municipales dispongan de más recursos de libre destinación, siempre que aumenten simultáneamente la recaudación de sus propios impuestos. En conjunto, este reajuste del sistema fiscal puede generar más recursos fiscales netos, flexibilizar las transferencias y aumentar la expectativa de sostenibilidad fiscal nacional y subnacional, sin perjudicar el importante flujo de inversiones hacia el sector social que caracteriza actualmente el gasto de los departamentos y municipios colombianos.

¹⁷¹

Véase la nota 28.

Crear un sistema de información integrado para evaluar la gestión de las entidades territoriales. Aunque se han realizado algunos avances en cuanto al seguimiento y evaluación del proceso de descentralización (entre ellos los informes de viabilidad fiscal del Ministerio de Hacienda y las evaluaciones realizadas por el DNP en 2001 y en 2004), todavía no se cuenta con un sistema de información integral adecuado. Esto representa un obstáculo para recolectar la información que el Gobierno Nacional necesita para mejorar los instrumentos que ofrece actualmente para el desarrollo de la capacidad de gestión de las entidades territoriales, además de que dificulta la evaluación de los resultados del proceso de descentralización por parte del público.

Lo que se requiere entonces es un sistema de información consolidado que contenga datos completos sobre resultados de las principales funciones de las entidades (prestación de servicios en educación, salud, acueducto y alcantarillado, vivienda, medio ambiente); información sobre ingresos, gastos, deuda y sostenibilidad fiscal; e indicadores de desempeño y de gestión de las dependencias públicas y de los funcionarios. Una característica crítica de este sistema es que la información sobre entidades territoriales esté consolidada en un solo lugar (físico y en la red), con un acceso libre y sencillo para los ciudadanos.

CONCLUSIONES

En el presente estudio se ha evaluado la salud de la gobernabilidad democrática colombiana utilizando una metodología en la que se explicita qué se está evaluando y por qué (véase Marco Conceptual y Metodológico). En ese sentido, cada uno de sus atributos ha sido analizado en función de aquellas dimensiones y componentes que permiten impactar positivamente el desarrollo económico y social. Del análisis realizado se desprende que si bien se registran avances significativos en cada una de las áreas estudiadas, hay desafíos importantes que será necesario abordar en el futuro inmediato.

En cuanto al *sistema democrático* colombiano, tanto la Constitución de 1991 como las reformas posteriores a los regímenes electoral y parlamentario han supuesto la configuración de un sistema político sólido, participativo, con sistemas de control y rendición de cuentas, donde el poder está repartido de manera más equilibrada que antaño y existe un mayor potencial para agregar intereses de manera efectiva, generar mejores condiciones sociales y económicas inclusivas, y propiciar estabilidad política. Infortunadamente, la presencia de grupos armados en una parte importante del territorio nacional limita el ejercicio pleno de los derechos políticos, así como el funcionamiento de las instituciones del Estado y de los mecanismos de control en sus zonas de influencia,. Además, el acceso de estas organizaciones ilegales a recursos del narcotráfico los dota de la capacidad de influir el proceso político nacional mediante el soborno, la extorsión y las amenazas.

Con respecto al *Estado de derecho*, su vigencia plena en Colombia se ve afectada como consecuencia de la excepcionalidad, la falta de generalidad y volatilidad de las normas y políticas, y su elevado número. Esta mezcla socava la funcionalidad del derecho como medio de gobierno y afecta la capacidad del Estado de cumplir con las funciones que justifican su existencia. La percepción de que la ley sólo se aplica a los individuos de escasos recursos es preocupante no sólo por las implicaciones en términos de igualdad, sino porque cuestiona uno de los pilares básicos del imperio de la ley: su imparcialidad y generalidad. Asimismo, el uso del derecho como medio de gobierno se ve afectado por la existencia de normas que no están debidamente armonizadas en el ordenamiento jurídico como consecuencia de las fallas en la capacidad del sistema para generar consensos intertemporales, deficiencias en los sistemas de gestión legislativa y de la falta de consolidación de la doctrina y la jurisprudencia. En cuanto a la aplicación congruente de la norma, el balance es débil. Por un lado, la situación de Colombia es relativamente aceptable en términos de la eficacia de la administración de justicia, además de que se están haciendo importantes esfuerzos por subsanar las deficiencias actuales en este terreno. Sin embargo, se evidencia un problema serio de cobertura en la provisión del servicio de justicia por parte del Estado. Hay una gran cantidad de municipios que, por una excesiva concentración de los recursos humanos y por causa del conflicto armado, carece de presencia de la fuerza policial, jueces y fiscales. Por tanto, se deja un sector de la población sin la posibilidad de tramitar sus conflictos a través de los mecanismos con que cuenta el Estado para ello.

