

DISYUNTIVAS ECONÓMICAS EN LA CONSTITUCIÓN COLOMBIANA

BEETHOVEN HERRERA VALENCIA*

1. EL ESTADO CAMBIÓ EN TODA AMÉRICA

En el breve lapso de dos décadas, la mayoría de países de América Latina cambiaron su Carta Fundamental, y no se trató de reformas parciales, sino del reemplazo de antiguas instituciones y de la creación de otras nuevas, de modificaciones del sistema parlamentario (bicameralismo a unicameralismo o introducción de senadores vitalicios), y sobre todo, de modificaciones sustanciales del Poder Ejecutivo, como la introducción de la reelección en varios países .

Estos cambios se iniciaron con el plebiscito para la aprobación de la Constitución diseñada por el gobierno del General Augusto Pinochet en Chile, pasando por la redacción de las nuevas constituciones, de Brasil bajo el gobierno de José Sarney, de Paraguay en el período del General Rodríguez tras el reemplazo del dictador Strossner, del cambio impulsado por los

Presidentes Menem en Argentina y Gaviria en Colombia, lo mismo que la convocatoria de la Asamblea Constituyente peruana tras el cierre del Congreso por parte del Presidente Fujimori. En esa misma dirección, Ecuador realizó su Asamblea Constituyente en 1998 y Venezuela en 1999, de modo tal que puede decirse, sin temor a exagerar, que el panorama de las instituciones políticas de todo el continente es sustancialmente distinto del existente hasta el inicio de los años ochenta.

Independientemente de que se esté de acuerdo con el carácter de los cambios introducidos, y sin entrar a juzgar el carácter progresivo o regresivo de los mismos, es notable que en este breve lapso de tiempo se hayan producido cambios que no ocurrieron en casi dos siglos de vida republicana cuando, salvo casos excepcionales de redacción de nuevas Cartas Constitucionales, se trató de reformas parciales que dejaron intacto el carácter del sistema político adoptado tras las guerras de independencia.

* Profesor de la Facultad de Finanzas, Gobierno y Relaciones Internacionales de la Universidad Externado de Colombia y Miembro de la Academia Colombiana de Ciencias Económicas. Este artículo fue elaborado con el apoyo de las estudiantes Cristina Díaz, Keith Gómez, Jhanny Guavita, Constanza Mantilla y Ángela Sáenz, alumnas de la cátedra de Economía Internacional

Curiosamente, estos cambios en las instituciones políticas coinciden con el periodo de cambio del modelo de desarrollo que tuvo el continente. Es justamente cuando se comienza a desmontar el Estado Benefactor y se imponen las tesis de reducción del tamaño y funciones de Estado, que se genera esta cascada de reformas. Algunos ven tales reformas como un esfuerzo por adecuar el régimen institucional a las necesidades del nuevo esquema económico, pero otros encuentran contradicciones muy fuertes entre los postulados económicos del libre comercio, con la filosofía del Estado Social de Derecho que se encuentra en varias de las nuevas Constituciones mencionadas.

Colombia era un caso atípico en la región por su larga trayectoria de permanencia de sus instituciones políticas y el carácter centenario de su Carta Fundamental, y por ello fue más notable el proceso de cambio institucional. Hay quienes consideran, que no habría sido necesario proceder a un cambio tan radical y que los propósitos buscados se podrían lograr con reformas a la Carta de 1886 y, más aún, consideran que el piso jurídico para proceder a la convocatoria de la Asamblea Nacional Constituyente de 1991 fue demasiado frágil.

En cualquier caso, ante el hecho cumplido de la creación del nuevo régimen institucional colombiano, y al cabo de una década de existencia, comienzan a hacerse balances en el orden jurídico, político, institucional y económico, que con toda

seguridad habrán de incidir en las decisiones que se tomen en el futuro, si el país se enfrenta a un nuevo cambio, cosa que no parece improbable. ¿Cuáles de las instituciones incorporadas en la Constitución vigente resisten el análisis para que aseguren su supervivencia en un futuro acuerdo constitucional?

2. VIGENCIA Y FUNCIONES DEL ESTADO EN LA ECONOMÍA

En los países en desarrollo donde los recursos escasean, resulta indispensable el uso eficiente de los mismos. El marco institucional y jurídico es vital en este sentido, ya que de él depende la adecuada asignación de los recursos y el logro de los objetivos sociales y económicos que permitan el crecimiento del país de la mano de un mayor bienestar y una mejora en la calidad de vida de sus habitantes. Sin embargo, es necesario que haya un reconocimiento expreso de las realidades locales a la hora de determinar el mejor modelo a seguir, ya que de lo contrario se pueden generar incongruencias entre la eficiencia económica y el cumplimiento de los objetivos redistributivos del Estado.

En la Constitución Política de 1991, Colombia se define como un Estado Social de Derecho y esto condujo a una adaptación forzada de la estructura estatal previa en todos los órdenes, incluida la relación del Estado con la actividad económica del país. Se generó entonces cierto desorden institucional por falta de definiciones cla-

ras acerca de las competencias de las Cortes. Hubo momentos de verdadero caos en la definición de las responsabilidades y ello dificultó la necesaria cooperación entre las mismas. Lo anterior se ha hecho evidente en varios choques de competencia que se han presentado entre instituciones de alto rango, sobre todo a la hora de definir las instancias finales de decisión, a las que los procesos llegan para que se dicten fallos inapelables.

