

Aportes del Derecho al desarrollo: el caso de la regla fiscal

Nicolás Felipe Maldonado
Juan José Ávila Carrillo

Los estudios alrededor del desarrollo económico han señalado como una condición relevante para la prosperidad la existencia de instituciones políticas y económicas que garantizan una estabilidad macroeconómica, respaldando la efectiva protección de los derechos de propiedad en el largo plazo. La existencia de estas condiciones en las economías garantiza la innovación, inversión y el desarrollo tecnológico, factores que aseguran el progreso de la sociedad. El presente documento tiene como finalidad describir la relación que existe entre el establecimiento de instituciones sólidas con la protección de los derechos y su incidencia sobre la estabilidad macroeconómica.

Al término de la Segunda Guerra Mundial, las economías en desarrollo buscaron adoptar diferentes medidas para acortar la brecha que las separaba de los países desarrollados. Para lograr este objetivo, se tomó como modelo



Fuente: Imagen tomada de [<http://bogotasocial.org/index.php/2018-02-13-12-52-37/derechos-humanos/item/4850-un-1-de-ricos-impone-una-reforma-tributaria-al-99-de-la-poblacion>]

eficaz de desarrollo la experiencia de la economía estadounidense e inglesa, razón por la cual, numerosos asesores de estos países fueron contratados para dar lineamientos en las medidas adoptadas en América Latina. Los economistas de la época planteaban reformas estructurales motivadas por el Estado, con las cuales se buscaba incrementar el ingreso per cápita de la población. El diseño de modelos económicos en los que se realizaban grandes abstracciones de las condiciones propias de las economías latinoamericanas fue la hoja de ruta de los consejeros. De forma adicional, la fuerte participación estatal estaba

influenciada por las falencias que demostraba el sistema de precios y su incapacidad para incorporar las variaciones del mercado.

Bajo este contexto, a comienzos de 1970, el modelo planteado por la primera generación de economistas empezó a demostrar sus falencias y los problemas que buscaba solucionar se acrecentaron en regiones como América Latina. La excesiva intervención del Estado produjo fallas que debilitaron el aparato productivo de los países, perjudicando con esto el desarrollo de nuevas tecnologías y la competitividad a nivel internacional.

Este precedente hizo que en 1975 se planteara una reestructuración de los modelos enfocados a impulsar el desarrollo. Dentro de la nueva teoría se defendía una menor participación del Estado y varias iniciativas hacia la liberación económica. La teoría neoclásica abandonó las decisiones macroeconómicas y adoptó un enfoque microeconómico en el que el individuo como parte fundamental de la sociedad se basa en la racionalidad para tomar decisiones. Estas decisiones dependen de los incentivos que la sociedad promueva y penalice, es decir, el establecimiento de políticas correctas es un elemento fundamental para motivar las acciones de los individuos.

Durante el periodo que va de 1980 hasta 1990, Ronald Coase desarrolló el concepto de costos de transacción, teoría que defiende la existencia de factores que inciden en las decisiones de los individuos, permeando con esto su racionalidad para tomar decisiones. Surgió con ello el concepto de instituciones propuesto por Douglas North en 1994, quien las definía como las reglas de juego que moldean la interacción humana dentro de una sociedad. Es necesario destacar la existencia de dos tipos de instituciones: las formales, representadas por las leyes y regulaciones dispuestas por los entes correspondientes. Su modificación puede darse por medio de actos legislativos en los que se puede analizar su conveniencia y aplicación. En segundo lugar, existen las instituciones informales, que son aquellas relacionadas con los códigos de conducta, la cultura y las normas de comportamiento. Su modificación está ligada a procesos históricos que toman tiempo en establecerse.

Para North, el buen desarrollo de las economías estaba relacionado con el marco institucional. El establecimiento de las instituciones correctas permite reducir los costos de transacción, facilitando el intercambio por medio de mecanismos que defiendan los derechos de propiedad. La reconstrucción de las instituciones tenía

como fin permitir que el mercado operara de forma eficiente, ofreciendo seguridad a los agentes.

I. Tipos de instituciones

Bajo esta línea argumentativa, se desarrolla la hipótesis planteada por Daron Acemoglu y James A. Robinson en su libro *Por qué fracasan los países* (2012), quienes rechazan la existencia de una teoría general que permita explicar el desarrollo de las economías, y con base en esto adoptar medidas que promuevan el progreso. En contraste, se enfocan en proporcionar una explicación útil para comprender cómo los diferentes procesos se fueron desarrollando a través de elementos esenciales. Para este fin, mencionan la existencia de dos tipos de instituciones: las instituciones políticas y económicas extractivas e inclusivas.

