

Reflexiones sobre el impacto del cambio constitucional colombiano en la elaboración de las políticas públicas

Mónica Pachón Buitrago

Decana

Facultad de Ciencia Política, Gobierno y Relaciones Internacionales
Universidad del Rosario, Colombia

Argumento

- El objetivo del diseño institucional es el de balancear de forma correcta la gobernabilidad (habilidad de tomar decisiones y ejecutar eficientemente) con el reconocimiento de la diversidad de intereses existentes en la sociedad (representación).
- Sin embargo, para que la mayor representación no degenera el proceso de elaboración e implementación de políticas debe existir un servicio civil consolidado y los incentivos correctos a quienes son elegidos.

El caso colombiano exprés referente al proceso de elaboración de la política pública,

- **Disminución del poder presidencial:**
 - Poderes de decreto sin restricción,
 - Descentralización política, fiscal y administrativa
 - Prohibición explícita de delegación extraordinaria,
 - Constitución más detallada que le exige al presidente super-mayorías,
- **Disminución de todas las barreras de participación electoral,**
 - Umbral casi inexistente para creación de movimientos,
 - Doble militancia,
 - Descentralización,
 - Habilitación de acciones individuales para participar en el sistema político.
- **Creación de la jurisdicción constitucional con amplios poderes de revisión.**

Ausencia de reforma electoral e incentivos generados

Sistema electoral

- En Colombia se mantuvo el sistema proporcional de cuota y máximo residuo (D'Hare Quota), el cual combinado con las demás reformas de ampliación de la representación terminó convirtiéndose entre los sistemas más personalistas del mundo.
- Se crearon además circunscripciones especiales de minorías que profundizaron las divisiones en las comunidades indígenas y afrocolombianas.
- Cuando se pasó la reforma del 2003, había 72 partidos con representación en el Congreso de la República y más de 120 movimientos reconocidos ante el Consejo Nacional Electoral.

Además, faltó conexión con el reglamento interno del Congreso

- En el caso colombiano, el reglamento del Congreso se aprobó de nuevo como ley sin muchas modificaciones al antiguo reglamento. En términos prácticos, los partidos se convirtieron en coaliciones post-electorales sin dar espacios a las minorías políticas dentro de la discusión en comisiones o plenarios.
- Es importante entonces ser consecuentes con las reglas internas del Congreso para dar espacio a grupos minoritarios y posiblemente generar una institucionalidad que agregue preferencias y provea incentivos a la coalición.

Sobre el mecanismo de reforma: la constitucionalización de la política pública

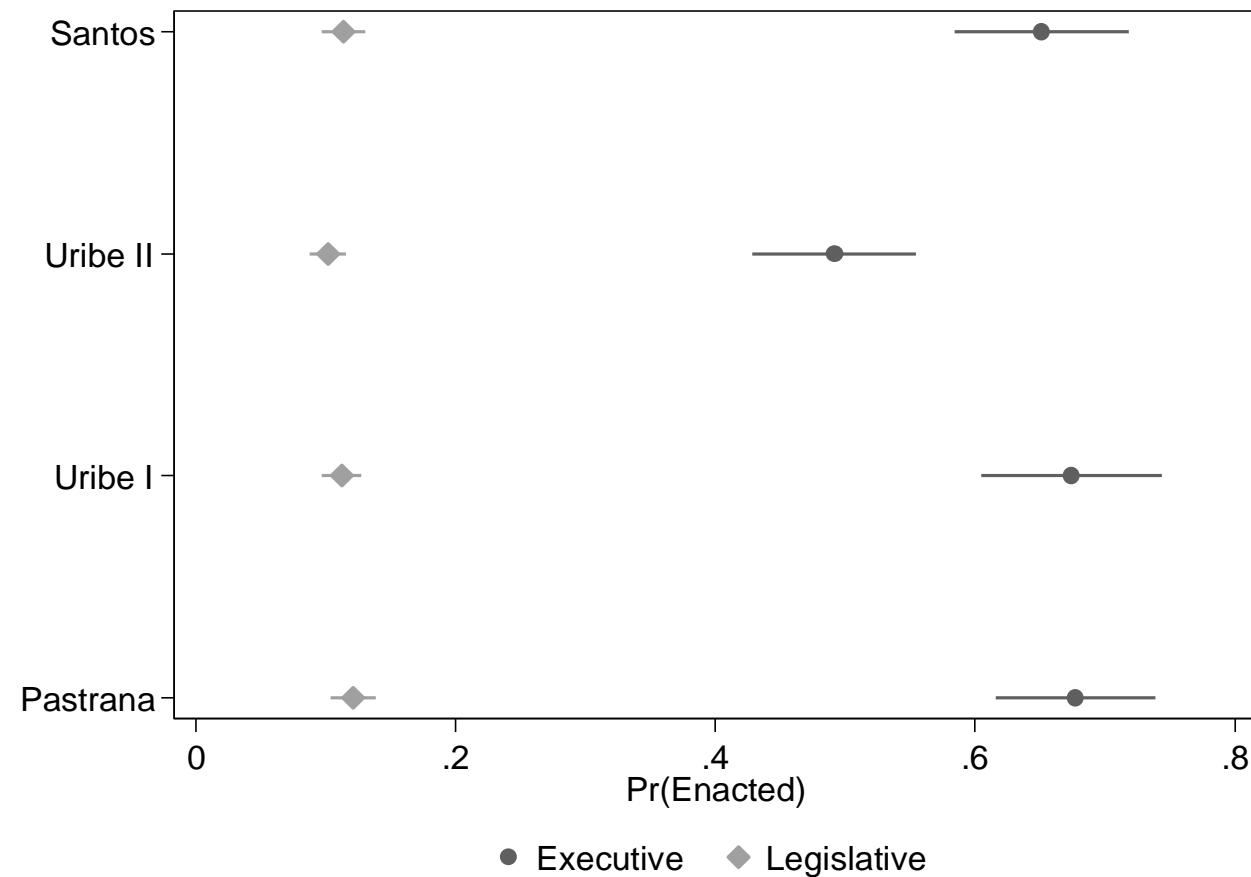
Mayor tentación y dilema cuando no hay mayorías (en caso de utilizar los mecanismos de asamblea constituyente como Colombia, Brasil, Bolivia):