El modelo económico adoptado por el país a partir del gobierno del presidente Cesar Gaviria, fundamentado en la apertura económica buscaba la inserción en los mercados internacionales, generó enormes costos sociales. La quiebra de muchas industrias nacionales y la falta de preparación institucional del país, hizo que muchos de los grandes objetivos sociales que se trazaron en la Constitución Política simplemente no pudieran cumplirse. Así, “se hizo evidente el divorcio entre los deseos de los constituyentes y la capacidad de cumplimiento del Estado, tanto en términos de recursos económicos como institucionales”.¹ Ello ha generado un crecimiento significativo del Estado, sin que por ello se haya dado una mejora en el bienestar de los colombianos.

El modelo de economía que se generalizó tras la Segunda Guerra Mundial estuvo inspirado en el reconocimiento de

que el mercado por sí mismo no está en capacidad de asegurar la adecuada asignación de los recursos ni el crecimiento estable y la adecuada distribución de la riqueza. La Gran Depresión con sus secuelas de recesión y desempleo, habían colocado en evidencia las limitaciones del libre mercado.

Por ello se desarrollaron planes agresivos de reconstrucción de las economías afectadas por la confrontación bélica, se crearon redes sociales de protección de los desempleados y se buscó proveer de vivienda, salud, educación y servicios básicos con apoyo del Estado, a los sectores que no lograban acceder a los mismos con sus propios recursos.

Por esa vía, el Estado adquirió un papel de dirección general de la economía, expresada en la planificación económica, subsidió actividades no rentables, constituyó empresas públicas de infraestructura férrea, portuaria, energética y de telecomunicaciones; y al mismo tiempo asumió una gama amplia de funciones de regulación, en variables macroeconómicas básicas como la tasa de interés, los salarios y los precios. Se produjo en suma, un fenómeno de sobrerreglamentación de las actividades económicas.

El triunfo de las tesis del mercado, que lograron su máximo apogeo con el otorgamiento del Nóbel de economía al pro-

1. _____, 2001, “La Deuda Pública: Altos Costos...Precarios Resultados”, en *Revista del Observatorio de Coyuntura Socioeconómica – OCSE*, No.9, Centro de Investigaciones para el Desarrollo – CID, Universidad Nacional de Colombia.

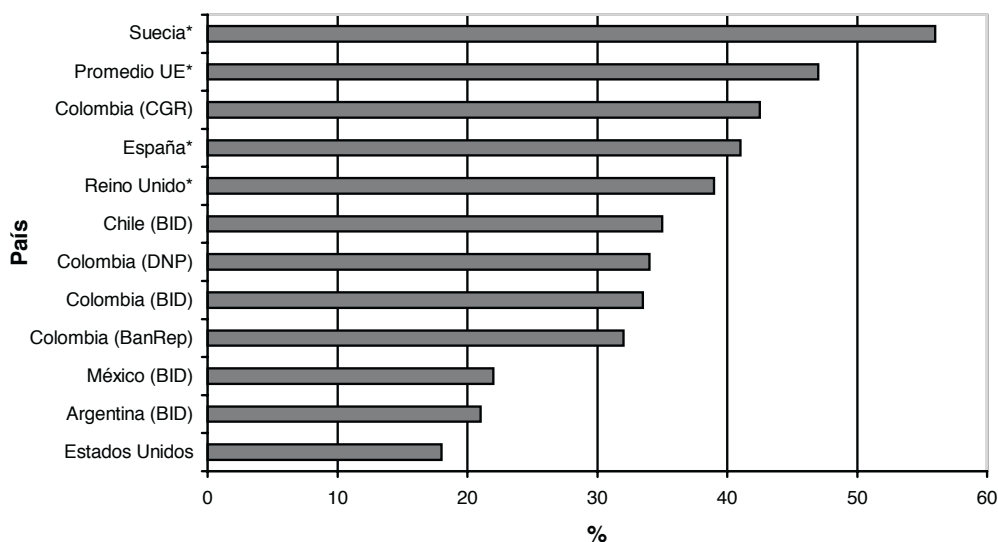
tesor de Chicago Milton Friedman al inicio de la década de los setentas, cambió bruscamente todos los parámetros del manejo de la política económica. ¿Cómo justificar, comenzó a preguntarse, que el Estado tenga múltiples empresas que son en su mayoría deficitarias y cuya calidad de prestación de servicios es objeto de múltiples críticas?

En condiciones de precariedad en la justicia y de amplia impunidad en muchos países, al mismo tiempo que el Estado no lograba asegurar la prestación de los servicios básicos, ¿cómo se puede justificar, preguntaban los nuevos teóricos, que el Estado siga comprometido en actividades no inherentes a su esencia, como la

fabricación de bienes o prestación de servicios no esenciales? Esta serie de cuestionamientos estuvieron en la base de las propuestas de disminución del tamaño del estado y de reducción de las funciones que el Estado debía cumplir.

La privatización de empresas públicas, la disminución de la nomina del Estado y la fusión y liquidación de entidades publicas fueron pan de cada día a lo largo de estas dos décadas. Pero un balance del periodo demuestra que, culminado ese drástico proceso de ajuste institucional, es paradójico que el tamaño del Estado a nivel regional y mundial, sigue siendo considerado alto según los parámetros internacionales.

Gráfico 1
Tamaño del Estado para 1998
Gasto Público como Porcentaje del PIB



Nota: Los porcentajes correspondientes a los países europeos son proyecciones hechas para el año 2000.
Fuente: BID, DNP, CGR, Banco de la República, EUROSTAT.

¿Será quizá que se han reemplazado trabajadores estables por trabajadores vinculados por contrato de prestación de servicios?, ¿o antiguos empleados han sido reemplazados por los amigos de los nuevos gobernantes en cada caso?, ¿o el costo de la guerra gravita severamente en nuestro caso sobre las responsabilidades estatales?. Sea lo uno o lo otro, lo único cierto es que si se trataba de una reducción absoluta del tamaño y funciones del Estado, ello no se ha logrado ni en términos cuantitativos de la participación del Estado en el ingreso nacional, y al parecer, también es discutible si se ha avanzado en lo tocante a la calidad de las funciones públicas.