El diagnóstico general de la *gestión pública* colombiana indica que el sistema de carrera es más un mecanismo de protección del empleo que de selección y promoción de los funcionarios públicos con base en el mérito. El principio de ascenso fundamentado en este

último criterio se encuentra seriamente limitado por un sistema complejo y fragmentado de nomenclatura y escalas salariales que impone un avance mediante concursos no siempre transparentes. Sólo muy recientemente se ha comenzado a implementar un sistema unificado de planificación de recursos humanos y a reestructurar la herramienta que permitirá la centralización de la información sobre el empleo público. La Nueva Ley de Función Pública, Carrera Administrativa y Gerencia Pública (Ley N° 909/2004) cuenta con elementos adecuados para resolver algunos de los problemas más serios, aunque deja varios temas importantes sin reglamentar como son el sistema de concursos y las evaluaciones. Las expectativas son altas en la medida en que la nueva regulación adelanta su fase de implementación.

La administración de recursos humanos también presenta desafíos por su baja consistencia estructural y poca capacidad funcional. Frente al primer elemento, se destacan fallas en la planeación de largo plazo y el desarrollo de procesos de evaluación y selección coherentes y perdurables, así como la inexistencia de un sistema de información confiable sobre los empleados públicos. En cuanto al segundo elemento se han identificado errores serios del sistema en su capacidad de incentivar a los funcionarios, así como en lo que se refiere a su compensación salarial.

En términos de la *efectividad* de la gestión pública, el diagnóstico muestra que las funciones de conducción macroeconómica se llevan de forma adecuada. Las principales debilidades se encuentran en la prestación de servicios sociales. Los indicadores reflejan cifras preocupantes en materia del nivel y distribución del ingreso, con los concomitantes niveles de pobreza.

Sin embargo, en otros aspectos los indicadores de efectividad de la gestión pública son más favorables y actualmente el país se ubica algunos puntos por encima de la media regional. El programa de reestructuración de la administración pública ha cobijado 152 entidades y se han hecho grandes esfuerzos para que el Congreso apruebe reformas transversales en los temas de servicio civil, protección social y tributación. Además, el Ejecutivo se ha esforzado en hacer más eficientes los flujos de información y a consolidar el proyecto de gobierno electrónico. Aun así, los alcances del programa son limitados pues la mayoría de las políticas siguen estando sólo en el papel.

Con relación a la *eficiencia* de la gestión pública colombiana, sobresalen los esfuerzos del Gobierno por racionalizar los procesos de planificación, inversión e implementación de sistemas de información ágiles. Sin embargo, en cada uno de estos frentes hay debilidades y retos que deben ser abordados para que la gestión pública cumpla su papel en forma eficiente.

La rigidez presupuestaria, aparte de crear presiones fiscales, dificulta seriamente la posibilidad de mejorar la eficiencia del gasto. En cuanto a la planificación, son varias las entidades que tienen responsabilidades importantes en el tema (DNP, CONFIS y en menor medida el Ministerio de Hacienda), y aunque todas hacen esfuerzos serios de análisis y planificación, se siguen presentando duplicación de esfuerzos y problemas de coordinación interinstitucional que van en desmedro de la capacidad adecuada de elaborar y administrar el presupuesto nacional. Igualmente, la existencia de múltiples sistemas de información

dificulta la preparación de proyecciones fiscales de mediano plazo y la labor de seguimiento fiscal.

En relación con el procesamiento de información, el Gobierno colombiano ha realizado grandes esfuerzos orientados a aumentar y mejorar los flujos de datos. El grupo de Racionalización y Automatización de Trámites logró, a través de la Ley N° 962 de 2005, una reducción sustancial en el número de trámites y en el tiempo que consumían otros. Igualmente se está desarrollando iniciativas para la tramitación electrónica de procesos burocráticos para facilitar el acceso de la población a los servicios públicos. Asimismo, se estableció el Portal Único de Contratación, el cual funciona a través de una página en la red en la que se publican todas las contrataciones y compras estatales. Sin embargo, la mayoría de estas soluciones tecnológicas son muy recientes y los portales existentes todavía no cuentan con toda la información o se encuentran en proceso de desarrollo.

En términos de la responsabilización de la administración frente a las demandas de los ciudadanos, el diagnóstico general indica que es posible fortalecer los mecanismos y las instancias a través de las cuales los colombianos controlan las acciones del Gobierno. En primera instancia, la posibilidad de fiscalizar el presupuesto es relativamente baja. Los principales órganos de control del proceso presupuestal utilizan información disímil e incompleta. A pesar de que el Gobierno quiere utilizar las normas internacionales de contabilidad para el sector público, ni la organización del presupuesto ni la información sobre su ejecución responden a un mismo estándar. La complejidad del proceso presupuestal reduce su claridad y transparencia debido al elevado número de actores que toman parte en este ejercicio.

