

Constitución y modelo económico

Salomón Kalmanovitz¹

Versión 27 de mayo de 2001

Preparado para el Seminario: Diez años de la Constitución colombiana, 1991-2001. Debate de Evaluación. Facultad de Derecho, Universidad Nacional e ILSA. 14 y 15 de junio de 2001, Auditorio León de Greiff.

Introducción

La carta magna colombiana de 1991 cambió la orientación económica fundamental que había adoptado el país desde 1950, la que se puede resumir como dada por una alta protección y un sistema monetario de fomento. Tal modelo se basaba en un corporativismo autoritario y centralista, una alta protección arancelaria, una tributación baja, un gasto social pequeño y un banco central que racionaba el crédito y que admitía una inflación moderada pero persistente.² Los elementos económicos del nuevo pacto social de 1991 fueron un mayor compromiso con el gasto público social, la privatización de algunas empresas del Estado, una descentralización relativa, mayor libertad económica y un banco central comprometido a reducir la inflación. Aunque el grado de protección de la economía no está tratado en ninguna constitución, incluyendo a la colombiana, había un consenso de varios gobiernos a favor de reducirla y prepararse para una economía más abierta. La reducción de la protección para-arancelaria fue un proceso iniciado en 1985 mientras que el arancel en 1991 cayó del 48 al 12%. (Ver gráfico 1)

La transformación constitucional más importante, en mi entender, es la que define la soberanía de la nación pues tiene amplísimas ramificaciones económicas. Mientras en la Constitución de 1886 la soberanía emanaba de una nación unificada por la religión católica, introduciendo subrepticamente el derecho divino que justificaba el autoritarismo del gobierno central, la de 1991 definió la soberanía como surgida del pueblo, entendido como conjunto de individuos libres e iguales. En efecto, la Constitución de 1991 introdujo la noción de gobierno limitado por la voluntad de los ciudadanos y por la más clara

¹ Agradezco los comentarios de Jorge Armando Rodríguez, Fernando Tenjo y Leonardo Villar que sirvieron para hacer mejor este ensayo, aunque ellos no deben cargar con la responsabilidad que me corresponde. Mucho menos la Junta Directiva del Banco de la República puede resultar asociada con este ensayo.

² El subterfugio de modelo económico que surge de un pacto constitucional es una simplificación considerable de una correlación de fuerzas políticas que en cierto momento confluyen en unos acuerdos fundamentales. En una comunicación personal, Jorge Armando Rodríguez dice "Puede haber una relación ambigua y fluctuante entre las dos cosas (política comercial y constitución), dado el compromiso político entre las diversas fuerzas que se plasmó en la Constitución, el cual puede coincidir o no con el balance de poder que le da sustento al modelo económico en un período determinado". Yo he optado por elaborar un muñeco para cada modelo económico que es un recurso de exposición.

división del poder de Estado entre sus diferentes ramas. Ello llevó al constituyente a debilitar el poder presidencial, a velar por la tributación con representación y por la reducción del impuesto inflacionario. Este fundamento constitucional informa que el precepto liberal de ciudadanos libres e iguales debe tener un fuerte desarrollo en la vida política y económica de la Nación.

La libertad económica

La noción de libertad debe tener un fuerte desarrollo, digo, porque la constitución del 91 no se desprendió con firmeza de una concepción paternalista y caritativa del Estado que fue la base moral de la Constitución de 1886. Kant observó al respecto: "un gobierno paternalista, basado en la benevolencia de un gobernante que trata a sus súbditos como a niños... constituye la mayor forma de despotismo y destruye la libertad". (Berlin, 102) El gobierno que establece la libertad política debe tratar a los ciudadanos con respeto y mantener unas reglas de juego que hagan posible la toma de sus libres decisiones.

Pero en nuestra anterior constitución la política era canalizada por el centralismo burocrático, caracterizado por la toma de la mayor parte de las decisiones por el poder ejecutivo y eventualmente por su aparato planificador. El poder legislativo se le subordinaba y todavía lo hace pues no cuenta con iniciativa ni está organizado por bancadas partidistas disciplinadas. El sistema judicial era muy débil, frecuentemente desplazado por la justicia militar o influenciado por el propio gobierno o intereses particulares, siendo la rama del poder más fortalecida por la nueva Constitución. Así mismo, el nuevo banco central frena al ejecutivo en su capacidad despótica de emitir sobre las necesidades de la economía, a favor suyo y de intereses particulares. Por último, la vida política local dependía de la voluntad del presidente que nombraba gobernadores y estos alcaldes, frenando las iniciativas organizativas o tributarias de los ciudadanos.

La matriz institucional legada por la tradición hispánica le da forma a un Estado que trata a los individuos como niños, que intenta resguardarlos en cada uno de sus actos y contratos, porque no saben lo que hacen, porque dejados a su arbitrio se harían daño, porque no son libres, porque deben ser guiados continuamente por la sapiencia del Estado iluminado por el amor de Cristo. Esto ha cambiado en buena medida con la modernización acelerada del país y su secularización, pero todavía sobreviven estas actitudes en muchos actos de gobierno y en algunos fallos de los altos magistrados, mientras que muchos ciudadanos se sienten como súbditos carentes de iniciativa y le exigen al padre-Estado que satisfaga todas sus necesidades. Las políticas y fallos paternalistas enfatizan los derechos y descuidan los deberes de los ciudadanos-menores de edad. Una concepción democrática debe enfatizar que el poder del Estado depende de la tributación de sus ciudadanos-mayores de edad. Los infantes no tienen responsabilidades

y reciben gasto público y otros beneficios sin comprometerse con la comunidad para tributar y construir Estado.

No debe escapar que hay un terreno común entre la tradición centralista heredada de España y el centralismo burocrático desarrollado por el ideario socialista. Para poder realizar el bien social es necesaria una autoridad fuerte. Por eso la izquierda en la Constituyente defendió muchos de las características centralistas que venían de atrás, apoyados frecuentemente por la fracción de constituyentes conservadores. La misma alianza se pudo apreciar en la primera Corte Constitucional que interpretó de manera radical la Constitución de 1991 en temas que favorecían a deudores y trabajadores. Esta tradición centralista y de tono paternal está profundamente arraigada en la conciencia popular y, por lo tanto, los cambios que intenta hacer el país hacia su democratización y modernización siguen atrapados y atraídos por la matriz institucional original.

El concepto de ciudadanos que surge de la soberanía popular es que tienen libertad política y económica. Tienen derechos y responsabilidades y pueden desplegar iniciativas para construir Estado y para hacer negocios. Pueden transar entre ellos como individuos iguales y lo que voluntariamente decidan debe ser garantizado por la ley. Los individuos libres toman sus decisiones y deben asumir responsabilidad por sus actos. Todo lo que se especifique en un contrato firmado por él debe cumplirlo. Debe pagar sus deudas, responder por sus obligaciones con su familia y contribuir para construir un Estado justo y fuerte. La palabra entregada del ciudadano lo obliga y tiene obligaciones que no sólo derechos. Sobre un comportamiento libre y responsable reposa la dignidad del hombre, que no tiene que esperar a que se la entregue un magistrado.³ La Constitución de 1991, sin embargo, insistió mucho más en los derechos de primera y segunda generación del ciudadano que en sus deberes, reflejando la noción de ciudadano pasivo, receptor de favores que le llegan desde arriba.

Adam Smith, el fundador de la economía como ciencia moderna, tenía una concepción muy clara sobre el desarrollo económico que se ha perdido en la economía neo-clásica y es incomprendida por los intérpretes de la Constitución de 1991. Para Smith, el desarrollo económico surge del intercambio entre los individuos que requiere de una especificación adecuada de la libertad económica, que el Estado

³ Alejandro Martínez Caballero aduce que la nueva constitución supera el principio de igualdad frente a la ley al tener en cuenta la dignidad, de la cual surge la identidad entre los desiguales, ordenándose una discriminación positiva o sea una injusticia asimétrica con relación a una injusticia histórica. (Martínez, 23) Aduce también que se ha pasado de un Estado formal de derecho a un Estado material de derecho en el cual los magistrados hacen cumplir un mandato al Estado para la configuración del orden social, al parecer sin consultar los ciudadanos al respecto.

defienda los derechos de propiedad de los agentes, que regule los mercados adecuadamente para lograr su profundización, que los contratos tengan cumplimiento obligatorio. En fin, que los agentes multipliquen los intercambios y la riqueza que es creada por la división del trabajo, la especialización y el aumento progresivo de la productividad de todos los factores. El Estado tiene un rol muy importante que cumplir no sólo en la provisión de seguridad y justicia sino de financiar un sistema de educación universal y obligatorio – que capacitaría a toda la población para los intercambios y la producción más complejos – y que apoyaría la acumulación privada de capital construyendo carreteras, puertos y otras obras de infra-estructura. Esto implica la necesidad de que exista un sistema tributario que financie un Estado fuerte pero que no debilite el proceso de acumulación de capital y, por el contrario, lo aceite y lo propulse hacia delante.

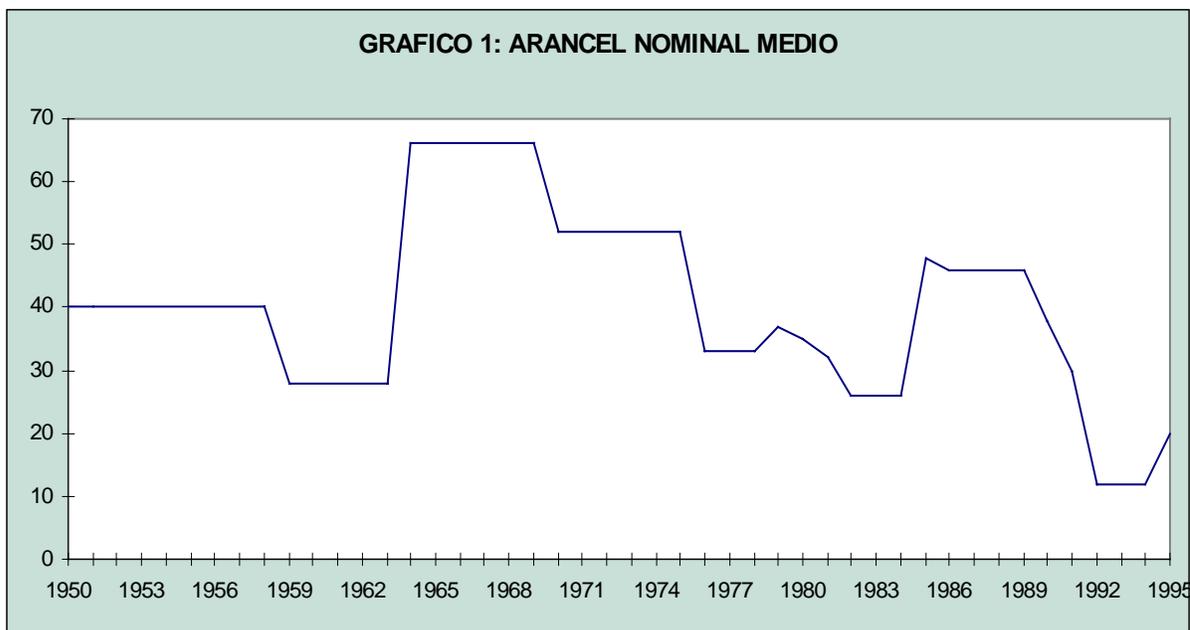
Después de 10 años de nueva constitución no tenemos todavía un Estado fuerte que garantice la libertad y la equidad. El sistema de justicia no alcanza a proteger a los ciudadanos de la violencia. Los deberes de los ciudadanos han sido poco exigidos en la nueva carta. Los derechos de propiedad deben ser garantizados por ese Estado fuerte, pero también la propiedad debe pagar impuestos que lo financien para no sólo poderlos garantizar sino para procurar una mayor equidad y acceso a los bienes preferentes al resto de ciudadanos con menos propiedad o con ninguna.