3. LOS CONFLICTOS DE LAS CORTES

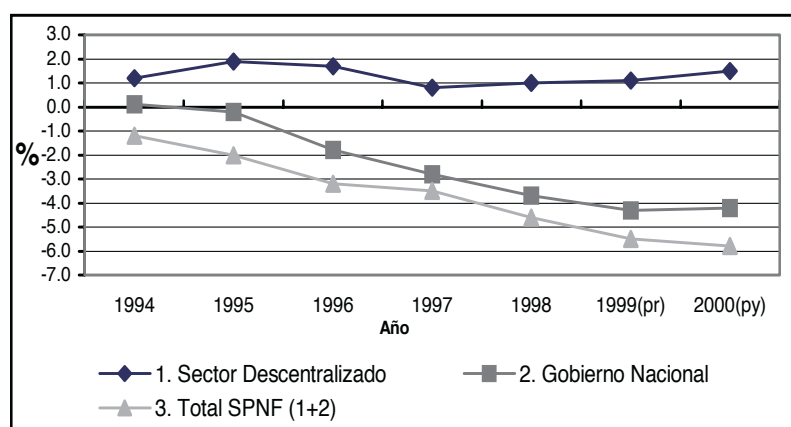
El caso de las Cortes es uno de los más importantes a la hora de abordar la pro-

blemática generada por la constitución. El contenido social de la Constitución implicó más actividades, recursos y compromisos que no se calcularon ni presupuestaron adecuadamente. Ello coincidió con un aumento persistente del déficit fiscal.

Al defender el carácter social de la nueva Carta Constitucional, las Cortes se han ocupado de juzgar la adecuación o no de las decisiones de las autoridades en materia económica con la ley de leyes, y han advertido que no es de su competencia ocuparse de analizar los efectos fiscales de sus decisiones.

A juicio del Ejecutivo, esto ha hecho que en algunas circunstancias los fallos emitidos contradigan la política monetaria o fiscal y las autoridades responsables de esos asuntos han considerado que las Cortes al fallar deben tomar en cuenta la coyuntura económica, y que se tenga la

Gráfico 2
Resultado Fiscal (1994 - 2000)
Déficit o Superávit como Porcentaje del PIB



Nota: No incluye privatizaciones

Fuente: Confis, citado en "Indicadores de Coyuntura Económica", en *DNP - Portafolio*, febrero de 2001.

consideración de que “los fallos de la Corte tienen efectos macroeconómicos que perjudican en términos generales la eficiencia económica.”² Al parecer, la lógica del mercado ha resultado antagónica con la lógica del Estado Social de Derecho, y se han producido conflictos entre la lógica garantista de la Corte Constitucional y la lógica estrictamente fiscal que manejan las autoridades económicas.

Al final, las decisiones de las Cortes se han adoptado a pesar de las contradicciones que se generen institucionalmente, y las autoridades han atribuido de modo fácil a dichas decisiones parte de la responsabilidad en la inestabilidad macroeconómica, con impactos negativos sobre la inversión, el empleo y la dinámica productiva en general. Ante esto resulta importante la reflexión que hacen Jorge Jaramillo y Alfonso Ossa al cuestionarse cuáles son los efectos de las normas legales (fallos) en la conducta de los agentes económicos y si esos efectos son socialmente deseables, llegando a la conclusión de que es necesario sopesar la economía con los valores políticos³.

Independientemente de las contradicciones antes señaladas, la política económica adoptada por las autoridades económicas ha generado y perpetuado un

severo desequilibrio fiscal, posiblemente porque no se calculó adecuadamente ni se aseguró el financiamiento de las nuevas entidades creadas por la Constitución.

En esas condiciones, el Gobierno se ha visto en serias dificultades para acatar los fallos de las Cortes, lo que ha derivado en conflictos y críticas entre los poderes ejecutivo, legislativo y judicial. Al final, la recomposición de la Corte Constitucional con el ingreso de magistrados más cercanos a la visión del Ejecutivo ha comenzado a reflejarse en sensibles cambios de jurisprudencia pro ejemplo en torno al tema salarial, pero de contera, estamos ahora ante una expresión de inseguridad jurídica. De modo que el cambio de magistrados puede conducir a cambios tan drásticos respecto de fallos anteriores?

En la perspectiva de la Misión Alesina, la Constitución de 1991 no sólo no definió los límites de las Cortes, sino que además éstas quedaron con la facultad de fijar el alcance de sus propios fallos, sin prestar mayor atención al principio de separación de poderes. Esto no sólo ha producido un desbalance y a la ausencia de control entre las tres ramas del poder, sino que también ha conducido, en virtud de estas críticas, a una supuesta intromisión de las Cortes en tareas legislativas, espe-

2. Clavijo, S., 2001, *Fallos y Fallas de la Corte Constitucional*, Editorial Alfaomega. Bogotá.

3. Jaramillo V., J y Ossa, P., 2001, “La Constitución Colombiana de 1991: Economía y Análisis Económico de la Jurisprudencia en la Corte Constitucional”, en *Revista Con-texto*, No. 12. Universidad Externado de Colombia, Bogotá.

cialmente en lo que tiene que ver con discrepancias económicas que se deberían dirimir por la vía del debate en el Congreso de la República.