En el tema de la responsabilización de la administración pública en el ámbito nacional, el problema principal es la falta de información confiable o la dificultad para acceder a ella. Aunque la Constitución garantiza el derecho a la información sobre asuntos públicos, la cobertura e interconexión de los sistemas de gestión de información existentes todavía es baja, además de que únicamente 8 de cada 100 colombianos tienen acceso a Internet. Los órganos de control son más eficientes en el ámbito nacional pero enfrentan serios desafíos en el nivel subnacional, donde la vigilancia se complica por la captura de los órganos de control por parte de intereses ilegales. A pesar de que el Congreso ha ido aumentando paulatinamente el ejercicio de sus funciones de control político, su baja capacidad técnica vis a vis el Ejecutivo dificulta que tal labor se cumpla a cabalidad, y por ello requiere ser fortalecida.

En Colombia la *descentralización* ha avanzado progresivamente. El país cuenta con una organización territorial definida por la Constitución Política en la que se incluye un nivel central y un nivel local. Este último está conformado por los departamentos (que median la relación entre la Nación y los municipios), los municipios (célula básica) y los distritos (i.e., Bogotá, Barranquilla, Santa Marta y Cartagena). La Constitución también contempla la creación de regiones y provincias, lo que hasta ahora no se ha producido. Se observa la proliferación de pequeños municipios, los cuales están poco integrados a los ejes de la economía nacional y no generan economías de escala en la gestión de lo local, particularmente en lo que se refiere a la prestación de los servicios sociales a su cargo. Por otra parte, entre los departamentos se presentan notorias diferencias en los indicadores

demográficos, de desarrollo económico y social, y de capacidad fiscal. En general se puede afirmar que son entidades territoriales débiles. La estabilidad en el número de gobiernos subnacionales se ha tratado de asegurar mediante el establecimiento de límites a la creación de nuevos municipios, para lo cual se han empleado diferentes mecanismos legales.

La elección directa de alcaldes y concejales genera incentivos claros para el ejercicio de rendición de cuentas en el ámbito subnacional. Sin embargo, en ocasiones el proceso electoral se ha visto amenazado por los grupos violentos que vetan, amedrentan o asesinan candidatos o impiden la realización de los comicios.

La rendición de cuentas horizontal se manifiesta a través de la autoridad y autonomía razonable de Gobernadores y Alcaldes para ejercer sus atribuciones; la existencia de asambleas departamentales y concejos municipales con suficientes competencias e independencia para ejercer sus funciones y las de control sobre el Ejecutivo correspondiente; y diversos organismos de control y de vigilancia fiscal en el ámbito subnacional. Sin embargo, existen dos disposiciones legales que pueden condicionar las funciones de la Rama Ejecutiva departamental y local: (i) de acuerdo con la Constitución, el Presidente de la República puede destituir a Gobernadores y Alcaldes, y un Gobernador puede destituir a un Alcalde, y (ii) el Gobernador es un agente del Ejecutivo Nacional. El riesgo de este esquema radica en la posible intervención del Presidente en asuntos locales que se encuentran bajo la autoridad del Gobernador y por los cuales éste es responsable ante sus electores.

En relación con los órganos de control, la independencia de quienes los encabezan se puede ver comprometida por cuanto su elección coincide con la de Alcaldes, Gobernadores y Concejales. Adicionalmente, la capacidad de estos órganos es limitada, especialmente la de las contralorías municipales.

En Colombia no existe completa neutralidad fiscal. La Ley N° 715 de 2001 produjo un alivio temporal al desligar las transferencias de los ingresos corrientes de la Nación hasta el año 2008. Pero debido al carácter transitorio y parcial de esta ley, el riesgo fiscal en el mediano plazo no ha desaparecido.

En cuanto a la distribución de competencias de gasto entre cada nivel de gobierno, se registran problemas de inflexibilidad presupuestal y los derivados de la dificultad de que el gasto público regional refleje adecuadamente las preferencias de la comunidad, todo lo cual puede contribuir a debilitar la capacidad gerencial de las administraciones subnacionales. Tampoco se observa una asignación clara de responsabilidades y competencias entre los diferentes niveles de gobierno.

En relación con la recaudación, los gobiernos departamentales en Colombia obtienen significativamente menos tributos que sus homólogos en otros países de la región. En contraste, los municipios presentan un ingreso tributario por esfuerzo propio superior. Tanto en el caso de los municipios, pero especialmente en el de los departamentos, existe todavía un margen amplio para elevar su recaudación tributaria si se considera lo que se capta en los países industrializados. En lo pertinente a su endeudamiento, se han introducido reformas que de una u otra forma restringen la autonomía de financiamiento de las entidades territoriales e imponen una mayor responsabilidad fiscal en estos gobiernos.