Las instituciones inclusivas son aquellas que velan por el evidente cumplimiento de los derechos de propiedad, generando con esto incentivos para la inversión e igualdad de oportunidades. Para lograr este objetivo, se apoyan de un aparato inclusivo, sobre el cual se realiza la repartición de poder, asegurando el cumplimiento de la ley y el orden (Acemoglu y Robinson, 2012). Por su parte, las instituciones extractivas se basan en la acumulación de recursos para un grupo reducido de la sociedad, desincentivando la activi-

dad económica en el largo plazo al no proteger los derechos de propiedad. La apropiación del poder por parte de un grupo reducido los motivará a desarrollar toda una estructura que asegure su permanencia.

El objetivo de mantener un crecimiento sostenido bajo instituciones extractivas se dificulta debido a que bajo este modelo se evitan los cambios significativos en el terreno económico; este factor imposibilita que germinen procesos de innovación que impulsan el desarrollo económico por medio de la destrucción creativa (exceptuando el caso de China). De forma adicional, al tener el poder político concentrado en pocas manos, los países se vuelven proclives a experimentar grandes niveles de inestabilidad política. La experiencia de muchos países en los que predominaban instituciones extractivas en el pasado y que en la actualidad se destacan por regímenes inclusivos, está marcada por la interacción entre las coyunturas críticas y el modelo institucional.

La anterior distinción no implica que bajo el modelo de instituciones extractivas no se consiga crecimiento. Casos como el de China y el desarrollo soviético ejemplifican esta situación, en donde el Estado se encarga de asignar de manera forzosa recursos hacia las principales industrias por medio de una figura centralizada. Esta situación

hace que la destrucción creativa no sea un requisito indispensable para el desarrollo. La excesiva participación de las entidades gubernamentales en el desarrollo de las instituciones hace que los derechos de propiedad carezcan de legitimidad, lo que impacta de forma directa sobre las expectativas de los inversionistas que ven en los países con este tipo de instituciones, un peligro para sus capitales.

El modelo chino se caracterizó por apartarse de los postulados sugeridos a partir del consenso de Washington. El crecimiento de este país estuvo jalonado por la innovación en los procesos, la importación de tecnología extranjera y la exportación de productos manufacturados de gama baja (Acemoglu y Robinson, 2012). Todas estas adecuaciones se dieron mediante un sistema de instituciones poco inclusivas en las que el Partido Comunista es el principal ejecutor de leyes y reformas. Al comparar el panorama legal entre occidente y China, se observa como ambas adaptaciones poseen innumerables discrepancias, que divergen al momento de su aplicación.

La transición de un tipo de instituciones extractivas a uno de instituciones inclusivas está fuertemente influenciada por sucesos que marcan puntos de inflexión en la historia y suponen modificaciones en el escenario político y económico, a lo que los au-

tores denominan deriva institucional. Desencadenando diferencias que en momentos de cambio son cruciales, marcando de forma definitiva la evolución de las economías. El establecimiento de una entidad centralizada, la cual se encargue de las leyes y el orden interno de los países, es una condición necesaria para el cumplimiento de los derechos de propiedad.

Como se desarrolla en la obra de Nial Ferguson llamada *La gran degeneración* (2012), a medida que las economías se vuelven más desarrolladas la función pública se encarga de hacer cumplir los contratos, pero para que esto suceda, se hace necesario que el Estado emplee su poder de coacción para defender los derechos de propiedad. Este factor es indispensable para que se legitime el imperio de la ley en economía.

El mayor aporte, según la teoría de Andrei Shleifer, en la que expone que el Derecho le ha hecho a esta materia ha sido la creación del Derecho consuetudinario. El cumplimiento de los contratos y la correcta imposición de límites a los mismos, habían sido cuestiones estudiadas por aparte, y con la llegada de este Derecho fue posible proteger los intereses de inversionistas y acreedores, impulsando los niveles de inversión. Bajo esta premisa y basados en una serie de estudios empíricos, numerosos autores buscaron demostrar que los

Estados que se regían bajo este sistema se destacaban por:

1. Mayores herramientas que protegen a los inversores, otorgándoles a las empresas nuevas fuentes de financiamiento.
2. Asegura una mayor protección de los inversionistas externos, debido a la falta de información.
3. Facilita la entrada de nuevas empresas al mercado, disminuyendo con esto las barreras de ingreso.
4. Mayor eficiencia en los tribunales, lo cual facilita la toma de decisiones y su efectividad.