A diferencia de países como Estados Unidos, donde las Cortes sólo se pronuncian sobre problemáticas económicas fundamentales, el caso colombiano muestra como éstas se suelen pronunciar sobre temas que bien pueden ser regulados por la expedición de una ley por parte del Congreso. Esto corrobora la excesiva discrecionalidad de las Cortes frente a las otras ramas del poder público lo cual, de acuerdo con los miembros de la Junta Directiva del Banco de la República, equivale a “dejar que el populismo o las posiciones totalitarias dictaminen sobre las bondades de ciertas interpretaciones de la Carta... (que) sería tanto como renunciar al ejercicio de una sola regulación y un adecuado ordenamiento estatal, basado en leyes expedidas por el Congreso de la República, que busque el progreso social, en un ambiente de libertad económica”⁴.

Entre los conflictos más frecuentes entre las Cortes y el Ejecutivo están los aumentos salariales, el desmonte de subsidios y el recorte de la estructura institucional. En virtud de lo anterior, las Cortes han declarado insubsistentes varias leyes económicas por falta de contenido social,

lo cual ha creado el rechazo de otros poderes públicos. Los críticos de los fallos de las Cortes en materia económica, sobre todo en torno al UPAC y al incremento salarial, sostienen que en lugar de mejorar la situación de las personas que se trata de proteger, terminan limitando la discrecionalidad del Estado frente a la política económica global. Por esa vía, la Corte termina siendo señalada como una de las responsables de la crisis económica que vive el país, a pesar de que los problemas se hayan originado en situaciones previas a los pronunciamientos de la misma.

Según los críticos de la Corte, un claro ejemplo de la falta de concordancia entre sus fallos y la realidad nacional se refleja en la Sentencia C-1433 del 23 de octubre de 2000, cuando se declaró inexecutable el Artículo 2 de la Ley 547 del mismo año, correspondiente a la Ley de Apropriaciones aprobada por el Legislativo para la vigencia del 2000. Lo anterior se debió a que la Ley incumplió el deber constitucional y legal de incrementar anualmente el salario de todos los empleados públicos⁵ para recuperar el poder adquisitivo perdido por la inflación. La Corte, con el fin de corregir esta pérdida, dictaminó la obligatoriedad de un pago retroactivo desde el 1 de enero a los empleados no beneficiados por el incremen-

4. Clavijo, S., Op. cit .

5. En el “Presupuesto de la Verdad” sólo se programó un aumento salarial del 9% para los empleados que ganaran menos de dos salarios mínimos, mientras el resto de los funcionarios no obtuvieron incremento alguno.

to de comienzo de año, antes de terminar la vigencia fiscal.

Para cumplir con ese mandato, el Gobierno incurrió en un gasto mayor al establecido en el presupuesto y, por tanto, tuvo que utilizar la deuda pública interna para cubrir el faltante. Esto contribuyó a que no se lograra la meta de reducir el déficit fiscal del sector público, así como también se tuvo que reducir el monto destinado a la inversión pública. Si se parte del supuesto de que un fallo es eficiente cuando aumenta el bienestar de la mayoría⁶, los críticos de la mencionada sentencia suponen que un fallo que buscaba restablecer la igualdad para los empleados estatales en términos de incremento salarial, acabó generando una situación de empobrecimiento para la sociedad colombiana en general. O seas que se atribuye a los trabajadores beneficiados con dicho aumento, que no es otra cosa que el restablecimiento de un derecho violado, la responsabilidad por el reducción de los niveles de inversión y gasto social del Estado. Cabe entonces, preguntarse sobre las razones por las que el Ejecutivo preparó un presupuesto que no cumplía con el deber de restablecer el poder adquisitivo de los salarios reales.

En síntesis, los fallos de las Cortes ponen de relieve la coexistencia contradictoria entre las lógicas económica y social; la primera inspirada en un modelo de competencia y mercados abiertos, y la se-

gunda basada en los principios que deben regir un Estado Social de Derecho. Este choque se ha hecho más evidente en los últimos años, dado el impacto de los fallos y pronunciamientos sobre el aparato económico del país, que sufre uno de los momentos de crisis más agudos de su historia.

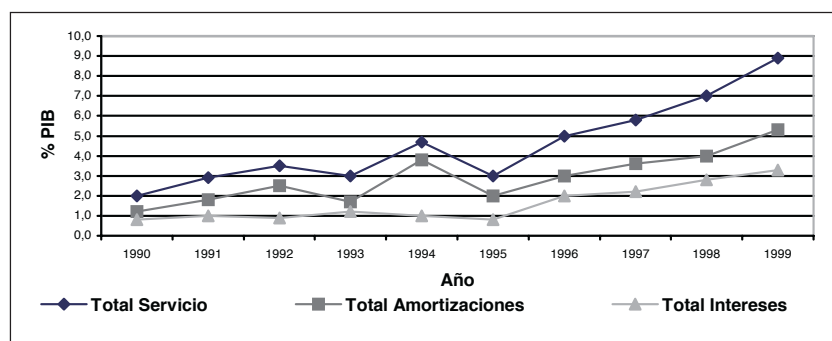
Las decisiones de la Corte crean, a juicio del Ejecutivo y de las autoridades monetarias, inestabilidad macroeconómica dada la imposibilidad de implementar medidas de recorte fiscal que controlen la expansión del gasto público, olvidando que “la eficiencia es la condición necesaria para lograr equidad e igualdad.”⁷

Sin embargo, culpar a la Corte de la imposibilidad de cumplir las metas fiscales ha provocado que las autoridades eludan la responsabilidad de solucionar las causas estructurales de los problemas económicos del país que parecen estar relacionadas con otros asuntos. Cuando el 42% del presupuesto se destina a servir la deuda pública (ver Gráfico 3) y, sobre todo, cuando la corrupción crece a niveles incontrolables, ¿se puede pensar seriamente que el desequilibrio fiscal es responsabilidad de la Corte? ¿Cómo entender que, pese a las privatizaciones, que han implicado reducción de erogaciones y han generado ingresos adicionales para el Estado, el déficit fiscal persista? ¿A dónde han ido a parar los recursos captados por la venta de las empresas estatales?