El crecimiento económico de Colombia durante el siglo XX fue cerca del 4.7% anual (Greco) que pudo explotar el potencial de producto reprimido a finales del siglo XIX, junto con la gran expansión cafetera y que es un buen resultado en términos internacionales. Entre 1905 y 1949 bajo condiciones de mayor libertad económica de las que se inauguraron en 1950, el crecimiento anual fue de 4.93%, mientras que entre 1950 y el año 2000 fue de 4.51%, diferencia que es importante e insinúa que la menor libertad económica, la alta protección y el menor desarrollo de los mercados de capital obtuvieron un resultado económico menos bueno durante la segunda mitad del siglo XIX. El crecimiento hubiera podido ser mayor, si se hubiera contado con un Estado universalizador de derechos y oportunidades y si en algunas épocas los gobiernos, magistrados y legisladores no hubieran visto con suspicacia el enriquecimiento de los ciudadanos y se hubieran dado a la tarea de profundizar y regular adecuadamente los mercados.

La Constitución de 1886 fue el retorno a la matriz institucional legada por la Colonia contra las reformas liberales de medio siglo y las contenidas en la Constitución de 1863. Ella reintrodujo las regulaciones del Estado para reducir la libertad política y económica, para favorecer a ciertos ciudadanos por encima de otros, para mantener un sistema de justicia segmentado, para distribuir burocráticamente el acceso a la riqueza por medio de aranceles, licencias, permisos, monopolizar la actividad bancaria a favor del Estado, a iniciar la tendencia de

financiarlo inflacionariamente, a imponer escasos tributos y a mostrar poco interés por construir un sistema educativo universal y obligatorio. (Kalmanovitz, B2001) Fueron los gobiernos que siguieron a la guerra de los mil días, en especial los históricos y republicanos, los que aumentaron la libertad económica mientras relajaban un tanto la hegemonía conservador y permitían la participación de la oposición liberal en forma minoritaria en el legislativo y en los gabinetes de gobierno. (Sánchez, Aguilera, 370 y ss.)

GRAFICO 1
ARANCEL MEDIO 1950-1995



El gobierno conservador de Laureano Gómez introdujo un arancel del 40% en 1950 que alcanzó cerca del 70% en 1964 (Ver gráfico 1) e inauguró un sistema monetario de tasas de interés administradas por el gobierno que limitaron el desarrollo de un mercado de capitales profundo y que mantuvo un Estado pobre porque los impuestos eran muy reducidos. Es posible afirmar que la acumulación privada de capital debe ser mayor y más rápida con bajos impuestos, como lo muestra el caso colombiano, pero así mismo el Estado ejerce defectuosamente sus funciones básicas para el mantenimiento del orden y la justicia, y deja de ofrecer a toda la población oportunidades de superarse y nivelarse por un sistema educativo muy racionado y servicios de salud precarios.

Muchas oportunidades para profundizar los intercambios se perdieron porque un precio administrado dejaba en la ilegalidad a miles de agentes dispuestos voluntariamente a transar por encima o por debajo de ese límite. Entonces el intercambio no se realizaba o se volvía informal. Pudo ser un préstamo restringido por una tasa de usura definida arbitrariamente por algún superintendente o tasas de interés fijadas administrativamente por debajo de la inflación que impedían

movilizar el ahorro financiero, engrosando el mercado extrabancario, ese sí con precios dominados por la información asimétrica. Pudo ser también un contrato laboral precario porque estaba por debajo de un salario mínimo, un precio del dólar administrado a favor de un grupo, un arancel excesivo, un tope al precio de los servicios públicos, otro al precio de los combustibles, uno más al precio del trigo y de otros alimentos, de tal modo que el desarrollo de muchas empresas y de los mercados formales fue frenado en infinidad de ocasiones por regulaciones burocráticas que desconocían las condiciones de los agentes.

Las actividades racionadas por controles de precios o por restricciones a las importaciones dejaban de señalar mediante sus precios que debían fluir hacia ellas nuevas inversiones y por lo tanto se estancaba su nivel de producto o no podían surgir nuevas exportaciones. Las inversiones se dirigían hacia las actividades señaladas por los funcionarios del Estado como prioritarias, frecuentemente alejadas de la dotación nacional de factores, a las que se protegía y se les asignaba crédito. Siempre el desarrollo de la producción pudo ser mayor y ajustado a la regulación constitucional, si el Estado hubiera podido ser construido por los ciudadanos y estuviera presente para aumentar los mercados y no para capitalizarlos políticamente a favor de algunos pocos. En vez de complejos sistemas burocráticos lejanos de los problemas y sus manifestaciones, se hubieran obtenido soluciones locales mucho más eficaces basadas en el autogobierno e iniciativa de los ciudadanos.

Ahora uno debe preguntarse si la Constitución de 1991 liquidó definitivamente la tradición centralista burocrática o si continúa, y en qué medida, la imposición de regulaciones que traban los intercambios y el desarrollo económico.

Las vicisitudes del modelo de desarrollo protegido

El modelo económico que se desarrolló en Colombia de 1950 en adelante fue el de una alta protección a la producción nacional, un régimen de cambios controlado⁴, un banco central definido por su misión de fomentar el desarrollo económico y otorgar créditos subsidiados a las actividades preferidas por los gobernantes y una intervención en la economía que se limitó al petróleo, la siderurgia primero y a los servicios públicos domiciliarios que fueron crecientemente nacionalizados a partir de 1945. (Jaramillo, 74) En política se trató de un corporativismo de facto que en su primera etapa, hasta 1957, reemplazó el congreso por apoyos gremiales y sindicales estrechos, y después mantuvo un congreso débil y unas relaciones con un mayor número de gremios, grupos económicos y sindicatos diversos.

⁴ En el decreto ley de 1951 se hablaba de un régimen de cambio fijo bajo libertad restringida (García 38) pero en 1967 se tornó en control de todos los cambios. En 1951 el ministro de hacienda obtuvo poder de veto en las decisiones de la Junta Directiva del BANCO DE LA REPUBLICA, reduciendo radicalmente su independencia

Se dio un grado de intervención económica por debajo del practicado en el resto de América Latina donde las coaliciones populistas se excedieron mucho más en la administración de precios y sectores.

Un sector agro exportador fuerte políticamente en Colombia impidió que los intereses sindicales e industriales impusieran tasas de cambio sobrevaluadas que subsidiaran los insumos del proceso de sustitución de importaciones, como pasó en los países mayores de América Latina. Sin embargo, algo de sobre valuación se dio mediante el recurso a tasas de cambio fijas que colapsaron en varias ocasiones con devaluaciones intensas que no obtenían estabilidad posterior. Esta situación se corrigió de 1967 en adelante, al introducir un control de cambios y una devaluación permanente con lo que se pretendió equilibrar la balanza comercial y beneficiar más a los exportadores. Aunque hasta 1970 la inflación se mantuvo controlada, la devaluación continua, la expansión fiscal y una política monetaria laxa arrastraron el nivel de precios hacia arriba en la década de los 70. Inflaciones entre 25 y 30% anual arrojaban un impuesto inflacionario entre 3 y 4% del PIB, un ingreso mayor que el que proporcionaba el impuesto a la renta. El Estado se reservó para sí el financiamiento externo, dejando por fuera de éste a la mayor parte del sector privado. Las bonanzas de café, petróleo, carbón, níquel y las de sustancias ilegales, más las entradas de capital público y privado, complotaron en contra de las políticas pro-exportadoras pues indujeron a la revaluación del peso y a que se perdiera el impulso de la industria y la nueva agricultura a exportar durante los ochenta y noventa del siglo XX.

En los otros países latinoamericanos se fijaban entretanto tasas de cambio irreales, se hacían grandes inversiones en empresas públicas, se otorgaban protecciones muy altas y se prohibía la importación de algunos artículos lo que llevaba a que muchos precios fundamentales de la economía estuvieran divorciados de los costos de producción. Tales políticas se combinaban con impuestos ridículamente bajos. Los déficit fiscales eran causados por empresas que no podían pagar sus deudas o por un gasto público que no contaba con recursos sanos para financiarse, mientras que los déficit externos se debían a tasas de cambio que incentivaban las importaciones y desmoralizaban a los exportadores. Los grandes desequilibrios macroeconómicos pudieron ser financiados en tanto las tasas de interés internacionales se mantuvieron bajas en términos reales durante los años sesenta y setenta del siglo XX. (Geddes, 201)

Sin embargo, la política de moneda barata en el mundo no pudo ser continuada porque aparecieron en los años setenta preocupantes y simultáneos signos de inflación y de estancamiento. En los años 80 el fenómeno que recibió el nombre de estanflación fue combatido con tasas de interés muy altas en los Estados Unidos y Europa. Entonces el modelo de sustitución de importaciones se derrumbó porque no pudo pagar las deudas contraídas en el pasado. La crisis de la deuda generó

enormes contracciones del producto de los países con mayor grado de intervención estatal y endeudamiento externo, provocando grandes devaluaciones e hiperinflaciones. Sin una clara percepción primero del desastre pero mucho más afinada después por los acontecimientos, todos los países que abusaron de la intervención del Estado liberalizaron ampliamente su comercio exterior, privatizaron buena parte de sus activos públicos, descentralizaron el poder político, comenzaron a ponerse serios con los impuestos y permitieron el endeudamiento externo del sector privado. De esta manera un cambio en los precios relativos del dinero condujo a un cambio institucional considerable en la mayor parte de los países de América Latina.