5. Menor regulación de los mercados de trabajo.

6. Incentivos a la divulgación de datos con el fin de aumentar la información disponible para los inversores.

7. Nuevas medidas en caso de insolvencia.

Las anteriores características se pueden clasificar en tres principios fundamentales, según Shleifer: la flexibilidad en la adopción de las decisiones judiciales, la protección de las empresas e inversionistas, y una mayor independencia judicial. Para el primer caso, se destaca la existencia de pautas generales sobre las cuales se amplía el margen de acción de los tribunales,

Cuadro 1. Recaudación estimada

Impuesto	Concepto	Potencial	Rango meta
Recaudación nacional			
IVA	Evasión	2	0.8 - 1.2
	Gasto tributario	2.5	1.3 - 1.7
	Cambio alícuota (de 16 a 18%)	1	0.7 - 0.9
Renta	Evasión	2	0.8 - 1.2
	Gasto tributario	2	0.8 - 1.2
Subtotal		9.5	4.4 - 6.2
Recaudación subnacional			
Predial	Cambio alícuota más avalúo	1.6	0.8 - 1.2
ICA	Evasión	2	0.8 - 1.2
Subtotal		3.6	1.6 - 2.4
Total		13.1	6.0 - 8.6

Tomado de (BID, 2016, p. 88).

desligándolos de normas específicas que omiten aspectos puntuales de los casos. El segundo caso, dota de mayores herramientas al sistema judicial para velar por la efectiva protección de los derechos de propiedad de los inversionistas y empresas, otorgándoles mayores opciones de financiación, reduciendo los costos de información a los que se enfrentan los inversionistas externos y facilitando la regulación. El último principio destaca una menor intervención del mercado de trabajo, lo que facilita la participación activa de la población.

II. Imperio de la ley y su relación con la regla fiscal

Como lo describe North en su obra *Transaction costs, institutions, and economic performance* (1992), las instituciones son las reglas centrales en el desarrollo de una sociedad. Por tanto, todo sistema legal debe ser eficiente y debe permitir que exista verdadera justicia y protección de los derechos, de tal forma que las reglas puedan moldear el comportamiento de los individuos de la forma más adecuada posible. A esto se le denomina imperio de la ley; Tom Bingham estipula en su obra *Rule of Law* (2011) los criterios por los cuales debe evaluarse todo sistema legal.

I. La ley debe ser accesible, es decir, viable y clara.

- II. Las cuestiones del Derecho y responsabilidad legal deben resolverse mediante la aplicación de la ley y no de forma arbitraria.
- III. Debe ser aplicable a todos por igual, excepto en ciertos casos.
- IV. Los ministros y funcionarios deben ejercer los poderes que se les han otorgado según la ley, y sin excederse de los límites que ella impone.
- V. La ley debe garantizar la protección de los derechos humanos fundamentales.
- VI. Deben proporcionarse los medios para resolver los conflictos, de forma rápida y efectiva.
- VII. Los procedimientos del Estado al momento de atribuir funciones deberán ser justos.

Según North, “la incapacidad de las sociedades para hacer cumplir de manera eficaz y poco costosa los contratos es la fuente más importante del estancamiento y del subdesarrollo” (Ferguson, 2012). En este caso analizaremos la importancia del cumplimiento de la regla fiscal debido al creciente endeudamiento de los países y en especial, Colombia. Esta garantiza la sostenibilidad fiscal y, por tanto, la estabilidad macroeconómica en el largo plazo. Esto no solo deriva

en un crecimiento económico sostenido en el tiempo, sino que se relaciona con el desarrollo de un país debido a que el gasto público requerido para mantener vigentes las instituciones, y la inversión en aspectos sociales se mantendrá en el largo plazo. Es decir, se mitiga el riesgo de una crisis fiscal que lleve a recortar el gasto público o a aumentar el nivel de endeudamiento.

Es importante establecer la conexión que existe entre la política monetaria y la política fiscal. En Colombia con la Constitución de 1991 se establece la independencia del Banco de la República, encargado de la política monetaria, y con ello se propicia la estabilidad de precios para fomentar el crecimiento económico. Tal como se menciona en el artículo de Salomon Kalmanovitz en *El Banco de la República como institución independiente* (2001), la baja inflación es fundamental para que la información que transmiten los precios sea eficiente y verdadera y no estén perturbados por excesos de demanda agregada derivada de una alta y descontrolada emisión monetaria. La inflación es también un problema fiscal, puesto que puede aumentar la deuda de algunos soberanos atados a la UVR o la disminución del valor de la deuda para algunos prestamistas.