- Constitucionalizar muchos temas que son parte del ordenamiento ordinario y que podrán ser sujeto de demanda ciudadana de forma permanente por conexidad (Judicialización de la política): derechos colectivos, derechos económicos y sociales, por ejemplo.
- Ej. Nombres de empresas públicas, metas específicas, etc.
- Bajar significativamente el umbral necesario para establecer cambios (Incertidumbre política),

Más personalismo, mayor fragmentación política y constitucionalización de la PP: Ineficiencias en el proceso de elaboración de las políticas

- Se aumenta el tiempo de respuesta del Estado frente a problemas sustantivos pues se requiere una reforma constitucional y no es suficiente con las leyes ordinarias.
- Creación de super-mayorías que son costosas en la elaboración de la pp, poder de veto del presidente se vuelve difícil de ejercer frente a amenazas de políticas inconvenientes por parte del legislativo.
- Aumento de instancias de negociación para aprobar las políticas--- comisiones de conciliación para concertar textos en el proceso de elaboración de la política.
- **Se genera un círculo vicioso: en la medida que los legisladores tienen jurisdicción limitada sobre las áreas fundamentales de política pública, quieren constitucionalizar más.**

Nada hace la diferencia: su popularidad no refleja mayor capacidad de aprobación legislativa



Fuente: Carroll & Pachón (2016), en Aleman & Tsebelis (2016).