Entre ellas se encuentran desde la prohibición del endeudamiento subnacional hasta topes del *stock* y flujo de endeudamiento y servicio de deuda relativos a ingresos y otros parámetros fiscales. Sin embargo, estas disposiciones no afectan aquellos pasivos importantes de carácter laboral o con proveedores en los que las municipalidades puedan incurrir. Los esfuerzos del sector público por documentar los pasivos laborales son loables pero todavía no se tiene contabilidad completa de los mismos y se carece de las reservas financieras para respaldarlos.

En general, se puede afirmar que los gobiernos subnacionales han avanzado en el desarrollo de sus capacidades administrativas y que el Gobierno Nacional ha puesto a su disposición los medios de apoyo. El Gobierno Nacional ha sido muy activo en cuanto a crear dependencias en varios ministerios que se encargan de llevar a cabo programas de apoyo técnico e institucional necesarios para los gobiernos locales. El proceso de descentralización, junto con consideraciones de austeridad fiscal y disminución de costos de transacción para los ciudadanos y las empresas, han generado considerables incentivos y voluntad política para la reforma del Estado que se expresa en normas y ajustes institucionales y fiscales efectivos.

Paulatinamente, el Gobierno Nacional ha ido poniendo a disposición de las entidades territoriales una serie de instrumentos para aumentar su capacidad institucional y de gestión. El resultado ha sido una tendencia general de los municipios a desarrollar una mayor cultura de planeación, análisis y ejecución de proyectos. Son muchos los gobiernos locales que notifican haber recibido ayuda técnica del departamento, la Nación y las corporaciones regionales cuando así se ha requerido. Sin embargo, se presentan aún obstáculos tales como la falta de información pública suficiente para llevar a cabo evaluaciones periódicas y confiables sobre logros de objetivos y resultados de gestión, déficit de capacidad técnica del personal (particularmente en el nivel municipal), el conflicto armado y la corrupción.

En resumen, Colombia cuenta con un sistema político que reúne las condiciones necesarias para progresar adecuadamente en las áreas social y económica, y para resolver las debilidades identificadas en cada uno de los atributos de la gobernabilidad que han sido analizados. No obstante, la conquista de estos objetivos y la estabilidad de los mismos requieren la consecución de la paz y su consolidación mediante la presencia del Estado y de todos sus servicios en la totalidad del territorio nacional. Para hacer frente a este desafío con mejores posibilidades de éxito en un contexto de rigidez presupuestaria en el corto y mediano plazo, se debe mejorar la eficiencia del gasto público tanto en el ámbito nacional como en el subnacional y fomentar la competitividad.

REFERENCIAS

- , 2003b. Informe al Congreso de la República. DAFP, Bogotá.
- , 2004. Balance del desempeño fiscal de los municipios y departamentos 2000-2003. DNP: Bogotá.
- Archer, R. Y M. Shugart. 1997. The Unrealized Potential of Presidential Dominance in Colombia. En S. Mainwaring Y M. Shugart, Editores. Presidentialism and Democracy in Latin America.. Cambridge: Cambridge University Press.
- Banco de la República de Colombia. [Http://www.banrep.gov.co](http://www.banrep.gov.co)
- Banco Interamericano de Desarrollo (BID). 2006. *Informe Sobre la Situación del Servicio Civil en América Latina*. Washington, DC.
- Banco Interamericano de Desarrollo. 2006. Participación Ciudadana y Pobreza en Colombia. Misión para el Diseño de una Estrategia para la Reducción de la Pobreza y la Desigualdad. Estudio Técnico no publicado escrito por el BID.
- Bonilla, E. Y P. Rodríguez. 1992. Fuera del Cerco. Mujeres, Estructura y Cambio Social en Colombia. Bogotá: ACDI.
- British Broadcasting Corporation (BBC). 2005. "AI critica "ley de justicia y paz". Martes 26 de abril. Mundo.com http://news.bbc.co.uk/hi/spanish/latin_america/newsid_4487000/4487231.stm
- Bureau of Democracy Human Rights and Labor. 2003. Country Reports on Human Rights Practices. Disponible en: [HTTP://WWW.STATE.GOV/G/DRL/RLS/HRRPT/2003/INDEX.HTM](http://WWW.STATE.GOV/G/DRL/RLS/HRRPT/2003/INDEX.HTM).
- Camacho, A. 2004. Tendencias del narcotráfico y sus violencias en Colombia. En Red de Cátedras Unesco México, disponible en: http://catedras.ucol.mx/transformac/PDF/Alvaro_ponencia.pdf
- Cárdenas, M., R. Junguito y M. Pachón. 2005. Political Institutions and Policy Outcomes in Colombia: The Effects of the 1991 Constitution. Documentos de Trabajo. Fedesarrollo, Bogotá.
- Carey, J. M. y M. S. Shugart. 1995. Incentives to Cultivate a Personal Vote: A Rank Ordering of Electoral Formulas. Electoral Studies Vol. 14, No.4: 417-39.
- Centro de Investigación y Educación Popular (CINEP). Noche y Niebla Disponible en <http://www.nocheyniebla.org>

Centro Nacional de Consultoría, et al. 2005. Reección - 2005. Reporte presentado a la Fundación Colombiana de la Empresa Privada. Bogotá.