Pero el problema es mucho más complejo, Kalmanovitz también reconoce que en caso de contracción fiscal la

política monetaria deberá ser expansiva para dinamizar la economía. Según la Cepal, América Latina ha tenido un sesgo procíclico y no contracíclico; esto implica que ha tenido que reducir su gasto público en épocas de contracción económica, o en la mayoría de los casos mantener el gasto o aumentarlo con un mayor déficit público. Este aumento del déficit público ha derivado en endeudamientos considerables, tanto en algunos países de Europa como Italia y Grecia, o en América latina, como en Argentina, generando crisis o problemas fiscales que disminuyen el gasto social y alteran la estabilidad económica que inciden en el crecimiento. Para evitar el déficit, es necesario que exista una política de ahorro, un bajo endeudamiento previo a las contracciones y un manejo equilibrado que les permita a los países, y sobre todo a los latinoamericanos que son más vulnerables a choques externos, mantener su nivel de gasto y de inversión pública.

En Colombia, la Ley 1473 del 5 de julio de 2011, establece la Regla Fiscal y otras disposiciones. La ley tiene por objeto expedir normas que garanticen la sostenibilidad de largo plazo de las finanzas públicas y contribuyan a la estabilidad macroeconómica del país. El gasto total corresponderá a la suma del gasto estructural y el gasto contracíclico; este último se define como el gasto temporal que contribuye a que la economía retorne a su senda

de crecimiento de largo plazo. Para tal fin, el Presupuesto General de la Nación debe coordinar con la regla fiscal. La meta es que para el año 2022 el déficit estructural, es decir, el ajustado al ciclo económico, no deberá exceder el 1%, pero actualmente no debe ser superior al 2%. La regla fiscal tiene un énfasis fundamental en la política contra cíclica que se podrá ejecutar cuando el crecimiento proyectado sea inferior al 2% del PIB. Uno de los factores más importantes de la regla fiscal, es la creación del Fondo de Ahorro y Estabilización Fiscal y Macroeconómica; el fondo se constituye con recursos provenientes del Sistema General de Regalías, y su fin es ejecutar la política contra cíclica sin que esto implique grandes déficits fiscales. Países como Noruega y Chile son pioneros en este tipo de ahorros y políticas de estabilización.

La regla fiscal es un claro ejemplo de lo que significa el imperio de la ley. Esta cumple con las características de claridad y viabilidad y posee los medios para ser implementada. En el informe del Comité Consultivo Para la Regla Fiscal, acta n.º. 10, se puede ver que el balance estructural fue de $-2,2\%$ en 2016 y $-1,9\%$ para 2017; esto corresponde con la regla fiscal o está muy aproximado, teniendo en cuenta que el año 2016 fue de una contracción económica importante. Por lo tanto, es una forma

que evidencia cómo el imperio de la ley puede garantizar estabilidad macroeconómica y fiscal, además de mitigar los impactos negativos que puede traer un mal manejo del gasto público. Esto, junto con una política monetaria responsable, ha permitido que la alta vulnerabilidad externa que tiene Colombia sea mitigada en gran medida y haya mantenido una senda de crecimiento considerable, a pesar de los mismos choques.

Es común ver que, en cada debate sobre alguna reforma tributaria, se habla de la importancia de recaudar determinada cantidad de recursos, o será inevitable recortar el gasto social o la inversión. El estricto cumplimiento de la regla fiscal en un momento en que no es posible recaudar más recursos conlleva recortar el gasto público, lo que implica una reducción en la inversión y en el gasto social, como también puede implicar despido de empleados y disminución de salarios. Incluso se desfinanciarían algunas instituciones necesarias para el funcionamiento del Estado Social de Derecho, como la educación, la salud o la justicia. Esto podría derivar en una disminución del bienestar, y por eso se requiere de algún mecanismo que evite que esto suceda.

Sin embargo, Colombia se consagra como un Estado Social de Derecho, y por tanto se profiere la Ley 1695 de

2013, que estipula el artículo n.º. 2: “En ninguna circunstancia se podrá invocar la sostenibilidad fiscal para menoscabar los derechos, restringir su alcance o negar su protección efectiva. De esta forma se protegen los derechos y las instituciones sin que la regla fiscal sea una excusa válida para restringir alguno la implementación de estos”. Juan Manuel Charry menciona en sostenibilidad fiscal que la implementación de la regla fiscal lo que busca es garantizar los derechos, tanto en el corto como en el largo plazo, es decir, sin que por presiones u otros factores las generaciones presentes consuman los recursos de forma excesiva y restrinjan los recursos disponibles para las generaciones futuras, o también heredándoles una carga de la deuda excesivamente grande.