6. Palacios, H., citado en Jaramillo, J. y Ossa P., Op. cit.

7. Ibid.

Gráfico 3
Servicio de la Deuda Pública
como Porcentaje del PIB



Fuente: CGR. Situación de la Deuda Pública - 1999. Bogotá, 2000

4. LA PROGRAMACIÓN DEL PRESUPUESTO NACIONAL

En cuanto al presupuesto, es importante mencionar las fallas estructurales que se han presentado en su diseño, lo cual ha conducido a que exista menor eficiencia en el aprovechamiento de los recursos limitados. Esto es evidente en las etapas de planeación, ejecución y evaluación, donde muchos criterios y trámites conducen a una falta de transparencia que dificulta la veeduría ciudadana. Al analizar este problema, se podrá entender que la programación del Presupuesto Nacional resulta ser “una parte cardinal para la solución de la crisis de acomodamiento de las instituciones a las nuevas realidades políticas, y de integración a la economía mundial.”⁸

Entre los principales problemas, se encuentra la inexistencia de destinaciones específicas para los rubros, lo cual dificulta la evaluación y seguimiento de las inversiones y gastos que respaldan. Este problema se debe al desconocimiento por parte de entidades como el Departamento Nacional de Planeación –DNP– de los requerimientos reales de las entidades, lo cual hace que los criterios de asignación de partidas no promuevan la eficiencia, al castigar a las entidades que no gastan totalmente su presupuesto mediante la reducción de las asignaciones de recursos para la vigencia del siguiente año. En otras palabras, el proceso de asignación presupuestal emplea un criterio cuantitativo y no cualitativo, que conduce a un gasto indiscriminado y a la ejecución de planes con

8. Hernández, I., 2001, “El Proceso Presupuestal Colombiano: Comentarios a la Propuesta de la Misión Alesina”, en *Revista Economía Institucional*, No. 5. Universidad Externado de Colombia, Bogotá.

poca eficiencia, premiándose a las entidades que más gastan, independientemente del uso que se le dé a los recursos.

Por tanto, se hace necesario que la Dirección General de Presupuesto –DGP– conozca más a fondo los proyectos de cada institución, mediante la implementación de un sistema de información integral, ágil y eficiente, con el cual se pueda corroborar la adecuada ejecución de los proyectos estipulados en el presupuesto. Esto implicaría una modificación de las funciones del DNP, de la DGP y de la Tesorería General, que estimulara la implantación de una metodología de presupuestos por programas, desechando la actual metodología incrementalista.⁹

Dicha evaluación por programas permitiría suprimir o premiar los diferentes proyectos que adelanten las entidades públicas, dándose una evolución desde un enfoque hacia la mera solución de problemas fiscales en el corto plazo, para llegar a un enfoque de mediano plazo que fortalezca la contabilidad patrimonial del Estado.¹⁰

Otro de los problemas que presenta el proceso presupuestal es que el Congreso carece de conocimiento técnico sobre los temas involucrados en el proyecto de presupuesto, lo que se agudiza ante la au-

sencia de asesorías especializadas en dichos temas. Esto produce que en la asignación y ejecución de las partidas predominen consideraciones políticas y burocráticas que, a la larga, llevan a la inversión en proyectos ineficientes. De hecho, si se lograra que el papel del Congreso como controlador en la eficiencia del gasto fuera una realidad, se podrían dar pasos importantes hacia la reducción del déficit presupuestal, lo cual aliviaría en parte el desequilibrio macroeconómico colombiano.

Este problema plantea la necesidad de crear una Oficina de Asuntos Económicos y Presupuestales en el Congreso de la República, cuyos integrantes posean un nivel de suficiencia académica en temas fiscales y monetarios. También resulta importante redactar un nuevo estatuto orgánico, que prohíba la presentación del proyecto de presupuesto sin el previo estudio de la ejecución de los recursos del año fiscal anterior. Además, el cambio en las instituciones presupuestales debe estar acompañado de una reforma política, para eliminar el clientelismo y elevar la legitimidad del Estado.

Finalmente, otra característica del proceso presupuestario, que lo hace ineficiente, es que cada entidad participante en la orientación presupuestal ha desarrollado su

9. Como lo expone Isidro Hernández, esta metodología no toma en cuenta las necesidades reales de las entidades de acuerdo con sus funciones, objetivos y planes de desarrollo, ni tiene en cuenta la futura evolución de los ingresos tributarios, pues se define el crecimiento global de los gastos de acuerdo con la meta de inflación.

10. Hernández, I., Op. cit.

propia clasificación, sin que exista uniformidad de criterios, lo cual conduce a que los datos de las distintas entidades no sean comparables. Por ello, no es posible hacer un análisis, para efectos de programación, del proceso presupuestal haciendo que el Ministerio de Hacienda lo elabore con base en la evolución histórica aumentándolo con base en un factor predeterminado. Teniendo en cuenta el problema de la clasificación, sería preciso que todas las entidades que participan en el proceso presupuestal utilizaran la clasificación programática.¹¹ Con ello es posible que cada gobierno le haga un seguimiento a los programas que considera prioritarios, sin que se rompa la estructura presupuestal.

5. LAS TRANSFERENCIAS A LAS ENTIDADES TERRITORIALES

Las transferencias constituyen uno de los legados más complejos y problemáticos de la Constitución de 1991. La Carta Política estableció las transferencias para dotar de recursos a las regiones y oxigenar, así, el proceso de descentralización política, el cual fue señalado como fundamental por la mayoría de los miembros de la Asamblea Constituyente. Pero los municipios, pese a recibir esos recursos, al igual que ha sucedido con las regalías recibidas por la explotación de los yacimientos de carbón, petróleo y níquel, se encuentran en un recurrente desbalance fiscal.