Cepeda, M. J. 2004. La defensa judicial de la Constitución: una tradición centenaria e ininterrumpida. En F. Cepeda, editor. Fortalezas de Colombia. Bogotá: Editorial Planeta.

Cifuentes, S. 2004. Sindicalismo, eje fundamental en la lucha de resistencia. Centro de Medios Independientes. 14 de diciembre. Disponible en [HTTP://COLOMBIA.INDYMEDIA.ORG/NEWS/2004/12/20108.PHP](http://COLOMBIA.INDYMEDIA.ORG/NEWS/2004/12/20108.PHP).

Collier, P. 2000. Economic Causes of Civil Conflict and their Implications for Policy. World Bank, junio.

Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH). 2005. Relatoría para la Libertad de Expresión, Impunidad, Autocensura y Conflicto Armado Interno: Análisis de la Situación de la Libertad de Expresión en Colombia, OEA/Ser.L/V/II Doc. 51, 31 de agosto de 2005.

Concha Perdomo, A. 2006. Colombia: metas macroeconómicas en 2005. Marzo. www.comunidadandina.org/economia/GTP_marzo2006)

CONFIS. 2006. Adendo aclaratorio del cierre fiscal 2005. Marzo 24.

Congreso Visible. [//cvisible.uniandes.edu.co](http://cvisible.uniandes.edu.co)

Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES). Gobierno de Colombia. 1995. Promoción de la participación de la sociedad civil: Del derecho a participar a la participación efectiva. Documento CONPES, Santa Fe de Bogotá, Colombia.

Consejo Nacional Electoral. www.cen.gov.co

Contraloría General de la República (CGR). 2004. Informe de Gestión 2003-2004. Bogotá.

Contraloría General de la República (CGR). 2004. Informe de Gestión 2003-2004. CGR, Bogotá.

Convenio Andrés Bello. 2002. Economía y cultura: Síntesis del estudio sobre las industrias Culturales en Chile, Colombia, Venezuela, Ecuador y Perú. Disponible en http://www.cab.int.co/downloads/cab4/estudio_industrias_culturales.pdf

Córdoba, P. 2002. Las mujeres en el Congreso Colombiano, un estudio de caso. En A. Karam Strömsborg, editora. Women in Parliament: Beyond Numbers. Sweden, International Institute for Democratic and Electoral Assistance: Disponible en: <http://www.idea.int/publications/wip/>.

Dalton, R. J. y M. P. Wattenberg. 2000. Parties without partisans: political change in advanced industrial democracies. Oxford, Nueva York: Oxford University Press.

Davis, S. y E. Sánchez. 2003. Los pueblos indígenas y las comunidades afro-colombianas. Colombia: Fundamentos económicos de la Paz. M. M. Giugale, O. Lafourcade y C. Luff. Bogotá, Banco Mundial, Alfa Omega.

De la Calle, H. 2004. Análisis comparativo sobre financiamiento de campañas y partidos políticos. Colombia. En Steven Griner y Daniel Zovatto (eds.) De las normas a las buenas prácticas. El desafío del financiamiento político en América Latina. CD-ROM. San José, Costa Rica: Organización de los Estados Americanos y el Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA).

De la Calle, H. 2005. Financiación de campañas. Seminario sobre Gobernabilidad y Transparencia. Consejo Británico, Buenos Aires.

Defensoría del Pueblo, SAT. 2006. Escenarios de riesgo electoral, 2006. Marzo.

Departamento Administrativo de la Función Pública. DAFP. 2003a. Diagnóstico de la Función Pública

Departamento Nacional de Planeación (DNP). 2005. Visión Colombia 2019. Bogotá: DNP.

Departamento Nacional de Planeación (DNP). 2006. Serie Reportes de Evaluación No. 27. Febrero.

Departamento Nacional de Planeación. 2006. Avances de las Reformas Verticales. http://www.dnp.gov.co/paginas_detalle.aspx?idp=312

Dudley, S. 2004. Walking Ghosts: Murder and Guerrilla Politics in Colombia. New York y Londres: Routledge.

Echebarría, K., ed. 2006. *Informe sobre la situación del servicio civil en América Latina*. Red de Transparencia y Política Pública. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.

Echeverri *et al.* 2004. La batalla política por el presupuesto de la Nación: inflexibilidades o supervivencia fiscal. Documento CEDE, Universidad de los Andes.

Echeverry et al. 2004. La batalla política por el presupuesto de la Nación: inflexibilidades o supervivencia fiscal. Documento CEDE, Universidad de los Andes.