Para los que están convencidos de que lo ocurrido fue resultado de una conspiración, surgida en un conventillo de Washington, donde se formó un consenso neoliberal que procedió a desmontar el modelo anterior, hay que recordarles que el mercado internacional de capital y las agencias multilaterales de crédito financiaron a cada gobierno sus aventuras intervencionistas desde el fin de la segunda guerra mundial, en tanto había razones para creer que honorarían sus deudas. Como a todo participante en un mercado, al sistema financiero internacional le importaba más la rentabilidad que la ideología. El giro se debió, por el contrario, a una percepción tanto interna como internacional que un sistema aislado de la competencia y guiado por incentivos económicos equivocados no era viable en un entorno internacional caracterizado por los altos costos del dinero.

La ideología reaganiana del mercado como un ser supremo al que debían someterse todos los agentes es una visión estrecha que ignora que el mercado surgió de la política, del parlamento y por una larga historia de conflictos y acuerdos, por lo que los mercados son profundos y buenos si están bien regulados, en especial si limitan los abusos de poder. La crítica anti-neoliberal vino a enfatizar que el mercado no era un dios sino el diablo personificado y estaba intrínsecamente en contra de la democracia, (Borón,) que era una simple dictadura, sin preguntarse por los consensos políticos y las bases sociales que permitieron que muchos países tuvieran a la vez mercados profundos y sistemas políticos muy democráticos y de bienestar.

La teoría cepalina de los términos de intercambio siempre desfavorables para la América Latina y la teoría de la dependencia desviaron la atención de los académicos de las causas de los problemas del poco desarrollo económico del continente: ocultaban que las instituciones generaban incentivos equivocados, subutilización de los factores, ineficiencia pública y privada, y atraso económico; responsabilizaban entonces a la dominación internacional de todos los problemas propios. (North, 1993, 130) Sin embargo, más importante probaron ser los frenos introducidos por factores internos al desarrollo económico. Es que el propio entorno internacional fue favorable para una enorme expansión del comercio internacional de Asia y de Europa del que

América Latina no quiso saber nada, excepto Chile. La falta de conciencia del origen de los problemas contribuyó a exacerbarlos pues se creía que con protección arancelaria o con emisiones cada vez más exageradas se iba a conseguir el crecimiento de largo plazo de las economías.

El modelo de desarrollo surgido en 1991

En Colombia se dio una relativa estabilidad macroeconómica durante la década de los ochenta y fue uno de los pocos países de América Latina que no obtuvo una contracción radical de su producto y que continuó pagando su deuda sin problemas, manteniendo la tendencia positiva de su crecimiento histórico. Sin embargo, la estabilidad estuvo acompañada de un sistema político cerrado que incentivó a muchos individuos y movimientos juveniles hacia la insurgencia. (Palacios,) Medidas de fuerza tomadas por los gobiernos de turno en los años setenta y ochenta sirvieron para que tales movimientos adquirieran más simpatía pública, con lo cual el establecimiento se definió a favor del diálogo político para solucionar el conflicto. La administración Betancur sentó unas bases para los diálogos de paz y su reforma para la elección popular de alcaldes fue el inicio de la vida política municipal, destruida por un siglo de centralismo burocrático. Esto se profundizó durante la administración Gaviria que, con el concurso de los movimientos guerrilleros que se reinsertaron a la vida política, desarrolló la asamblea constituyente de 1991.

A favor de la Constitución de 1991 hay que decir que fue el evento más democrático vivido por la sociedad colombiana en toda su historia. Las anteriores constituciones fueron partidistas, impuestas después de una guerra civil donde los ganadores la imponían con una participación muy limitada del partido vencido. En esta ocasión, hubo una mediana participación electoral y el M-19 obtuvo una representación elevada. Yo creo que se puede entender la Constitución de 1991 como un compromiso entre fuerzas con inclinaciones social-demócratas, otras liberales y conservadoras que combinaron los siguientes elementos:

1. Un banco central independiente que significaba que el Estado renunciaba a extraer en forma despótica el impuesto inflacionario; implícitamente se reconocía la restricción presupuestal que anteriormente se financiaba con emisión monetaria excesiva, a discreción del ejecutivo;
2. Una mayor cobertura de los servicios de salud, educación y un financiamiento adecuado de las pensiones;
3. El abandono del monopolio estatal sobre la prestación de servicios en comunicaciones, televisión, energía, gas, y otros. La posibilidad de privatizar los servicios públicos domiciliarios y la prohibición de que las autoridades que los administraban cobraran impuestos especiales con que subsidiar a los usuarios de menores ingresos (Palacios Mejía, 1996, 341);

4. Declaraciones genéricas sobre el gasto social como elemento fundamental del estado de derecho y el acceso a la vivienda digna y el libre acceso a otros bienes meritorios.
5. Se hizo una definición muy detallada de la inversión pública que nunca podía disminuirse y de la distribución de los ingresos corrientes del gobierno nacional a las regiones y municipios que implicaban una descentralización de los ingresos y del gasto público desde arriba. Ambas definiciones han probado ser paternalistas, rígidas, contraproducentes y fruto de un afán de congelar la política en el tiempo.

El tipo de compromiso plasmado en la Constitución entre intereses liberales, conservadores y social-demócratas no logró constituir un Estado capaz de hacer efectivos los principios de la democracia liberal. Se preocupó más por intereses particulares que por la articulación del todo y la defensa del interés público. Hubo demasiados artículos que buscaban predeterminar el futuro de la sociedad, aprovechando la gran ocasión, y no por establecer las reglas para que la sociedad de cada época pudiera resolver sus conflictos a su manera. Hubo también mayor énfasis en la distribución y apropiación de rentas y descuido de las condiciones para crear riqueza.

El tamaño del Estado

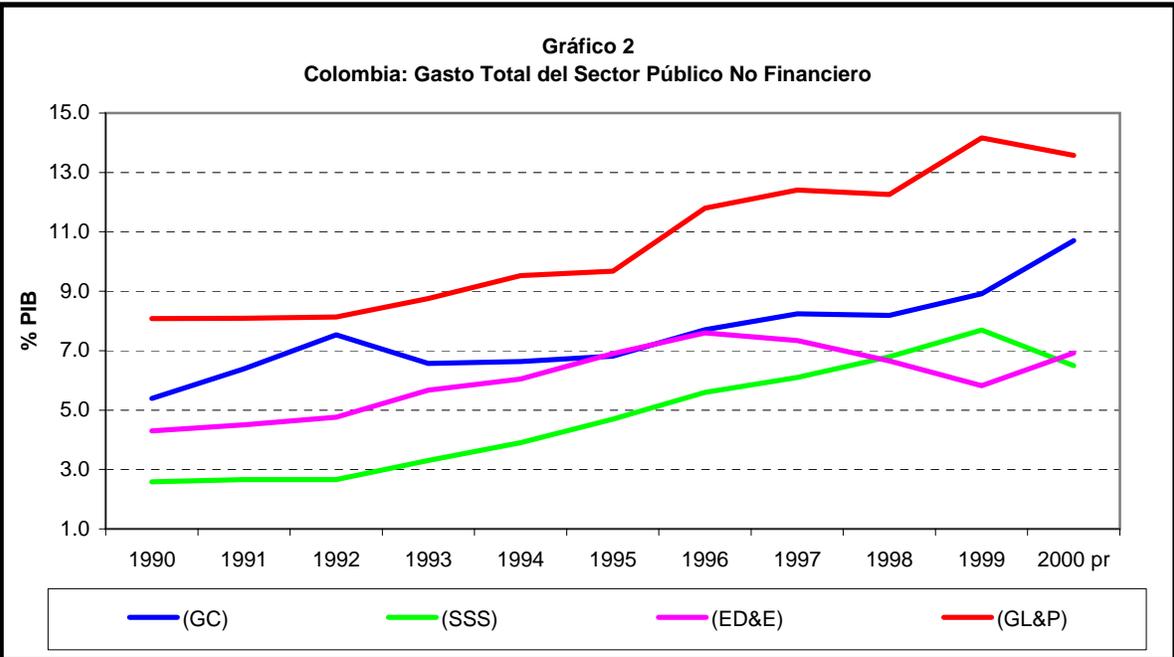
La concepción de la democracia liberal es que el Estado sea limitado políticamente pero sea muy fuerte económicamente. Esa fortaleza es necesaria para universalizar los bienes públicos, como la educación, la salud y construir una sólida infraestructura física. El nuevo modelo dentro del llamado Estado social de derecho quedó definido entonces como uno que aumentaría considerablemente el gasto social, financiado con mayores cotizaciones y tributos. Sin embargo, aumentaron mucho más los gastos en nómina de los servicios sociales que la cobertura, lo cual fue evidente tanto en educación como en justicia, un poco menos en salud que si amplió considerablemente número de personas que cobija. El aumento del gasto entonces fue capturado en buena parte por los sindicatos del sector público y por las clases políticas regionales y locales.

El gobierno central aumentó su gasto en 8 puntos del PIB entre 1991 y 2000 pero aumentó el recaudo tributario en solo 3.3% del PIB para el mismo periodo. Gráfico 2 y 3 (Lozano) Las cotizaciones del seguro social aumentaron al mismo tiempo 1.1% del PIB. De esta manera, el gasto del gobierno central se tornó inflexible en una serie de gastos obligatorios, como transferencias, asignaciones al seguro social, cubrimiento pensional, sobrepasando incluso sus ingresos corrientes. El gasto obligatorio del gobierno pasó de representar el 5.3% del PIB en 1990 a 14.2% en el 2000. Mientras que el gobierno auto-limitaba su financiamiento con el impuesto inflacionario, otorgándole autonomía al

Tabla 1
Colombia: Sector Público No Financiero
Gasto Total
% PIB

Año	Gobierno Central (GC)	Sistema de Seguridad Social (SSS)	Entidades Descentralizadas y Empresas (ED&E)	Gobiernos Locales y Provinciales (GL&P)	Total
1990	5.4	2.6	4.3	8.1	20.4
1991	6.4	2.7	4.5	8.1	21.6
1992	7.5	2.7	4.8	8.1	23.1
1993	6.6	3.3	5.7	8.8	24.3
1994	6.6	3.9	6.0	9.5	26.1
1995	6.8	4.7	6.9	9.7	28.1
1996	7.7	5.6	7.6	11.8	32.7
1997	8.2	6.1	7.3	12.4	34.1
1998	8.2	6.8	6.7	12.3	33.9
1999	8.9	7.7	5.8	14.2	36.6
2000 pr	10.7	6.5	6.9	13.6	37.7

Fuente: DNP, CONFIS y BR
Pr: preliminar.



FUENTE: Lozano, I. (2001) Página 9.

BANCO DE LA REPUBLICA, debía recurrir a un financiamiento más sano, no inflacionario, como el del endeudamiento voluntario.