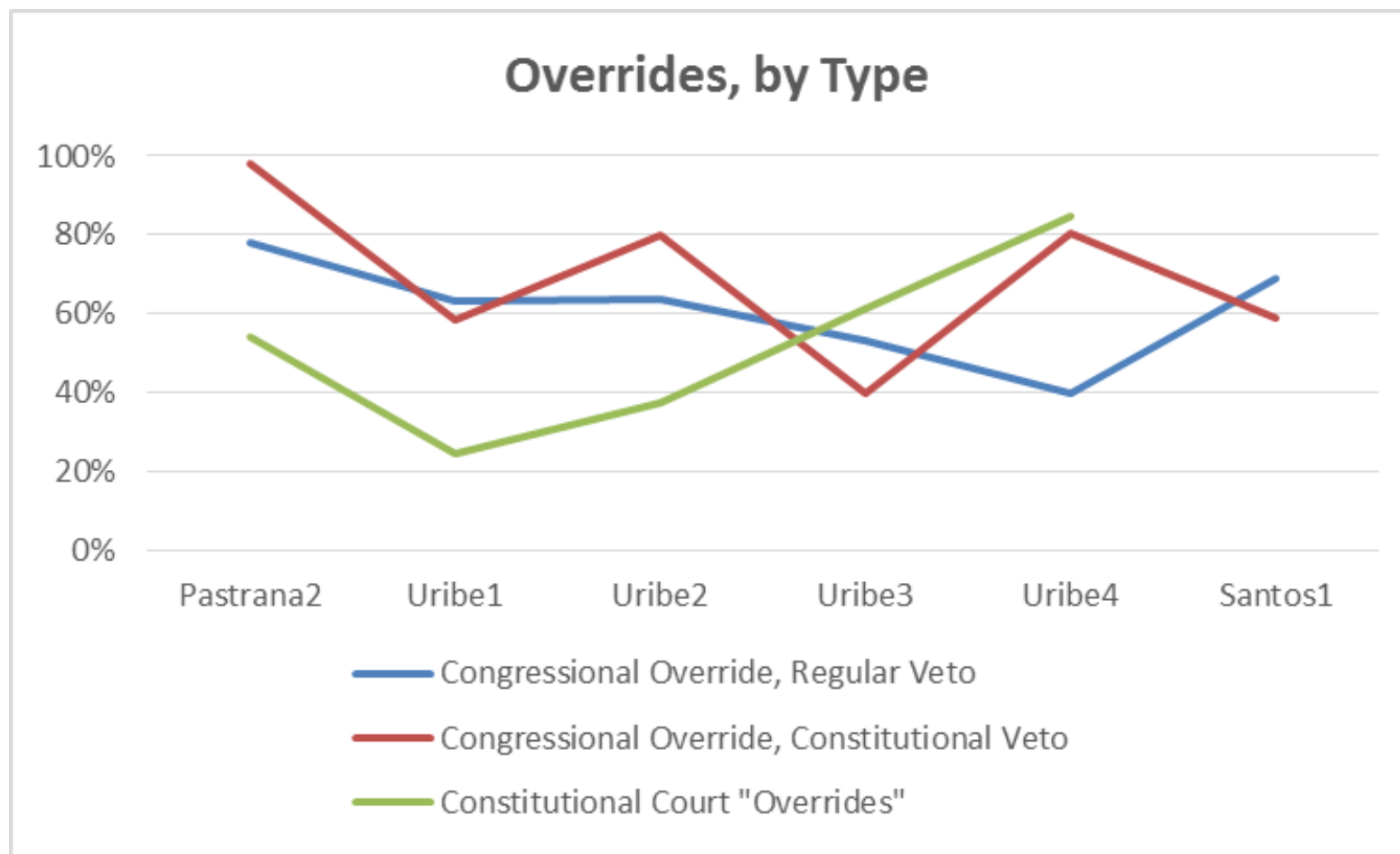
El presidente pierde su poder de hacer cambios estructurales y requiere utilizar su poder reactivo

	National Bills			Local Bills		
	Passed	Vetoed	%	Passed	Vetoed	%
Pastrana (1998-02)	277	56	20,22	95	40	42,11
Uribe (2002-06)	230	36	15,65	91	38	41,76
Uribe (2006-10)	261	49	18,77	73	26	35,62
Santos (2010-12)	107	15	14,02	50	12	24,00
Total	875	156	17,83	309	116	37,54

Source: Elaborated by authors, from data from Congreso Visible (www.congresovisible.org) and www.secretariasenado.gov.co.

Fuente: Aroca & Pachón (2013)

Además, el control constitucional (Sin tener en cuenta el control ex-post vía tutelas y demandas de inconstitucionalidad)



Fuente: Aroca & Pachón (2013)

El problema se exagera si no existe coordinación entre niveles de Gobierno

- En Colombia aunque la mayor parte del gasto se ejecuta en los niveles descentralizados, los esfuerzos de fortalecimiento de impuestos locales son limitados. En la mayoría del territorio existe alta dependencia de transferencias y muy mala rendición de cuentas.
- Porque los sistemas políticos regionales que son diferentes del nacional, se establecen redes políticas más débiles, que inclusive pueden representar oposición y dificultades en la coordinación entre niveles de gobierno.
- Dilemas de jurisdicción: al ser los municipios los principales protagonistas del proceso, no establecimos con claridad cuáles son las funciones que cumplen los departamentos y como esto irrumpe la carrera de los políticos profesionales.
- Las asambleas regionales (cuál es su rol en la elaboración de pp): en Colombia no hacen nada! Se vuelven intermediarios políticos en procura de recursos .

Mucha apertura genera acuerdos sobre la necesidad de fortalecer los controles ex-post, que genera ineficiencia

- Creación y fortalecimiento de organismos de control a la clase política para evitar la corrupción, lo cual puede tener consecuencias no intencionadas.
- El crear organismos diferentes del sistema judicial para el control de los funcionarios públicos puede generar desincentivos a ejecutar las políticas,
- Esto es muy importante al no diferenciar la responsabilidad política de la penal. Si ser funcionario es muy riesgoso, los “mejores” no van a querer arriesgarse...
- Existe una oportunidad importante de corrupción sistémica y de control político por parte de estas instituciones.

Conclusiones

- La teoría sugiere que para que exista gobernabilidad debe existir un presidente (Shugart 1999),
 - a) Con poder partidario suficiente para construir las mayorías,
 - b) Con poder constitucional en el caso que no tenga poder partidario para persuadir a la mayoría por la vía programática.

En Colombia, al presidente se le disminuyeron estos dos poderes generando dilemas importantes en el proceso de elaboración y aprobación de las políticas en el Congreso, el poder judicial y los poderes descentralizados.