Cuadro 1
Tamaño del Estado Neto de Transferencias
Porcentaje del PIB

Concepto	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Ingresos SPNF	23.7	25.1	26.3	24.3	26.2	27.8	31.0	31.3	30.3	32.1	30.7
Gastos SPNF	23.7	25.2	27.0	24.3	26.1	28.1	32.7	34.1	33.9	36.5	34.9
Gobierno Nacional	6.0	5.9	8.1	7.1	7.3	7.8	8.6	9.8	9.8	10.9	10.5
Seguridad Social	3.0	3.1	3.1	3.3	3.9	4.7	5.6	6.1	6.8	7.6	7.6
Sector Público Local	9.6	10.0	10.2	8.6	10.8	10.9	13.4	13.1	13.4	13.8	13.4
Empresas Nacionales	3.5	4.3	3.9	3.8	2.5	3.2	3.5	3.2	2.4	2.7	2.1
Establecimientos Públicos	1.6	1.9	1.6	1.5	1.5	1.5	1.6	1.8	1.5	1.4	1.3
Déficit	0.0	-0.1	-0.7	0.0	0.1	-0.3	-1.7	-2.8	-3.6	-4.3	-4.3

Fuente: Confis, citado en DNP, 1999 y 2001, *Indicadores de Coyuntura Económica*, DNP, Bogotá.

11. Esta clasificación contempla las actividades que el Estado debe desempeñar y muestra los usos reales del presupuesto por niveles de la Administración y por los estratos de ingresos de los beneficiarios, todo esto a través de las necesidades políticas de una determinada Administración.

Hay quienes creen que las transferencias desestimulan la disciplina fiscal de los municipios, pues al tener la certeza de recibir los recursos de origen nacional descuidan el esfuerzo de recaudo y de racionalización de sus gastos. Además, se afirma que la obligación de transferir recursos desde el gobierno central reduce la discrecionalidad de gasto del Estado, generando un desangramiento financiero del país. De esta forma, la fórmula que buscaba potenciar el proceso de descentralización administrativa, contribuyó a incrementar los problemas financieros de la Nación. Esto se ha visto acompañado de altos niveles de corrupción, falta de veeduría ciudadana y de un inefectivo control por parte de las entidades responsables.

Algunos estudios indican que existen más de doscientos municipios que son fiscalmente inviables, lo cual ha conducido a la proliferación de propuestas por parte de las autoridades nacionales que recomiendan su desaparición. Sin embargo, los críticos de las transferencias olvidan reconocer que el Gobierno Central concentra la mayor parte del recaudo y de los gastos, lo cual corresponde a la tradicional estructura fiscal de nuestro país. Y pese a los intentos de reducir las transferencias para amarrarlas al crecimiento económico de cada período, sería regresivo abandonar la política de apoyo fiscal a las regiones, aunque exista la necesidad de racionalizar el gasto y extremar la vigilancia a la gestión de las autoridades en las regiones.

6. EL PROBLEMA DE LA BANCA CENTRAL

El Banco de la República ha estado en un constante proceso de evolución respecto a sus funciones. Desde 1962 se avanzó en la consolidación de un verdadero Banco Central con la creación de la Junta Monetaria, a la cual se le otorgaron varias facultades relacionadas con la dirección y el control monetarios. Sin embargo, con el tiempo fue evidente que se requería una reestructuración que permitiera independizar este organismo, garantizando así mayor estabilidad macroeconómica.

La filosofía de proteger la moneda estuvo presente entre las preocupaciones de los constituyentes de 1991. Y para cerrar las puertas a los posibles desbordes populistas de recurrir a la emisión inorgánica para financiar el gasto público, se prohibió el acceso del gobierno a recursos de emisión del Banco de la República, salvo que se contara con el apoyo unánime de los miembros de la Junta Directiva, lo cual constituye uno de los aspectos que configura el carácter autónomo del organismo.

La reforma, igualmente, le asignó como función principal a la entidad el mantenimiento de la capacidad adquisitiva de la moneda, además de las funciones normales de un Banco Central. Asimismo, se estableció que el Banco no podía fijar cupos de crédito que favorecieran a los particulares. En la nueva estructura, además, el Ministro de Hacienda dejó de ser indispensable para la aprobación de

cualquier medida monetaria; y a pesar de ser el presidente de la Junta, perdió su voto.

No obstante, es evidente que pese a la pregonada autonomía del Banco Central, los gobiernos han logrado comprometerlo en el apoyo a las políticas económicas. La política monetaria, crediticia y cambiaria, está en cabeza de la Junta, mientras el Ejecutivo está encargado de los aspectos fiscales. Además, la reducción de la inflación, mostrada como un gran logro por las autoridades monetarias, tiene más de deflación por causa de la crisis económica y la depresión de la demanda causada por el desempleo, que de resultado de un manejo virtuoso de las autoridades monetarias.

El ambiente de hiperinflación que se vivía en muchos países de América Latina en los años ochenta hizo perder su valor y funciones a las monedas de esos países, lo cual agudizó la necesidad de contar con monedas sanas. Pero Colombia nunca conoció episodios de hiperinflación y por ello mismo resultaba “exótico” colocar ese propósito como tarea exclusiva del Banco Central. Bajo la administración del presidente Ernesto Samper se alcanzó a elaborar un proyecto de reforma constitucional que modificaría la estructura y funciones del Banco de la República, pero la crisis de gobernabilidad que el mandatario enfrentó lo obligó a posponer esa iniciativa.