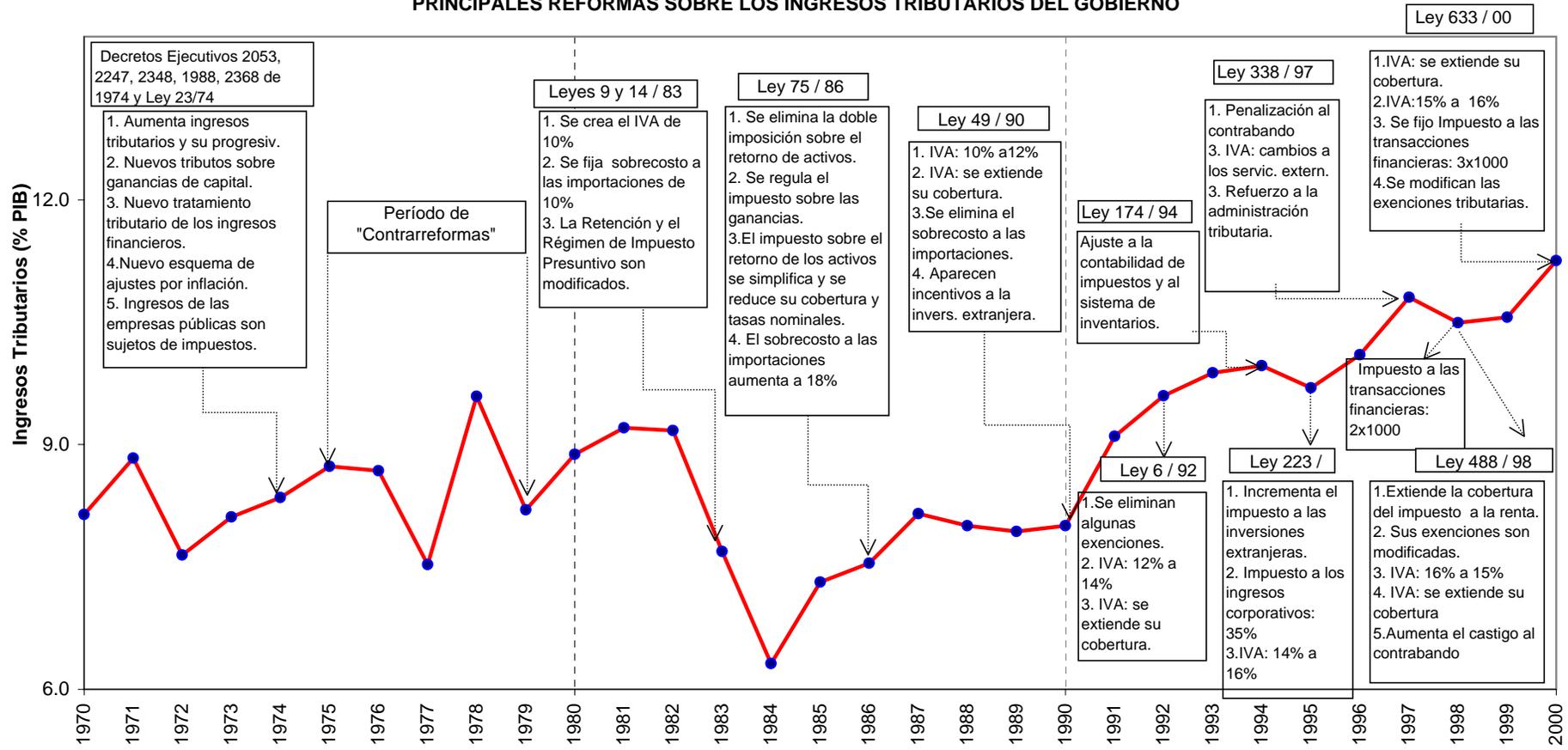
El sector público no financiero que incluye todos los niveles del gobierno y las empresas del Estado pasó de gastar el 20.4% del PIB en 1990 a 37.7% en el año 2000, equivalente a una expansión del 85% en el tamaño del Estado, correspondiendo en parte al nuevo pacto social. Incluso el gasto del sector descentralizado creció de 4.3% del PIB a 6,9% del mismo, debido sobre todo a la expansión de Ecopetrol y a pesar de las privatizaciones. Dentro del total, el gobierno central duplicó su propio gasto, descontando las transferencias regionales, a 10,7% del PIB. Este es uno de los elementos que hace más vulnerable la nueva estructura fiscal porque la descentralización requería que se redujera el gasto del nivel central pero sucedió lo contrario y en gran magnitud. Los gastos de los gobiernos departamentales y municipales, incluyendo las transferencias pasaron del 8.1% del PIB en 1990 al 13,6% en 2000. El sistema de seguridad social gastó 2.6% del PIB en 1990 y más del doble, 6.5% del PIB en 2000.

Entre tanto los recaudos se quedaron muy atrás respecto a los gastos. Durante la década hubo 8 reformas tributarias mayores y lograron aumentar el recaudo en 3.3% del PIB. Estas incluyeron aumentos de las tarifas del impuesto a la renta, del impuesto al valor agregado, un nuevo impuesto a las transacciones financieras, como también medidas contra la evasión, la elusión y el contrabando.

Mirando más hacia atrás es notorio que en promedio el recaudo tributario oscilaba entre el 7 y el 8% del PIB y que la reforma tributaria de 1974 fue un decreto ejecutivo, sin una negociación con los representantes de los contribuyentes, el Congreso. En la década del noventa el recaudo aumenta más sistemáticamente pero no alcanza a superar el 12% del PIB, aunque no cae verticalmente durante la crisis de 1998 y 1999, como si lo hizo durante la recesión de 1983-1984 o sea que la política de gastar en exceso hizo imposible tomar medidas contra-cíclicas que aliviaran la crisis. El escaso rendimiento de las reformas muestra al menos lo siguiente:

1. Los intereses de empresas, propietarios de tierras e individuos de altos ingresos que cabildean en el congreso para no aumentar sus impuestos son muy eficaces;
2. Los contribuyentes cuestionan la legitimidad de sus obligaciones porque conciben al gobierno como corrupto e ineficiente;
3. La laxitud de las leyes que penalizan la evasión de impuestos informa que es conveniente hacerlo porque son meras contravenciones y la mayoría quedan impunes. Es entonces rentable robar propiedad pública que es lo mismo que evadir impuestos.

Gráfico 3
PRINCIPALES REFORMAS SOBRE LOS INGRESOS TRIBUTARIOS DEL GOBIERNO



FUENTE: Lozano, I. (2001) Página 6.

Los otros ingresos del gobierno contribuyeron con un par de puntos más del PIB a encarar el fuerte incremento de los gastos, pero de todos modos se generó un déficit que se hace cada vez más difícil de financiar y obliga a reestructurar los ingresos y gastos del gobierno. En el año 2000 el sector público no financiero tuvo un déficit de 4.3% del PIB y el gobierno central de 6.9% del PIB. El gráfico 4 muestra claramente que los excesos de gasto público de 1981-1983 durante la administración Turbay y los generados por la administración Samper en 1997 y 1998 coincidieron con fuertes recesiones y contracciones del sector privado. Por el contrario, las fases de equilibrio fiscal de 1978 y de 1993-1995 estuvieron acompañadas de fuertes expansiones económicas.

Es evidente que los compromisos adoptado por la Constitución se hubieran podido llevar mucho más lejos si se hubiera resuelto el problema político de la tributación con que financiarlos, en los varios niveles del Estado, si la gestión hubiera sido eficiente y si se hubiera contado con una actitud progresiva y paciente sobre el proceso ordenado para atender las necesidades de la población colombiana.

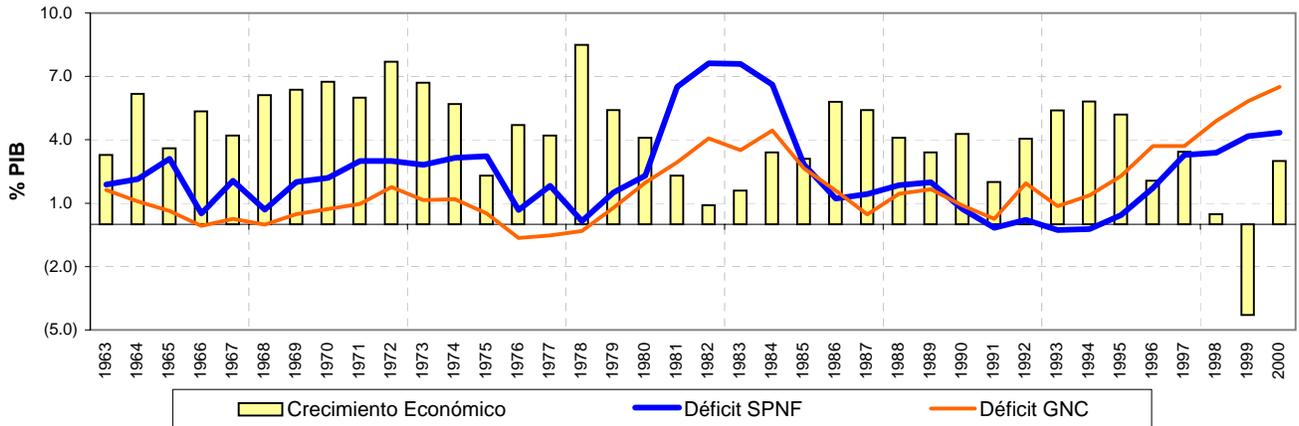
El manejo del banco central

La reforma monetaria de 1951 impuesta por decreto hacía que el BANCO DE LA REPUBLICA realizara una política monetaria “encaminada a estimular condiciones propicias al desarrollo ordenado de la economía colombiana”. (García, 35) La estabilidad de precios pasaba a un plano de menor importancia, reflejada en el adjetivo “ordenado” del desarrollo, aunque en la época se daban inflaciones que rondaban el 8-10% anual. En la década de los setenta se duplicó el nivel de precios, dando lugar a una inflación moderada pero de las más persistentes en el mundo. El banco central se manejaba entonces bajo un criterio de meta de agregado monetario⁵.