El Espectador Online. 2005a. “LOS TENTÁCULOS ‘PARAS’ EN SUCRE”. 13 de marzo, Bogotá.

El Espectador Online. 2005b. “Hay unas 500 personas enterradas en El Palmar”. 2 de abril, Bogotá.

El País. 2006. “Amnistía Internacional denuncia ataques contra periodistas y candidatos electorales en Colombia. Jueves, 9 de febrero.

El Tiempo. 2002a. "Colombia va a elecciones con temores y avalancha de candidatos". 7 de marzo, Bogotá.

El Tiempo. 2002b. "La política secuestrada: Congresistas en la mira". 25 de enero, Bogotá.

El Tiempo. 2005a. Gustavo Petro señaló a políticos de Sucre de haber creado grupo paramilitar. 19 de mayo, Bogotá.

El Tiempo. 2005b. Sobre las Instrucciones del Gobierno Uribe a los Cooperantes Internacionales. Editorial. 14 de junio, Bogotá.

El Tiempo. 2006. Vote Bien. 11 febrero, Bogotá.

Etnias de Colombia. s.f. Plan de Desarrollo Nacional de la Población Afrocolombiana". Disponible en http://www.etniasdecolombia.org/grupos_afro_poblacion.asp

Federación Nacional de Concejos de Colombia www.fenacon.org.

Fundación para la Libertad de Prensa. 2002. Análisis de la libertad de prensa en Colombia, 1995-2001. Bogotá, Colombia: Fundación para la Libertad de Prensa.

Fundación para la Libertad de Prensa. 2004. Estado de la libertad de prensa en Colombia. A pesar de una leve mejoría, la situación sigue siendo grave. Bogotá, Colombia: Fundación para la Libertad de Prensa.

Fundación Seguridad y Democracia. 2006. La Violencia Electoral en Colombia. www.seguridadydemocracia.org

Gaceta del Congreso. 2005. Acta de Plenaria 42 del 18 de Mayo de 2005. N° 319. Disponible en [HTTP://ARICAURTE.IMPRENTA.GOV.CO:7778/GACETA/GACETA.NIVEL_3](http://ARICAURTE.IMPRENTA.GOV.CO:7778/GACETA/GACETA.NIVEL_3)

García, M. 2005. Political Participation and War: The Case of the Colombian House of Representatives. Mimeo.

García, M. y G. Hoskin. 2004. Political Participation and War in Colombia: An Analysis of the 2002 Elections. Crisis States Research Centre Working Papers, No.38.

Gaviria, A. 2000. Increasing Returns and the Evolution of Violent Crime: The Case of Colombia. *Journal of Development Economics*, Vol. 61.

Group, International Crisis. 2002. The 10 March 2002 Parliamentary Elections in Colombia. Latin America Briefing. Bogotá/Brussels: International Crisis Group. http://www.crisisgroup.org/library/documents/report_archive/A400620_17042002.pdf

Hernández *et al.* 2000. Exenciones tributarias: costo fiscal y análisis de incidencia. *Archivos de Macroeconomía*. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación

Herrera, C. 2003. Estudio Colombiano de Valores. Documento inédito.

Huber, E. y F. Nielsen, et al. 2005. Politics and Inequality in Latin America and the Caribbean. XIX Conferencia Anual del Comité de Investigación de la Asociación Internacional de Sociología, Northwestern University.

Inter-American Development Bank (IADB). 2006. *Education, Science and Technology in Latin America and the Caribbean*. Washington D.C.: Inter-American Development Bank.

International Crisis Group. 2002. The 10 March 2002 Parliamentary Elections in Colombia. Latin America Briefing. Bogotá/Bruselas: International Crisis Group.

International Monetary Fund. 2005. Colombia. Country Report No. 05/392. Washington, D.C.

IULA/CELCADEL, RHUDO-SA/USAID. 1993. La mujer y la cultura política local en Colombia y Venezuela. Cuadernos del Centro Latinoamericano de Capacitación y Desarrollo de los Gobiernos Locales del Capítulo Latinoamericano de IUCA, N° 14. Desarrollo Local, Quito. Disponible en: <http://www.eurosur.org/FLACSO/mujeres/colombia/>

La Nación. 2006. Colombia: La producción de cocaína alcanza 776 toneladas por año. Chile, 1 de agosto.

Latinobarómetro. 1996, 2003 y 2005.

Mainwaring, S. y M. Torcal. 2005. Party System Institutionalization and Party System Theory After the Third Wave of Democratization. Documento de Trabajo Kellogg Institute, No.319.

Mainwaring, S. y T. Scully. 1995. Building democratic institutions : Party Systems in Latin America. Stanford, Calif.: Stanford University Press.