Cada vez son más frecuentes las voces de analistas que consideran limitado concentrar la acción de la autoridad monetaria al exclusivo propósito de reducir la inflación, si el camino para conseguirlo es la recesión y el desempleo.¹²

Las reformas que diferentes analistas han planteado para mejorar el funcionamiento del Banco Central son:

- “Para mayor independencia de Banco respecto de todo grupo de interés, se propone una ampliación del periodo de los directores a siete años y que el mecanismo de selección haga que el término de los periodos individuales sea independiente de la voluntad del poder Ejecutivo.”¹³
- Buscar que no haya contradicciones en el manejo de la política monetaria, crediticia, cambiaria y fiscal estatal. Una posible solución a esto sería revivir el carácter de indispensable al voto del Ministro de Hacienda en las decisiones de la Junta, ya que con ello se daría una mayor coordinación, conservando así la estabilidad de las diferentes políticas macroeconómicas.
- No parece conveniente disminuir el número de los miembros de la Junta Directiva, según recomendación de la Misión Alesina, hasta el punto en que se reduzcan de manera crítica las posi-

12. Krugman, P., 1999, *De Vuelta a la Economía de la Gran Depresión*, Editorial Planeta, Bogotá.

13. Hernández, A., 2001, “Propuestas de la Misión Alesina sobre Reformas al Banco Central: un Comentario”, en *Revista Economía Institucional*, No. 5. Universidad Externado de Colombia, Bogotá.

bilidades de representación. En palabras de Homero Cuevas, la Junta debe ser pluralista, balanceada y realista.¹⁴

- Entre las funciones de la Banca Central, también debe incluirse la de velar por el desarrollo económico nacional y buscar recursos que se destinen hacia los intereses generales.
- Para que haya un sano control político, los informes que la Junta presenta al Congreso deben producir debates analíticos, por ejemplo, haciendo una evaluación rigurosa de los beneficios y costos a que dan lugar las medidas adoptadas por la Junta, así como aquellos en que se incurriría al tomar caminos alternativos. Igualmente, se deben establecer mecanismos de control para evitar los excesos de emisión.¹⁵
- Abolir las limitaciones establecidas por la ley 31 de 1992 para que el Banco pueda, de nuevo, ejercer plenamente el control monetario.
- Contra disposiciones adoptadas en la reforma financiera de 1990, debe crearse un sistema de Banca especializada (el sistema de multibanca ha sido causa de la pésima situación del sistema financiero actual). Este sistema permite canalizar flujos de recursos hacia los sectores que se consideran prioritarios para la economía.

- Establecer limitaciones a las políticas impuestas por entidades como el FMI y el Banco Mundial. Esta posición debe justificarse en los resultados de aplicar políticas neoliberales, las cuales exigen medidas extremas, a cambio de préstamos de contingencia para la balanza de pagos o para proyectos de desarrollo.

7. CONCLUSIONES

En conclusión, se puede observar que la Constitución de 1991 no valoró de modo adecuado los compromisos derivados de sus nuevas instituciones y acuerdos, con lo que se dificultó la conciliación entre los intereses del Estado Social de Derecho y la política económica inspirada en el mercado y en la competencia como camino para insertarse al sistema internacional. Por lo tanto, para recorrer el camino del crecimiento con bienestar, no se debe olvidar que “el Estado tiene una responsabilidad social pero también el objetivo de establecer un ordenamiento institucional eficiente.”¹⁶ Por ello las Cortes, el proceso de presupuesto y transferencias, y el Banco Central, requieren de importantes replanteamientos para lograr una mayor coordinación y eficacia de sus acciones y políticas, que permita construir un modelo de crecimiento viable para el país, de la mano de un Estado So-

14. Cuevas, H., 2001, “La Autonomía Extrema del Banco Central en Colombia”, en *Revista Economía Institucional*, No. 5, Universidad Externado de Colombia, Bogotá.

15. Hernández, A., Op. cit.

16. Jaramillo, J. y Ossa, P., Op. cit.

cial de Derecho sin conflicto directo con las metas de crecimiento económico.

Pero no cabe duda que en el ámbito de la descentralización política y de su soporte económico, en el reconocimiento de los derechos ciudadanos y sus implicaciones fiscales, y sobre todo en lo atinente a la concepción general de las funciones del Estado, la Carta Fundamental de 1991 avanzó en una dirección progresista que la sociedad colombiana no aceptaría que en futuras reformas se pretenda revertir.

Es verdad que algunas instituciones, como la Comisión Nacional de Televisión, son criticadas por algunas por carecer de la autonomía con la que fueron concebidas, y es verdad que se requiere revisar el reparto de funciones entre Contraloría General de la Nación, Contaduría General de la Nación y Auditoría General, máxime si entre ellas hay recurrentes conflictos. El problema en Colombia es que nos quedamos con los costos macroeconómicos y fiscales de tener un alto gasto público, pero sin los beneficios del mismo en términos de más y mejores bienes públicos. Y es también verdad que el Banco Central debe mantener su autonomía para el manejo monetario, siempre y cuando ello no signifique desentenderse de los imperativos del crecimiento y la equidad.

Desafortunadamente, el consenso dominante que se observa entre nuestros analistas no ha profundizado en un juicio de responsabilidades en torno a las verdaderas causas de la crisis económica que vive el país, la peor de su historia, y ello

hace que se trate de eludir responsabilidades y de tratar de deslegitimar la acción de unos y de otros. Por ejemplo, es verdad sabida que en los primeros años de la década de los noventa, el manejo monetario fue excesivamente laxo y esa expansión monetaria alimentó una burbuja de consumo que se hizo insostenible cuando dos millones de poseedores de tarjetas de crédito no lograban cubrir sus gastos y debieron devolverlas. Y es también conocido que en la última parte de esa misma década, las políticas contractivas asfixiaron a las empresas, no sólo por la estrechez del crédito, sino por las excesivas tasas de interés.