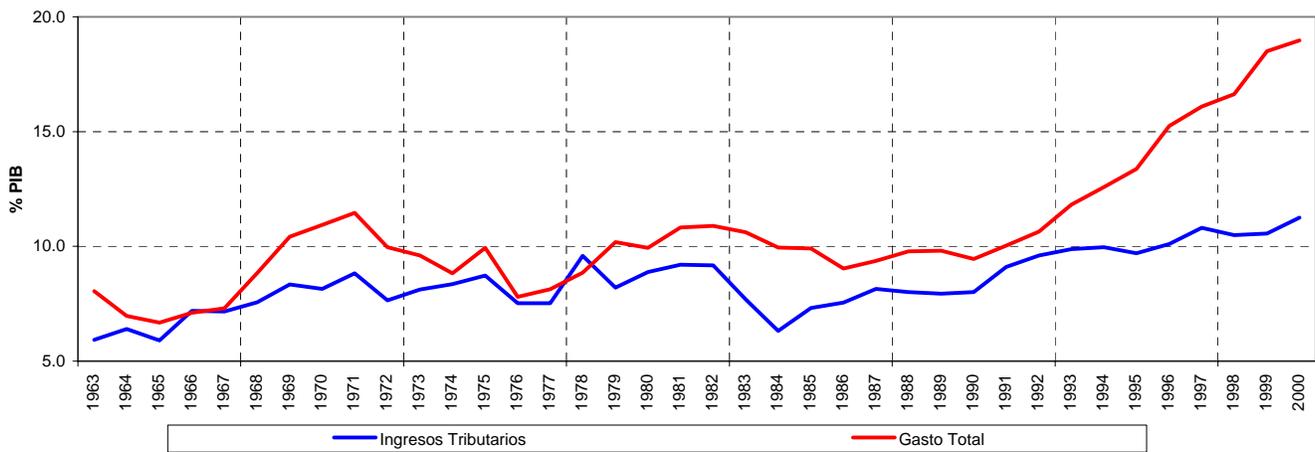
El instrumento de política monetaria fundamental era el encaje que alcanzó niveles muy altos, expresando el hecho de que para contrarrestar las expansiones que se daban por el lado de la financiación del gobierno, el crédito administrado y de subsidiar la tasa de cambio, se reprimía el crédito al sector privado con un pesado impuesto que entre otras cosas no era legislado por el Congreso. Esto se complementaba con títulos llamados “de participación” del banco a 3 meses con lo que se influía la tasa de interés de captación de los bancos entre el público, para lo cual requería de un volumen grande de papeles propios. De esta manera, los excesos de liquidez generados para financiar gratuitamente al gobierno, otorgar subsidios a los exportadores o a los receptores de crédito subsidiado era recogido con encajes muy altos y con títulos del banco que eran costosos para los

⁵ El llamado M1 que es el efectivo más los depósitos en las cuentas corrientes de los bancos bajo una regla poco rigurosa de que la expansión de ese agregado no podía sobrepasar un 40% al año y que habría un ajuste monetario mayor si la inflación sobrepasaba el límite del 30% anual.

Gráfico 4
DEFICIT PUBLICO Y CRECIMIENTO ECONOMICO EN COLOMBIA)



OPERACIONES FISCALES DEL GNC



PROMEDIO (Porcentaje del PIB)

	1963 - 70	1971 - 80	1981 - 90	1991 - 00
DEFICIT GNC	0.59	0.68	2.37	3.14
DEFICIT SPNF	1.83	2.17	3.84	1.69
CRECIMIENTO ECONOMICO	5.23	5.53	3.43	2.71
INGRESOS TRIBUTARIOS GNC	7.08	8.45	7.93	10.14
GASTOS GNC	8.29	9.47	9.96	14.39

FUENTE: Lozano, I. (2001) Página 3.

clientes del sistema bancario no privilegiados y para el propio balance del BANCO DE LA REPUBLICA.

El nivel de inflación daba un señoraje aproximado de 2.5% del PIB al año para el BANCO DE LA REPUBLICA⁶ que iba al gobierno central, mientras que exportadores e industriales protegidos lograban elevar sus ingresos a la par con la devaluación y con la inflación. Otra característica del régimen monetario era que los cambios frecuentes en el encaje generaban una volatilidad de las tasas de interés muy grande que podían afectar negativamente a los deudores que estaban amarrados a tasas variables de interés. La tasa de interés no era tanto una señal de la oferta y demanda de fondos prestables sino que estaba sobredeterminada por la política monetaria y daba tumbos muy frecuentes e incluso persistentemente estacionales.⁷

¿Quién pagaba estos impuestos escondidos? Todas las empresas e individuos que no podían ajustar sus precios al nivel de la inflación y eso incluyó frecuentemente a los trabajadores de salario mínimo y a los sindicatos que se dejaron engañar por el velo monetario, a la mayor parte de la población contenida en el sector informal, a los usuarios del crédito a quienes era trasladado el impuesto del encaje, a todos los consumidores que debían pagar los precios fijados por las industrias protegidas y que no tenían acceso, sino a través del contrabando, a los bienes fabricados con el nivel tecnológico internacional. La población colombiana desplegó una enorme curiosidad por consumir los bienes que les restringía y prohibía la política comercial, dándole un fuerte apoyo a los puertos libres y al contrabando.

Inflaciones moderadas tenían efectos negativos para el crecimiento económico porque nublaban las señales del sistema económico y los agentes se equivocaban frecuentemente en sus decisiones de invertir y de ahorrar, de acumular inventarios o de interpretar el nivel real de los pedidos. (Uribe) La pregunta que debe hacerse es si un sistema de crédito no racionado y con menores tasas de interés, en la ausencia del crédito al gobierno y el resto de subsidios para el sector privado y con una inflación menor, no hubiera acelerado notablemente la tasa de crecimiento de largo plazo de la economía colombiana.

La Constitución de 1991 acabó con la Junta Monetaria dominada por representantes del gobierno y creo en su lugar una junta directiva independiente, en el sentido en que sus miembros no podían ser despedidos por el ejecutivo que los nombraba por un periodo fijo de 4 años, cada presidente pudiendo cambiar a dos de los 5 miembros de dedicación exclusiva. El grado de independencia otorgado fue limitado porque incluyó al ministro de hacienda como presidente de la Junta,

⁶ De acuerdo con multiplicar la base monetaria, el efectivo más el encaje bancario, con la tasa de inflación.

⁷ De esta manera los agentes siempre esperaban que las tasas de interés se prepararan en diciembre porque la junta monetaria aprovechaba ese mes para retorna a su corredor meta de M1 a como diera lugar.

algo que es inaceptable en los países que cuentan con bancos centrales independientes y que hace difícil enfrentar al gobierno cuando las circunstancias lo exigen. Sin embargo, la Junta ha logrado ejercer su función exitosamente de reducir la inflación que rondaba el 32% anual cuando se inició que se redujo al 8.75% en el año 2000.

La independencia del banco central se da en muchos países sin importar el modelo económico. Pueden ser gobiernos liberales, socialdemócratas o laboristas y todos defienden el principio de que el gobierno debe estar limitado para que no pueda abusar de la emisión. Es uno de los trazos fundamentales del Estado democrático que controla los posibles abusos del soberano. Las razones para impedir el exceso de emisión son sencillas: la inflación que genera es un impuesto despótico contra la población más pobre y contra los acreedores, pero además crea enormes problemas que frenan o hacen colapsar la acumulación de capital. El impuesto inflacionario es despótico porque los representantes de los afectados no son consultados ni se busca o se negocia su aprobación. La inflación genera tales distorsiones en los precios que se tornan en señales perversas para la toma de decisiones de invertir, ahorrar y consumir, conduciendo a que el crecimiento sea menor y en los casos latinoamericanos a que se dieran enormes contracciones del producto.

Lentamente el banco central fue cambiando de un ente que operaba con un impuesto-encaje y metas monetarias sobre el agregado M1 a uno que definía la base monetaria como la meta intermedia e intentaba influir las tasas de mercado de la economía. (Hernández, Tolosa, 1) Primero que todo, el banco central fomentó el mercado interbancario a un día que era muy llano y volátil, interviniendo activamente en él para estabilizarlo, profundizarlo e influir sobre la tasa de interés de corto plazo. El mercado interbancario lo conforman las entidades financieras que se prestan entre sí faltantes y sobrantes de liquidez de muy corto plazo. El BANCO DE LA REPUBLICA opera sobre este mercado prestándole al sistema los fondos adicionales que requiera y de recibirle los fondos que le sobren, con un rango de tasas de interés que eventualmente influyen sustancialmente sobre la tasa de interés interbancaria. Posteriormente el BANCO DE LA REPUBLICA debilitó su planteo monetarista y comenzó a ajustarse a un sistema de meta de inflación con la característica anotada de influir las tasas de interés de corto plazo. Otro cambio fundamental fue reducir el encaje como fondo de emergencia y como impuesto a las distintas cuentas lo que eventualmente debía reducir significativamente el margen de intermediación de los bancos y aumentar el monto de recursos crediticios disponibles a ser colocados entre el público.⁸

El sistema de meta de inflación tiene en cuenta el ciclo económico y dentro de este el nivel de empleo de la economía, para diseñar políticas

⁸ En 1993 el encaje a las cuentas corrientes, por ejemplo, estaba en un 40% para las privadas y 70% para las oficiales, mientras que en el 2000 las dos eran iguales, equivalentes a 13%. (Hernández, Tolosa, 15)

monetarias expansivas (si el nivel de capacidad utilizada es bajo y está cayendo la inflación) o contractiva (si hay plena utilización de la capacidad productiva y existen presiones inflacionarias). Sin embargo, la discrecionalidad está limitada por las condiciones internacionales y la percepción de riesgo país, por pasadas políticas fiscales y de endeudamiento externo equivocadas que generan déficit en cuenta corriente que pueden incidir para que las tasas de interés sean necesariamente más altas que las dictadas por las condiciones internas de la economía.

Para que el BANCO DE LA REPUBLICA le prestara al sistema financiero este debía dejar como garantía títulos del gobierno o sea los de menor riesgo. Al mismo tiempo, el aumento del ahorro pensional arrojó unos cuantiosos fondos que hoy alcanzan a 10% del PIB en manos del ISS y de los fondos privados de pensiones, muchos de los cuales se invirtieron en deuda soberana. Aquí es notorio como el aumento del ahorro pensional contribuyó no tanto a financiar la inversión privada sino a financiar el déficit fiscal.

El gobierno obliga al ISS y otras entidades del Estado a comprarle sus bonos. Anteriormente lo hacía a tasas por debajo de mercado, en detrimento de sus balances. La Constitución nueva lo presionó para que los dueños de los bonos que en últimas son los pensionados actuales y futuros reciban el valor de mercado por sus ahorros. El gobierno entonces comenzó a colocar bonos que establecieron lo que se entiende como la curva de rendimientos de riesgo soberano en el mercado. Primero solo pudo colocar bonos a un año pero con el tiempo logró hacer colocaciones hasta de 5 y 7 años. Ello significa que cualquier emisor privado podía colocar bonos a plazos similares pues existía ya un precio para la deuda en general: debía pagar algo por encima de la tasa de interés de la deuda de mayor seguridad que es la del Estado.

El gobierno comenzó a entender que debía tener una mayor disciplina fiscal porque le salía más caro el endeudamiento de unas necesidades crecientes, aunque esto no le impidió propasarse. Por sobre todo el gobierno experimentaba que los recursos públicos eran escasos y caros, y que estaba obligado a operar con un horizonte de tiempo y costos similar al de un empresario privado. La señal entonces no debía dilapidarlos en malas inversiones y en corrupción. Los políticos con un horizonte temporal distinto y corto sin embargo no le prestaron mucha atención a la señal. Eventualmente hubo una crisis internacional de financiamiento y la enorme deuda colombiana, privada y pública, hizo muy vulnerable al país tanto al alza de los intereses como a las presiones devaluatorias que siguieron. Es por eso que la recesión colombiana fue tan profunda en comparación con la sufrida por otros países de la región con desequilibrios macroeconómicos inexistentes o menos agudos.