La regla fiscal es una institución traducida en ley, es decir, es una institución formal, encargada de proteger los derechos, u otras instituciones formales consagradas en la Constitución, y que generalmente cobijan los derechos fundamentales que permiten el funcionamiento del Estado Social de Derecho. Es, por tanto, una garantía de los derechos para todas las generaciones y no una vulneración, que además en caso de abuso se podrá recurrir a otras normas que preservan los derechos por encima de la sostenibilidad fiscal.

V. Conclusiones

Como expone Amartya Sen en su obra *La idea de la justicia*, el filósofo James Mill y el economista David Ricardo se oponían a los postulados de aquellos sectores de la sociedad que defendían la idea de que el gobierno podía interceder para proteger los intereses de los individuos por medio de la legislación y sus políticas en relación con los conflictos sociales, postura que aplicaba para varios aspectos, como las hambrunas, la ayuda social, la protección de los derechos, etc. En contraste, como se ha desarrollado a lo largo del documento, el establecimiento de un marco institucional que responda a las características de las economías se genera a través de momentos determinantes que marcan diferencias significativas dentro de las sociedades. Estas diferencias en periodos de cambio determinan la evolución y el tipo de desarrollo de los países. Bajo esta perspectiva, la inclusión de las instituciones en el desarrollo ha servido para evaluar de qué forma las economías adoptan modelos que facilitan la representación de los sectores de la sociedad y la protección efectiva de sus derechos. En este sentido, el Derecho ha sido la herramienta por la cual se pueden establecer mecanismos que legitimen el efectivo cumplimiento de las libertades de los individuos, asegurando la protección de la propiedad.

En este caso de estudio, la regla fiscal en Colombia estipulada en la Ley 1473 del 5 de julio de 2011 es una herramienta a través de la cual el Derecho garantiza un desarrollo sostenible en el largo plazo; de la misma forma, la Ley 1695 de 2013 garantiza que no se utilice la regla fiscal como una forma de vulnerar la protección de los derechos dada la coyuntura económica o fiscal. Es una forma en que las instituciones formales limitan la actuación irresponsable de algunos sectores, es decir, la ejecución irresponsable de recursos ya sea con fines políticos u otras presiones, que podría derivar en un problema en el futuro. Es una regla fundamental, ya que su incumplimiento deriva en la vulneración de otros derechos, puesto que es indispensable que existan los recursos para que los mecanismos encargados de la protección de los derechos consagrados en la carta constitucional puedan ser protegidos de la forma adecuada. Lo anterior generaría que las demás políticas públicas o inversiones requeridas en los sectores claves para el desarrollo, por ejemplo, en educación o salud, no se puedan implementar a cabalidad por falta de recursos. En definitiva, la regla fiscal es una herramienta, llamada institución formal y representada en una ley, a través de la cual el Derecho contribuye al desarrollo del país y permite que este desarrollo sea sostenible en el largo plazo.

Referencias

- Acemoglu, D. y Robinson, J. (2012). Claves para comprender la prosperidad y la pobreza. En *Por qué fracasan los países*.
- Bingham, T. (2011). *The Rule of Law*. Penguin UK.
- Charry, J. M. (22 de agosto de 2012). Sostenibilidad fiscal. *Ámbito Jurídico*. Obtenido de <https://www.ambitojuridico.com/noticias/columnista-impreso/administrativo-y-contratacion/sostenibilidad-fiscal>
- Fergusson, N. (2013). El atractivo de las leyes. En *La gran degeneración. Cómo decaen las instituciones y mueren las economías*.
- Holmes, S. y Sunstein, C. (2011). Sin impuestos, no hay propiedad. En *El costo de los derechos: por qué la libertad depende de los impuestos*.
- Kalmanovitz, S. (2001). *El Banco de la República como institución independiente*.
- Ley 1473 (5 de julio de 2011).
- Ley 1695 (17 de diciembre de 2013).
- Pisarello, G. (2011). El neoliberalismo y el asalto de la constitución oligárquica. En *La ofensiva del constitucionalismo antidemocrático*.
- Ramírez, E. (2006). *Por una política fiscal contracíclica*. Obtenido de <http://www.scielo.org.mx/pdf/prode/v37n147/v37n147a4.pdf>
- Restrepo, H. (4 de agosto de 2016). El incidente de impacto fiscal y los derechos fundamentales. *Ámbito Jurídico*. Obtenido de <https://www.ambitojuridico.com/noticias/>

analisis/constitucional-y-derechos-humanos/
el-incidente-de-impacto-fiscal-y-los-derechos

Sen, A. (2009). La justicia y el mundo. En *La idea de la justicia*.

Sen, A. y Meier, G. (2001). *Frontiers of economic development*. Washington: Oxford University Press.