La quiebra de la banca y el traslado de su solución al público a través del impuesto tres por mil, la preferencia de los bancos por comprar títulos del Estado en lugar de financiar la actividad privada y los amplios márgenes de intermediación bancaria, hablan mal de la política monetaria y crediticia que tiene sin duda un alto grado de responsabilidad en nuestras afugias.

En similar orden de ideas, el manejo cambiario, también responsabilidad de la Banca Central, mantuvo la moneda nacional revaluada durante un lustro (1993-1999) causando un grave daño a los exportadores y generando, como era de esperarse, déficit en la balanza comercial. ¿Cómo entender que se vendan divisas en el mercado para evitar que el tipo de cambio llegase al techo de la banda si, al final, quienes los compraban eran especuladores que los sacaban del país? ¿En dónde reside la racionalidad de defender a ultran-

za un instrumento como la banda cambiaria que, al final, debió eliminarse? Todos los argumentos que varios analistas expusieron fueron desatendidos hasta que en Washington, durante las negociaciones con el FMI para el préstamo de 1999, al país se le recomendó su eliminación y ello se hizo con presteza.

Sería muy arriesgado afirmar que ello se hizo con torcida intención de favorecer a los que pagan deuda externa y a los importadores o especuladores de corto plazo, sacrificando a los exportadores. Pero en economía los resultados son los que cuentan, y el daño causado a la economía nacional no se corresponde con un manejo racional y responsable.

Similares dudas existen en torno a la independencia del Banco Central. La Misión Alesina ha hecho propuestas en torno a la exclusión del Ministro de Hacienda de la Junta Directiva del Banco de la República, a reducir el número de sus miembros y trasladar al Congreso de la República la elección de dichos miembros. Lamentablemente este esquema sería peor que lo que hoy tenemos. Colocar en manos del Congreso, en las actuales condiciones, dicha selección corre el riesgo de politizar también el manejo de la política monetaria, y excluir al Ministro de Hacienda de la Junta puede generar futuros choques de concepción que desarticulen la política macroeconómica. Pero lo más grave es pretender que la auto-

nomía del Banco queda a salvo solo con que el Ministro salga o se reduzca su número de miembros, cuando en verdad podría quedar más comprometida.

Hay que decir, con todo énfasis, que si un instrumento tan central en el manejo económico como la banda cambiaria se eliminó sólo a instancias de las entidades multilaterales de crédito, desoyendo a muchos analistas del país que lo habían recomendado con antelación, resulta entonces un poco retórico hablar de autonomía y responsabilidad. Ello coloca un manto de duda sobre el verdadero margen de acción del Banco Central y los verdaderos alcances de su autonomía.

Aún en un mundo globalizado, los intereses nacionales mantienen vigencia y las autoridades encargadas de manejarlos deberían asegurarse que responden bien por ellos. Así, cuando se discute el problema del Banco Central, “no se trata de hablar del buen funcionamiento de una entidad en particular, sino del funcionamiento óptimo del sistema institucional en su conjunto”¹⁷.

BIBLIOGRAFÍA

- Alesina, A., 2001, *Reformas Institucionales en Colombia*. Editorial Alfaomega. Bogotá.
- Caballero, C., Giraldo, C., Vallejo, C. y Vargas, J., 2001, “Se Necesita un Presupuesto Público, Legítimo y Transparente”, en *Revista Economía Colombiana y Coyuntura Política*, Bogotá.
- Clavijo, S., 2001, *Fallos y Fallas de la Corte Consti-*

17. Cuevas, H., Op. cit.

- tucional*, Editorial Alfaomega. Bogotá.
- Constitución Política de Colombia.
- Cuevas, H., 2001, “La Autonomía Extrema del Banco Central en Colombia”, en *Revista Economía Institucional*, No. 5, Universidad Externado de Colombia, Bogotá.
- Hernández, G., 2001, “Propuestas de la Misión Alesina sobre Reformas al Banco Central: un Comentario”, en *Revista Economía Institucional*, No. 5. Universidad Externado de Colombia, Bogotá.
- Hernández, I., 2001, “El Proceso Presupuestal Colombiano: Comentarios a la Propuesta de la Misión Alesina”, en *Revista Economía Institucional*, No. 5. Universidad Externado de Colombia, Bogotá.
- Jaramillo, J. y Ossa, P., 2001, “La Constitución Colombiana de 1991: Economía y Análisis Económico de la Jurisprudencia en la Corte Constitucional”, en *Revista Con-texto*, No. 12. Universidad Externado de Colombia, Bogotá.
- Krugman, P., 1999, *De Vuelta a la Economía de la Gran Depresión*, Editorial Planeta, Bogotá.
- Matallana, H. 2001, “Economía de Mercado y Estado Social de Derecho”, en *Revista Economía Colombiana y Coyuntura Política*, Bogotá.
- _____, 2001, “El Estado Social de Derecho y las Restricciones Fiscales”, en *Revista Economía Colombiana y Coyuntura Política*, Edición 282, Bogotá.
- _____, 2001, “La Oscuridad Presupuestal le Conviene a Muchos”, en *Revista Economía Colombiana y Coyuntura Política*, Edición 282, Bogotá.
- _____, 2001, “La Deuda Pública: Altos Costos...Precarios Resultados”, en *Revista del Observatorio de Coyuntura Socioeconómica – OCSE*, No.9, Centro de Investigaciones para el Desarrollo – CID, Universidad Nacional de Colombia.