Todos los argumentos que debilitan la autonomía y que pretenden adjudicar responsabilidad política al banco central en esta crisis tienen el objetivo de presionarlo a que ejecute políticas expansionistas de alto riesgo, que financie al gobierno con este injusto impuesto y/o que lo distribuya entre distintos intereses particulares. Eso no significa que el banco central sea autista frente a los intereses sociales, porque de hecho está influido por las inclinaciones de los electores por medio del gobierno que preside su junta directiva y nombra dos nuevos directores cada 4 años. Por el contrario, la conducción del banco está influida por la política en su sentido amplio y para cumplir mejor su función hacia el futuro requerirá de una mayor independencia tanto del gobierno como de intereses particulares.

Las bases de un mercado de capital

Uno de los resultados importantes y quizás no anticipados de la nueva constitución fue sentar las bases de un mercado de capitales profundo. En efecto, la movida hacia reducir la inflación y a no financiar al gobierno con emisiones hizo que este recurriera al financiamiento voluntario - no despótico - en un mercado de compradores de bonos oficiales que es un cimiento para el desarrollo de un mercado de capitales, atrofiado hasta entonces. Las tasas de interés administradas del modelo corporativo conservador impedían captaciones del ahorro del público al que abusaban capturando parte sustancial de sus ahorros reales, a la vez que dejaban sin base de comparación al mercado accionario de renta fija. Con inflación alta el futuro es impredecible y es difícil colocar papeles de largo plazo.

Una vez que la inflación se descolgó a niveles de un dígito, los compradores de títulos confiaron más en que se mantendría de manera similar hacia el futuro y por tal razón adquirieron bonos a plazos más largos. La ingeniería financiera también avanzó para crear papeles relacionados con la tasa de cambio, con la inflación o con la tasa de interés de 90 días y para diseñar derivados y futuros que son instrumentos que reducen diversos riesgos. Es un decir que “la deuda pública es mala pero que los mercados de deuda son buenos”, (Correa, 6) lo cual para Colombia significó un aumento de la vulnerabilidad financiera en momentos de turbulencia internacional, pero al mismo tiempo se avanzó en la profundización del mercado nacional de capitales.

Otro elemento que magnificó la vulnerabilidad externa del país fue que el sector privado se pudo endeudar con bastante libertad en el exterior, algo que como se había visto estaba monopolizado por el sector público anteriormente. En efecto la deuda privada externa pasó de US\$3.000 millones en 1990 a US\$15.000 en 1998 lo cual liberó recursos domésticos para firmas e individuos antes racionados, mientras que el gobierno recurría mayormente al endeudamiento interno. Colombia tenía a su alcance herramientas para poder frenar el endeudamiento

privado, como un encaje que acercara las condiciones internas y externas de tasas de interés, pero no lo utilizó con fuerza hasta 1997. Lo que dejó entrever la crisis sufrida en 1998 y 1999 es que las entradas de capital excesivas causan desequilibrios macroeconómicos que deben ser encarados antes de que exploten.

El mercado accionario en Colombia no ha podido desarrollarse en el tiempo por muchas razones: la estructura de decisiones corporativas que surge de las señales e incentivos provistos por las instituciones que inducen a la búsqueda de privilegios por las empresas, a una atmósfera que penaliza la transparencia y premia el ocultamiento y la retención de información; las empresas en la Bolsa no parecen requerir fondos a través de la colocación de acciones, sino que más bien se endeudan con los bancos y en la apertura adquirieron abundante crédito externo. Con el modelo de desarrollo que se consolidó en los años cincuenta la tasa de interés estaba administrada, se encontraba por debajo de la inflación y no daba una señal adecuada para que los accionistas supieran que los dividendos que se les repartían debían ser parte de unas utilidades reales de las empresas y debían estar por encima de la tasa de interés de mercado. La protección arancelaria permitía que se adquirieran bienes de capital de viejas generaciones, que se mantuvieran diseños antiguos, que se descuidara la calidad de los bienes producidos y no incentivaba a absorber el cambio tecnológico internacional y aumentar los esfuerzos por ser más eficientes para competir mejor.

Al no tener señal de mercado para las tasas de interés, los dividendos repartidos pudieron ser fijados igualmente en términos reales negativos y por lo tanto era mal negocio invertir en acciones, lo que marchitó la bolsa. Las empresas en este modelo eran bastante cerradas y concentradas, propiedad de grupos industriales extensos con amplio poder político y de mercado lo que les permitía no pagar dividendos comparables a los que ha ofrecido el mercado de renta fija que comenzó a desarrollarse a partir del sistema UPAC. No hubo políticas de sanear y mostrar los balances, compartir información, atraer accionistas y adquirientes de bonos, para crear un mercado de capitales que alimentara su expansión.

Las reformas financieras de los años 70 y 80 permitieron pagarle a los ahorradores tasas de interés positivas en términos reales que terminaron por presionar a que los bancos se fondearan con depósitos a término pagando también tasas reales positivas. Sin embargo, las bolsas no reaccionaron de manera similar, dejaron de atraer clientes aunque en los noventa hubo inversiones extranjeras que cambiaron un poco la valorización de las acciones, y siguieron constituyendo un mercado extremadamente llano.

La descentralización

Otro elemento fundamental del modelo económico que surgió de la nueva constitución fue una descentralización de los ingresos del Estado o sea un debilitamiento del centralismo burocrático como rasgo fundamental del modelo económico anterior. En el enunciado del artículo 1 de la Constitución se define una república unitaria, “descentralizada y con autonomía de sus entidades territoriales”. Descentralización del gasto hubo efectivamente, pero más bien poca autonomía. De una manera progresiva y rígida, el gobierno central debía destinar el 53% de sus ingresos corrientes a departamentos y municipios para el año 2005. En el 2001 iba en el 46.5% de esos ingresos, pero de facto ha asignado más de los recursos obligatorios a los sectores de educación y salud, siempre bajo presiones políticas. (Lozano, 11) Con el desarrollo legislativo posterior los municipios fueron autorizados para imponer nuevos tributos como la sobretasa a la gasolina, impuestos por valorización y cierto rango de tasas para los impuestos prediales y de industria y comercio.

Recuérdese que veníamos de un Estado con impuestos extremadamente bajos y de una política que descansaba en el clientelismo. Estos elementos continuaron oponiendo resistencia al control de costos en la prestación de los servicios de salud y educación propiciando la pérdida de su eficiencia y su calidad. Así mismo, tales intereses propiciaron la ley de regalías de 1994 que es un monumento y una magnífica expresión del ventajismo, la corrupción y el despilfarro de más de medio billón de pesos al año.

Una de las fallas fundamentales en la puesta en marcha del nuevo modelo fue la de que no pudo aumentar los recaudos en proporción a como aumentaban los gastos del Estado. Al mismo tiempo, el clientelismo y su recurso a la corrupción le restan legitimidad a la tributación y esta continuó mermada por la evasión y la elusión. La descentralización le repartió una buena parte de las entradas del gobierno central a las administraciones regionales que ampliaron sus remuneraciones y sus plantas al debe, mientras que el gobierno central en vez de reducirse volvía a aumentar y también a endeudarse. Así las cosas, comenzó a aparecer un déficit fiscal creciente y explosivo que no podía financiarse con el impuesto inflacionario e indujo el endeudamiento interno y externo del gobierno, pero colocó al país en una situación muy vulnerable frente a crisis internacionales que pudieran cortar el financiamiento externo bruscamente.

La Constitución de 1991 se propuso desconcentrar el gasto público a favor de las administraciones regionales y a “mejorar la cobertura y eficiencia en la provisión de bienes públicos”. (Iregui et al, 1) A primera vista el balance de la descentralización aparece desolador: se duplica el

déficit de las finanzas regionales, de 0.3% a 0.6% del PIB, mientras que el déficit del gobierno central se multiplica casi por 7, para alcanzar 6.8% del PIB en 1999, causado en buena medida porque le correspondió repartir una parte de sus ingresos a los niveles regionales y al mismo tiempo expandió su propio gasto. La deuda total del sector público no financiero pasó del 25% del PIB en 1995 al 46% en 2000, algo que acerca el país al riesgo de insolvencia.

Entre tanto la deuda de los municipios capitales alcanzaba \$1.7 billones en 1999, creciendo a un promedio anual de 39% entre 1991 y 1999, mientras que la de los departamentos alcanzaba \$2.2 billones, con un crecimiento anual de 45% durante el mismo periodo. La banca privada financió hasta el 180% de los ingresos tributarios de los departamentos y el 100% del de los municipios. (Asobancaria, 25) La gran excepción de estas finanzas maltrechas fue la de Bogotá que tenía una deuda en el 2000 de solo 8.4% de sus ingresos tributarios, frente al 42% del promedio de las capitales.

Los incentivos implícitos en las reglas de reparto minimizaban el esfuerzo propio de los mandatarios regionales y maximizaban su gasto y endeudamiento porque la plata del gobierno central les llovía irrestricto de su disciplina y podía servir de garantía a los préstamos que la banca pública y privada estuvieron dispuestas a proveer. En vez de incentivar a que los mandatarios de las regiones se autogobernaran, asumieran las riendas de su destino y a que las transferencias fueran un premio a la labor de levantar al máximo sus propios recaudos y a mantener una eficiencia estricta en el gasto, se favorecieron la pereza fiscal, el despilfarro de los recursos y el endeudamiento irresponsable de los entes territoriales.

El gobierno central continuó siendo el padre generoso que malcría a sus localidades menores de edad, les dice como asignar el presupuesto, los castiga cuando se desvían, mientras que sus mandatarios se organizan en ligas, protestan, luchan política y redistributivamente y demandan recursos adicionales. Al mismo tiempo, los sindicatos de maestros y de trabajadores de la salud se aferran a las ubres de la descentralización. No hay estímulos para competir por el presupuesto, no se mide el rendimiento de los entes, ni es posible redistribuir o asignar eficientemente los recursos geográfica o sectorialmente. El sistema bancario se confió también en que el padre acucioso vendría a responder solidariamente por la deuda contraída por los menores de edad y fueran también irresponsables al no exigir las garantías ciertas y compromisos sobre sus flujos de caja por los préstamos que extendían.