Massolo, A. 2003. El espacio local: oportunidades y desafíos para el empoderamiento de las mujeres. Una visión latinoamericana. Desarrollo Humano e Institucional en América Latina, No. 42.

Medellín, P. 2005. La reelección inmediata, la hora de las definiciones. *El Tiempo*, 11 de octubre.

Naciones Unidas E-Government Readiness Knowledge Base, <http://www.unpan.org/egovkb> 8/8/2006 10:59:09 AM. <http://www.unpan.org/egovkb/datacenter/countryview.aspx>

Navarro Wolf, A. 2005. Discurso ante el Primer Congreso Nacional del Polo Democrático Independiente. Jueves 2 de junio 2005. Disponible en [HTTP://WWW.POLODEMOCRATICO.NET/ARTICLE.PHP3?ID_ARTICLE=327](http://www.polo-democratico.net/article.php3?id_article=327).

Oficina de Fortalecimiento Legislativo. 2004. Estudio de Antecedentes Régimen de Administración de Congresos. Congreso de la República. Bogotá.

Organización de las Naciones Unidas (ONU). 2006. Comunicado. 2006-01-04. Oficina en Colombia del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. <http://www.hchr.org.co/publico/comunicados/2006/comunicados2006.php3?cod=1&cat=64>

Organización de los Estados Americanos (OEA). 2004. Annual Report of the Office of the Special Rapporteur for Freedom of Expression. Washington.

Organización Mundial de la Salud. 2002. *Informe mundial sobre la violencia y la salud*. Washington, DC. Disponible en <http://www.paho.org/Spanish/AM/PUB/Contenido.pdf>.

Oxford Analytica. 2006. Colombia: Uribe's campaign faces challenging issues. Viernes 27 de enero.

Pachón, M. 2002. El Partido Conservador y sus dinámicas políticas. En F. Gutiérrez, editor. Degradación o cambio: Evolución del sistema político. Bogotá: Editorial Norma.

Payne, J. M., D. Zovatto G, et al. 2002. Democracies in Development: Politics and Reform in Latin America. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.

Peñaranda, R. 2001. Los nuevos ciudadanos: Las organizaciones indígenas en el sistema político Colombiano. En F. Gutiérrez, editor. Degradación o cambio: Evolución del sistema político. Bogotá: Editorial Norma.

Pinzón de Lewin, P., et al. 1989. Pueblos, regiones y partidos: La regionalización electoral, Atlas Electoral Colombiano. Bogotá, CIDER: Ediciones Uniandes: CEREC.

Pizarro, E. 2001. Registraduría Nacional del Estado Civil. Bogotá.

PNUD. 2004. La democracia en América Latina: Hacia una democracia de ciudadanas y Ciudadanos. Nueva York: PNUD.

Posada Carbó, E. 1996. Civilizar las urnas: conflicto y control en las elecciones colombianas, 1830-1930. Boletín Cultural y Bibliográfico Vol. XXXII, No. 39.

Prada Gil, A y A. Ruiz Restrepo. 1997. Espacios Legales de Concertación, Interacción y Participación de las OSCs, en Ana Cynthia Oliveira, ed. Marco Regulador de las Organizaciones de la Sociedad Civil en Sudamérica. BID y PNUD.

Restrepo, J. D. "El Espectador de Colombia: Agonía de un periódico". Chasqui. Revista Latinoamericana de comunicación, disponible en: <http://www.comunica.org/chasqui/76/dario76.htm>

Revista *Semana*, septiembre 6 y 30, y octubre 2 de 2006. <http://portal2.semana.com/>

Rodríguez-Raga, J. C. 2001. ¿Cambiar todo para que nada cambie? Representación, sistema electoral y sistema de partidos en Colombia: capacidad de adaptación de las élites políticas a cambios en el entorno institucional. En F. Gutiérrez. Degradación o cambio. Evolución del sistema político colombiano. Bogotá: IEPRI-Norma.

Rodríguez-Raga, J. C. y M.A. Seligson. 2004. *La cultura política de la democracia en Colombia*. Vanderbilt University.

Rodríguez-Raga, J.C. y M. Seligson. 2004. The Political Culture of Democracy in Mexico, Central America, and Colombia, 2004: Colombia. Disponible en http://pdf.dec.org/pdf_docs/PNADB405.pdf

Saiegh, S. 2005. The Role of Legislatures in the Policymaking Process. Paper presented for the Inter-American Development Bank Workshop on State Reform, Public Policies and Policymaking Processes, February 28-March 2, Washington, D.C.

Samuels, D. y R. Snyder. 2001. The Value of a Vote: Malapportionment in Comparative Perspective. *British Journal of Political Science* Vol. 31, No. 3: 651-671.

Shugart, M. S. 2006. Una pieza clave. En reportes Vote Bien de El Tiempo.