Los mandatarios regionales protestan pero no se organizan y examinan con mayor cuidado las fuentes de tributación no explotadas en sus municipios y departamentos, ni pasan a reducir la evasión y la elusión que son abrumadoras a esos niveles. Los avalúos catastrales están atrasados en la mayor parte del país y los propietarios de tierras no

pagan ni una fracción infinitesimal de los que les corresponde según la ley. El contrabando de licores y cigarrillos deja con menores recursos a los departamentos, aunque casos se conocen en los que mandatarios regionales lograron recolectar los impuestos correspondientes a cerveza, licores y cigarrillos que ya habían entrado de contrabando al país. Los mandatarios elegidos popularmente tienen más independencia frente a los poderosos terratenientes de muchas regiones que antes recurrían a sus conexiones regionales y nacionales para neutralizar los esfuerzos de un mandatario local de recolectar más impuestos y han logrado ponerlos a ceder algo de lo que ancestralmente se han negado a pagar.

A pesar de que los incentivos no eran los más adecuados, los municipios sí elevaron sus recaudos tributarios de 0.8% a 1.7% del PIB entre 1987 y 1999 y Bogotá recaudó 3.4% de su PIB en 1999, el doble del promedio nacional. En 2001, Bogotá pretende aprobar una reforma tributaria que aumenta en otro punto de su PIB el recaudo tributario y está mostrando que es posible mejorar el bienestar de los ciudadanos, desatar las fuerzas productivas de la ciudad, aumentar las vías, construir un sistema de transporte público limpio, digno y barato, con recursos propios, protegiendo y defendiendo el espacio público, aumentando la cobertura de educación de mejor calidad y los otros servicios sociales, generando regulaciones para erigir vivienda digna, etc.

Los departamentos tuvieron un comportamiento menos brillante en relación con su recaudo tributario, del 2.1% del PIB en 1987 a 2.7% en 1999, aumento del 0.6%, que tampoco es desdeñable, pero que podría ser mucho mayor.

Lo anterior indica que el proceso de descentralización ha sido progresivo y que lo puede ser mucho más si las regiones y localidades asumen una mayor responsabilidad por sus asuntos y finanzas, mientras que las transferencias pueden ser incentivos positivos al aumento del esfuerzo tributario propio y a la ejecución pulcra y eficiente del gasto para que beneficie a más ciudadanos. Es que a nivel local es donde más se necesita la construcción de Estado: que los ciudadanos y sus representantes tomen su destino en sus manos, tributen justamente, se organicen y enfrenten de mejor manera sus problemas y limitaciones, a la vez que el gobierno central los apoya, en especial a las administraciones de las localidades más pobres.

Los servicios públicos

Las empresas de servicios domiciliarios fueron totalmente nacionalizadas durante la década de los sesenta del siglo XX y sustentaron buena parte de la inversión pública hasta los noventa.

Algunas ciudades alcanzaron a contemplar la canibalización de los activos públicos y el colapso de los servicios con racionamientos extendidos en cada uno de ellos. Millán et al hablan de que la iniciativa de privatizar buena parte de esos servicios surgió de las fallas del antiguo régimen que incluían enormes cargas para solventar sus periódicos déficit de operación y sus frecuentes fallas en la prestación de los servicios:

La ausencia de incentivos para alcanzar eficiencia y niveles tarifarios que no reflejaban los costos actuales condujeron al pobre comportamiento de las empresas estatales que acumularon gigantescos déficit. Los incentivo inadecuados surgieron de la falta de separación de los roles del Estado que facilitaron el abuso político de las empresas. Políticos que buscaban capturar rentas y grupos de interés diversos pudieron apropiarse el sector para ellos, pervirtiendo sus objetivos. Las consecuencias fueron el otorgamiento de subsidios generalizados y pobremente focalizados, una ineficiente expansión de la distribución y un sector que actuaba como una agencia de empleo sujeta a la corrupción.

Ello significaba que el Estado enterraba en activos financiados por préstamos externos, frecuentemente mal administrados, los que tenían que pagarse eventualmente con los impuestos de los contribuyentes inconscientes. La Constitución de 1991 estableció que estos activos podían ser vendidos a empresas privadas y utilizar ese capital en unos usos más eficientes: ampliar de esta manera el número de personas que obtenían beneficios de la inversión pública. Las privatizaciones en el ámbito local fueron favorables a la inversión pública pues liberaron activos mal manejados pero celosamente defendidos y los gastos de capital se pudieron elevar considerablemente. Sin embargo, en el ámbito nacional las privatizaciones solo contribuyeron a llenar los huecos generados por el creciente desbalance fiscal del sector público no financiero, desperdiciando una oportunidad de oro para elevar radicalmente la inversión pública.

Permitir las privatizaciones de las empresas de servicios domiciliarios significaba que se renunciaba a que los políticos pudieran administrarlos hacia el futuro y se ganaba eficiencia.⁹ El sector eléctrico en Colombia presenta un índice de privatización de 70% de la generación, 50% de la distribución pero solo el 10% de la transmisión, que está controlada por dos empresas que, siendo propiedad de la nación, son capturadas por los políticos y fuerzas vivas de una determinada región.¹⁰ La venta de las empresas de energía manejadas

⁹ “Codensa en Bogotá redujo sus pérdidas negras a la mitad, de 24 a 12.5%, incrementó el número de clientes por empleado de 800 a 1.900 y redujo la frecuencia de las interrupciones del servicio promedio en más de 30% en solo dos años y medio de operación” (Millan et al)

¹⁰ “Colombia estuvo caracterizada por un sistema muy descentralizado en el cual 50% de la demanda era atendida por tres empresas municipales y el resto por muchas empresas de distribución, nominalmente de

políticamente en la región de la Costa ha dejado enormes pérdidas a la nación pero similares ganancias a los políticos envueltos en su liquidación. Las otras electrificadoras regionales presentan pérdidas crecientes en sus balances que deben ser enjuagadas por la Nación.

En una situación de privatización más extendida, los altos cuadros de los partidos no tendrían puestos bien pagos durante los periodos en que no fueran elegidos a las corporaciones públicas, y no podrían retribuir a los financistas de las campañas con contratos de esas empresas, aunque en su propia venta si se pudieron favorecer y beneficiarse del sesgo en las licitaciones y en la oscuridad que rodeó algunas de las privatizaciones. Eso significaba que el clientelismo quedaba más dependiente que antes de la burocracia pública y de la corrupción que ella permite pero como el tamaño del Estado prácticamente se duplicó entre 1991 y el 2001, entonces el clientelismo pudo continuar reproduciéndose, más dependiente ahora que antes de la opinión pública local, de las movilizaciones sindicales y de otras fuerzas políticas en el campo electoral.

En algunos casos los monopolios públicos han sido reemplazados por monopolios privados. Las empresas privadas de servicios públicos debían entrar a ser reguladas por agencias especializadas que simularían un clima de competencia y que tomarían decisiones teniendo en cuenta el nivel de costos de las empresas y los intereses de los consumidores. Sin embargo, la regulación ha sido politizada a favor de intereses que logran todavía extraer rentas de las empresas a través de demandas judiciales, pasivos pensionales aumentados, contratos ventajosos de provisión de servicios, el público no es protegido, etc. Algunas comisiones de regulación han sido capturadas por los agentes privados regulados. No contamos todavía con una ley antimonopolios propiamente dicha.

La interpretación de la Constitución

Los problemas de implementación de las directrices contenidas en la Constitución fueron los de escoger cual sería predominante sobre las demás, tarea que se le encomendaba a la Corte Constitucional. Algunos magistrados de la primera Corte Constitucional cuyo periodo culminó en marzo de 2001, debilitaron los elementos liberales contenidos en la ley de la nación y reforzaron los temas introducidos por los sectores social-demócratas y conservadores. Fue entonces una interpretación que enfatizó los derechos de los ciudadanos, debilitó sus deberes y frenó el alcance de las reformas liberales contenidas en la Constitución.

la Nación pero de facto controladas por políticos locales que las utilizaban como instrumentos de su padrinozgo”... La mayor parte de estas empresas no fue privatizada, continuaron mostrando altos síntomas de ineficiencia ... perdiendo 70% de la energía que facturaban ... siendo incapaces de pagar sus compras a las generadoras”. (Millán et al)

La primera Corte ha interpretado la constitución de 1991 como dando lugar a un grado de intervención estatal muy alto, que le ha impuesto a los funcionarios elegidos, algo que probablemente la mayoría de los constituyentes de 1991 no aprobaría. El artículo 1 de la Constitución culmina con la definición de un Estado que busca “la prevalencia del interés general” y el artículo 2 afirma que un fin esencial de Estado es “promover la prosperidad general” lo cual coincide con la definición de eficiencia. Eficiencia política hay cuando “el gobierno democrático le brinde a una creciente proporción de la población acceso al proceso de la toma de decisiones, elimina la capacidad caprichosa del soberano a confiscar riqueza de sus súbditos y desarrolla el cumplimiento obligatorio de los contratos por una tercera parte, en manos de un poder judicial independiente”. (North, 1993, 51)

Un gobierno, un legislador o una corte toman decisiones que incrementan la libertad y la equidad cuando “procuran el máximo beneficio de los miembros menos aventajados de la sociedad” (Rawls, 33). Las otras dos condiciones postuladas por Rawls son que todos los miembros de la sociedad tengan libertades básicas iguales y que el Estado construya las bases de una equitativa igualdad de oportunidades. Por ejemplo, la decisión que favorece al sindicato de maestros en contra de la cobertura y calidad de la educación infringe dos de los principios enunciados pues no favorece a la población menos aventajada y traba el acceso a las oportunidades a los estudiantes y a sus familias. Sin embargo, los maestros sindicalizados deben disfrutar de las libertades básicas, una de las cuales es organizarse y negociar sus condiciones de trabajo.

Se podría afirmar también que una política es eficiente, en sentido económico, cuando el mejor uso de los recursos eleva el bienestar de una mayor parte de las personas afectadas. Una decisión ineficiente despilfarra recursos, entrega menos bienes públicos y puede favorecer a un grupo de personas pero disminuye el bienestar de las personas así excluidas del disfrute de los bienes públicos. Una decisión redistributiva es la que beneficia a un grupo a costa de otro grupo que puede ser incluso mayoritario en la sociedad. Hugo Palacios Mejía relaciona este concepto de eficiencia económica y lo integra con el fin del Estado de la “prevalencia del interés general” y el de “promover la prosperidad general”. Uniendo las dos definiciones de eficiencia se tendría que una norma es eficiente cuando aumenta el bienestar de la mayoría, lo cual se logra en la medida en que esa mayoría intervenga en la toma de la decisión que le da cuerpo. Esto significa que las decisiones ineficientes y las decisiones redistributivas debilitan el ideal constitucional colombiano tanto política como económicamente. (Palacios Mejía, 2000, 5)

Por lo general los países democráticos no permiten que sus cortes decidan sobre asignaciones de gasto público porque esa es función de los poderes elegidos. Si se va a tomar una decisión sobre gasto público,

esta debe ser tomado en el recinto donde todos los intereses afectados puedan pronunciarse y no hay otro distinto en una democracia que el Congreso. Que el congreso colombiano no funcione adecuadamente no es una buena justificación para desplazarlo por la Corte Constitucional que arma sus propios congresillos elegidos por ella misma. La asignación de gasto público a un sector de clase media afectado por una crisis por parte de la Corte Constitucional no debe dejar de lado que muchos otros sectores sufrieron consecuencias más nocivas que un determinado grupo que está en el proceso de ser propietario de finca raíz.

El sistema judicial en la visión liberal tiene la función de defender los derechos de propiedad de manera objetiva, juzgar caso por caso, hacer cumplir obligatoriamente los contratos y castigar al que no lo haga. Sin embargo, la interpretación de la Constitución dio pie para que el sistema de justicia fallara en función de clase o de reparación histórica, como lo han defendido algunos magistrados. Estas orientaciones se basan en prejuicios que no resisten una evaluación objetiva pero además liquidan la posibilidad de obtener justicia. Las evidencias en este caso surgen de una visión paranoica de la historia - que el sistema financiero le roba a todos los deudores y estos están en el derecho de quedarse con lo prestado o que los trabajadores han sido explotados por siglos y deben ser reparados de manera indefinida hacia el futuro - lo cual no solo viola el principio de justicia de evaluar la conducta de acuerdo con las leyes, tener en cuenta las pruebas y fallar sobre ellas, sino que le quita viabilidad a un sistema financiero y a la empresa capitalista.

La Corte justificó una conducta oportunista suponiendo que ningún deudor o ningún padre de familia podía pagar sus obligaciones. La afirmaron una y otra vez sin aportar ninguna prueba. Pero era una suposición obviamente falsa pues no hubo un desempleo del 100% sino de 20%, o sea que 80% de los agentes podían cumplir sus compromisos, pero les abrió la puerta a muchos para expoliar a las instituciones financieras y a los colegios. Así mismo, la Corte falló a favor de la indexación de los salarios públicos hacia atrás, complicando la labor ordenada por la misma constitución al banco central de reducir la inflación. No se trata de ninguna manera de favorecer siempre a los acreedores y a los patronos, que pudo ser la situación anterior, pero si de establecer un equilibrio en que todos los intereses afectados sean tratados con justicia. La defensa de los deudores que hizo la Corte Constitucional puso en alto riesgo no sólo a los propietarios del sistema financiero sino a los ahorradores del mismo. Así mismo, la defensa de los sindicatos pudo haber disminuido el empleo en forma estructural.

Todos estas actuaciones conforman serias deformaciones al ideal de una justicia eficiente que beneficie a las mayorías, frena los intercambios y e impide el desarrollo económico:

“Sentencias que estimulan la ruptura de los contratos, o que impiden que la víctima del incumplimiento haga valer sus derechos, o que preconizan soluciones inflacionarias dentro de las cuales el sistema de precios pierde su capacidad para orientar a los agentes económicos, o que estorban la posibilidad de que los factores de producción se utilicen en la forma en la que pueden ser más productivos” (Palacios Mejía, 2000, 4)

La intervención de los jueces ha sido a favor de ciertas capas de ciudadanos quienes participan en la economía formal que incluye al 40% de la población colombiana en el año 2000, otorgándoles gasto público para que disfruten de bienes meritorios que son los que definen la dignidad humana para ellos: casas financiadas por debajo del costo del dinero, defensa de la clase política y de los trabajadores de empresas y bancos públicos, tratamientos médicos que superan el cálculo actuarial de las IPS, atención para personas que no cotizan, sueldos públicos siempre crecientes en términos reales, trabas a la recolección de impuestos por parte del ejecutivo, etc.

Todas las anteriores son políticas que se caracterizan por su carácter segmentado: favorecen al individuo que litiga, a las capas medias de la población, a los trabajadores sindicalizados, a la clase política, pero no pueden universalizarse, cubrir al resto de la población que yace en el sector informal, que no goza de estabilidad en el empleo, que gana por debajo del salario mínimo, que recibe precarios servicios del Estado, que vive en inquilinatos y en urbanizaciones piratas en condiciones indignas, que vive amenazada en su vida y pocas pertenencias con nula protección de la justicia.

La mayoría de los ciudadanos están fuera de la economía formal y del empleo público. Ellos ven recortadas sus posibilidades de acceder al mercado de trabajo, bloqueado en buena parte por tantas regulaciones y por la protección especial que se les brinda a aquellos afortunados con empleos. Se trata de una concepción del hombre digno como consumidor de todos los bienes provistos por la civilización occidental, entregados generosamente por un gobierno que no puede aumentar los impuestos de acuerdo. No se desatan antes las fuerzas productivas mediante la aplicación eficaz del trabajo a la producción sino que, por el contrario, se traba su desarrollo. Es el concepto que tienen algunos abogados sobre la riqueza: que se logra acceder a ella litigando.

Elster se pregunta si las constituciones no tienen que buscar la equidad sin menoscabar las condiciones de crecimiento económico de largo plazo, si la seguridad conseguida por masivas transferencias de ricos a pobres debe darse a costa de la eficiencia, lo que puede terminar con la muerte de la gallina capitalista de los huevos de oro. (Elster, 19) Este es un proceso que puede desarrollarse progresivamente, en la medida en que la política limpia siente la base para una mayor tributación que beneficie tanto al que paga los impuestos como al que recibe

transferencias que contribuyen a igualar las oportunidades en la sociedad. Es de nuevo un proceso que debe darse dentro de la política y no por medio de fallos judiciales que generan el enorme peligro de politizar la justicia.

Estas orientaciones son señales inconvenientes que guían el comportamiento de los agentes económicos en la dirección de la ineficiencia, al despilfarro de los recursos públicos, a la inviabilidad de las finanzas públicas, al aumento de los costos de transar, a que millones de intercambios económicos dejen de realizarse o tengan lugar en el sector informal, a fomentar el oportunismo y el engaño entre los agentes, a que se logren ritmos de crecimiento económico menores a los que son posibles con la dotación de factores y la tecnología con que cuenta el país.

De esta manera se podría afirmar que la primera Corte Constitucional hizo una interpretación en contra de la letra y el espíritu contenido en los primeros dos artículos de la Constitución de la que ella era la guardiana. Ello revela que las mejoras sociales ofrecidas por la Constitución beneficiaron a la población empleada en el sector formal pero que no alcanzaron a mejorar la suerte de la población colombiana que vive del sector informal de la economía, aumentada en cerca de 7 puntos por la crisis que estremeció a la economía en 1998 y 1999 para alcanzar hoy en día el 60% del total de la población

El modelo económico que orientó al país bajo su nueva constitución fue entonces una combinación de una mayor intervención del Estado en la economía que no ha encontrado un financiamiento adecuado, una descentralización sin autonomía, una reducción de la libertad económica y un aumento de la libertad política, que nos informan que los ciudadanos han aceptado en parte el aumento del gasto público; por eso han aumentado sus impuestos y contribuciones, pero no en la proporción ideada por magistrados y políticos. Faltó ampliar los derechos de propiedad y hacer realidad la igualdad de oportunidades, mediante una reforma agraria y con la universalización de una educación de buena calidad.

El mejor modelo puede resultar entonces de una combinación distinta de los elementos que integran el actual: mayores libertades económicas y políticas, más autogobierno de las localidades, mejor representación legislativa, una mayor igualdad de oportunidades, y una menor y más eficiente intervención estatal, pero eso sí un Estado mucho más fuerte.

Bibliografía

Asobancaria. (2000) **Endeudamiento de los entes territoriales con el sistema financiero colombiano**, Bogotá.

Berlin, Isaiah. (1999) **Las raíces del romanticismo**, Editorial Taurus, Madrid.

Borón, Atilio. (2000) **Mercado contra democracia**, FCE, México.

Correa, Patricia. (2000) Public Debt, Public Debt Market and Monetary Policy in Colombia”, **Borradores de Economía**, No 147, Banco de la República, Bogotá.

Elster, Jon. (1994) “The Impact of Constitutions on Economic Performance”, World Bank, Washington.

García, Antonio. (1953) **Problemas de la nación colombiana**, Ediciones de Cultura Popular, Bogotá.

Geddes, Barbara. (1999) “Douglass C. North and Institutional Change in Contemporary Developing Countries” en James E. Alt, Margaret Levi, and Elinor Ostrom, **Competition and Cooperation**, Russel Sage Foundation, New York.

Iregui, Ana María, Jorge Ramos, Luz Amparo Saavedra. (2001) “Análisis de la descentralización fiscal en Colombia”, **Borradores de Economía**, No 175, Banco de la República

Hernández Gamarra Antonio, José Tolosa. (2001) “La política monetaria en Colombia en la segunda mitad de los años noventa”. **Borradores de Economía**, No. 172.

Jaramillo, Samuel. (1995) **Ciento veinte años de servicios públicos en Colombia**, Cinep, Bogotá.

Kalmanovitz, Salomón. A(2001) **Las instituciones y el desarrollo económico en Colombia**, Editorial Norma, Cali.

Kalmanovitz, Salomón. B(2001) “Miguel Antonio Caro, el Banco Nacional y el Estado”, **Boletín Bibliográfico**

Lozano, Ignacio. (2001) “Colombian Public Finance in the 1990’s: A Decade of Reforms, Fiscal Imbalance, and Debt”, **Borradores de Economía**, No 174, Banco de la República

Martínez Caballero, Alejandro. (1992) “Apuntes sobre el concepto de Estado social de derecho en la Constitución colombiana”, Revista de Derecho Publico, No.1, Universidad de los Andes, Bogota.

Millán, Jaime, Eduardo Lora, Alejandro Micco. (2001) “Sustainability of the Electricity Sector Reforms in Latin America”, BID, Washington.

North, Douglass. (1993) **Instituciones, cambio institucional y comportamiento económico**, FCE, México.

Palacios Mejía, Hugo. (2000) “En busca de un control constitucional eficiente”, Seminario Corte constitucional y economía: una propuesta para los poderes públicos y la sociedad civil, BID, Universidad de los Andes, agosto.

Palacios Mejía, Hugo. (1999) **La economía en el derecho constitucional colombiano**, Biblioteca Vigente, Bogotá.

Palacios Mejía, Hugo. (1996). “Los servicios públicos domiciliarios en la Constitución”, en **Constitución económica colombiana**, El Navegante Editores, Bogotá.

Palacios, Marco. (2001) **De populistas, mandarines y violencias**, Editorial Planeta, Bogotá.

Rawls, John. (1990) **Sobre las libertades**, Editorial Paidós, Barcelona.

Sánchez, Gonzalo, Mario Aguilera. (2001) **Memoria de un país en guerra: Los mil días 1899-1902**, Editorial Planeta, Bogotá.

Uribe, José Dario. (1994) “Inflación y crecimiento en Colombia, 1951-1992”, **Borradores de Economía**, Banco de la República, Bogotá.