Shugart, M. S. y G. W. Cox. 1995. In the Absence of Vote Pooling: Nomination and Allocation Errors in Colombia. *Electoral Studies* Vol. 14, No.4: 441-60.

Shugart, M. S., E. Moreno y Fajardo. 2005. Deepening Democracy through Renovating Political Practices: The Struggle for Electoral Reform in Colombia". En C. Welna y G. Gallon, editores. *Peace, Democracy, and Human Rights in Colombia*. Notre Dame: Notre Dame University Press.

SNE. 2005. Informe Anual Derechos Humanos, 2005.

Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI). 2006. *SIPRI Yearbook 2006. Armaments, Disarmaments and International Security*.

The *Washington Post*. 2006. "Back Mr. Uribe" Viernes 17 de febrero de 2006.

Transparencia por Colombia. 2005. Riesgos de incidencia indebida de intereses particulares en la formación de las leyes. Cuadernos de Transparencia No.10. Vol. 2005, Bogotá.

United Nations Development Program (UNDP). 2005. *Human Development Report*. Oxford: Oxford University Press.

United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR). 2003. *Statistic Yearbook 2003*. Disponible en <http://www.unhcr.ch/cgi-bin/texis/vtx/statistics/opendoc.htm?tbl=STATISTICS&id=42aff7e84>

United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC). 2004. Annual Report

Vicepresidencia de la República de Colombia. 2004. Informe Anual de Derechos Humanos y DIH 2004. Disponible en <http://www.derechoshumanos.gov.co/modules.php?name=informacion&file=article&sid=501>.

Wills, M.E. 2001. Mujeres y política en Colombia (1970 - 2000): Caminos (insospechados) hacia una gradual apertura. En F. Gutiérrez, editor. Degradación o cambio: Evolución del sistema político colombiano. Bogotá: Editorial Norma.

World Bank <http://devdata.worldbank.org/dataonline/>

World Bank. 2005. *Colombia. Public Expenditure Review*. The World Bank. Document No. 25163-CO. Washington, D.C.

ANEXO I

Lista de Entrevistados

ORGANIZACION	NOMBRE	CARGO
Auditoría General De La República	Piedad Zuñiga	Auditora General de la República
Banco Mundial	Mario Sangines	Especialista Senior Manejo Sector Público
Consejo De La República	Luis Humberto Gómez Gallo	Senador
Consejo Superior De La Judicatura	Jesael Antonio Giraldo	Magistrado del Consejo Superior
Consultor	Antonio Jose Nuñez	
Consultor	Juan Carlos Echeverry	Decano de Economía UNIANDES
Contraloría General De La República	Antonio Hernández Gamarra Luis Bernardo Flórez	Contralor General de la República Vicecontralor
Corporación Excelencia en La Justicia	Gloria Maria Barrero	Directora Ejecutiva (e)
Corporación Transparencia por Colombia	Rosa Ines Ospina	Directora
Departamento Nacional De Planeación	Jose Leibovich	Subdirector
Departamento Nacional De Planeación	Juan Pablo Toro	Subdirector de Crédito
Departamento Nacional De Planeación	Nancy Tirado	Coordinadora de Procesos de Concesiones y Privatizaciones
Departamento Nacional De Planeación	Mauricio Castro	Director Programa Renovación de la Administración Pública
Ex-Vicecontralora y Actual Asesora del Gobernador del Atlántico	Elvia Mejia	
FINDETER	Maria Cristina Londoño	Presidenta
Fiscalía General de la Nación	Lizbeth Triana	Jefe Oficina de Planeación
GTZ	Oscar Mena Tamayo	Asesor principal GTZ, Programas Prodespaz y Pacipaz
Ministerio de Relaciones Exteriores	Yaneht Rocio Mantilla	Secretaria General
Ministerio de Hacienda y Crédito Público	Ana Lucia Villa	Directora General de Apoyo Fiscal

ORGANIZACION	NOMBRE	CARGO
Ministerio de Hacienda y Crédito Público	Alejandro Gamboa	Jefe División Grupo Multilateral y Otros
Ministerio de Hacienda y Crédito Público	Gloria Ines Cortes	Viceministra de Hacienda
PNUD	Alfredo Witschi-Cestari	Representante
Procuraduría General de la Nación	Edgardo José Maya	Procurador General de la Nación
Programa FOSIT	German Carrillo	Gerente
Secretaría de Hacienda de Antioquia	Juan Esteban Calle Restrepo	Secretario de Hacienda
Universidad de los Andes	Elizabeth Ungar	Directora Programa Congreso Invisible
Universidad Externado de Colombia	Ivan Dario Gómez Lee	Profesor en derecho y finanzas, Gobierno y Relaciones Internacionales
USAID	Jaime Arteaga	Gerente Programa Anticorrupción
	Maria Margarita Zuleta González	Directora Programa Anticorrupción