



# ECONOMÍA Y POLÍTICA

## ANÁLISIS DE LA COYUNTURA LEGISLATIVA



No. 19 - Julio 2006 • Comentarios a: [cmejia@fedesarrollo.org](mailto:cmejia@fedesarrollo.org)

Director: Mauricio Cárdenas S.

Editores: Carolina Mejía M. - Gustavo Morales C.

## 15 AÑOS DE LA CONSTITUCIÓN

Por estos días se celebran los 15 años de la expedición de la Constitución Política vigente en Colombia, que sustituyó la de 1886, la cual, a pesar de varias reformas importantes, había regido el funcionamiento de los poderes públicos en el país durante 105 años.

Este aniversario da pie para que la presente de ECONOMÍA Y POLÍTICA, sea una reflexión sobre si la forma en que ha evolucionado el país ha coincidido o no con las aspiraciones e ideales de quienes expidieron hace 15 años la Carta Política de los colombianos.

### 1. La inestabilidad de la Constitución

En estos tres lustros de vigencia, el texto aprobado por la Asamblea Constituyente que sesionó durante el primer semestre de 1991 ha sido objeto de 22 modificaciones. Algunas de ellas tienen una índole puramente mecánica (e.g. creación de distritos y reimplantación de las suplencias en las corporaciones públicas). Otras reformas han sido de gran importancia práctica, pero no alteraron la orientación conceptual del texto (e.g. la reforma al régimen de transferencias territoriales, la introducción del sistema acusatorio oral en materia penal). Tan sólo una de las reformas puede considerarse “estructural”, en la medida en la que modifica, con un alcance aún incierto, el esquema de separación de poderes definido por los constituyentes de 1991: La introducción de la reelección presidencial inmediata. En ediciones anteriores de Economía y Política (ediciones No. 6 y 10), se ha señalado la inconveniencia que este alto número de reformas a la

Constitución representa para la estabilidad jurídica y el buen funcionamiento de las instituciones.

### 2. Las innovaciones económicas de la Constitución y sus resultados

En materia económica, la Constitución Política de 1991 introdujo varias directrices novedosas. Entre ellas, vale la pena destacar la transformación del banco central en un ente independiente, la flexibilización del régimen de servicios públicos para que pudieran ser prestados por particulares, bajo la supervisión del Estado, y la profundización de la descentralización, mediante un importante traspaso de recursos nacionales a las entidades territoriales.

Sin embargo, desde el punto de vista del tipo de constitución adoptada, el cambio económico más importante es la redefinición del Estado colombiano como un “estado social de derecho”, esto es, un estado que, dentro del marco de la ley, debe procurar a sus ciudadanos el mínimo de condiciones vitales para que puedan desempeñarse libre y responsablemente en sociedad. Esto implica el reconocimiento y garantía de una serie de derechos económicos y sociales, cuyo desconocimiento por parte del legislador puede llevar a que la Corte Constitucional declare la inconstitucionalidad de las leyes, y, en un plano más debatible, a la posibilidad de que estos derechos sean garantizados por la vía de decisiones judiciales. Estos derechos económicos y sociales, que normalmente implican una actividad positiva del Estado para hacerlos valer, se suman y contrastan con los clásicos derechos individuales (libertad, intimidad,

opinión, creencias religiosas), que usualmente generan para el Estado un deber de abstención.

Entre los derechos económicos y sociales que la Constitución reconoce en desarrollo del principio de estado social, cabe mencionar la protección a la familia; la igualdad de derechos entre hombres y mujeres; la protección especial a los niños, especialmente en materia de salud, educación, y seguridad social; la protección a los adolescentes, a las personas de la tercera edad, y a los disminuidos; el derecho a la seguridad social para todos; la atención de la salud y el saneamiento ambiental; la atención gratuita en salud a los menores de un año; el derecho a la vivienda digna para todos; el derecho a la recreación; el conjunto de derechos de los trabajadores reconocidos por los tratados internacionales, incluido el derecho a la capacitación por parte del Estado y los empleadores, el derecho a la negociación colectiva y a la huelga, salvo en los servicios públicos esenciales, y el derecho a participar en la gestión de las empresas; la propiedad privada, con el matiz de que debe cumplir una función social y es susceptible, en casos especiales, de expropiación con indemnización; la protección a la propiedad intelectual; la garantía de la seguridad alimentaria; el derecho a la educación, que incorpora el derecho de los particulares a fundar establecimientos educativos, el principio de la autonomía universitaria y el derecho de acceder a la cultura.

Como es imposible garantizar plenamente la totalidad de este tipo de derechos, la Corte Constitucional ha reconocido que el estado social de derecho es marco general que determina los límites y el propósito de la acción estatal.

Dentro de ese amplio marco, los gobiernos de turno cuentan con un extenso menú de opciones políticas, desde un esquema de estímulo a la inversión privada con el fin de generar empleo, hasta un esquema de fuerte intervención estatal con fines redistributivos. Como dicen Uprimny y Rodríguez (2005), a título de ejemplo, “la Constitución establece el derecho a la salud, pero no especifica que deba ser un servicio prestado directamente por el Estado, un subsidio a la oferta o a la demanda, o un servicio de gestión privada. Todas estas posibilidades son constitucionalmente admisibles”<sup>1</sup>.

Las normas internacionales sobre los derechos económicos y sociales son claras al definir que la obligación

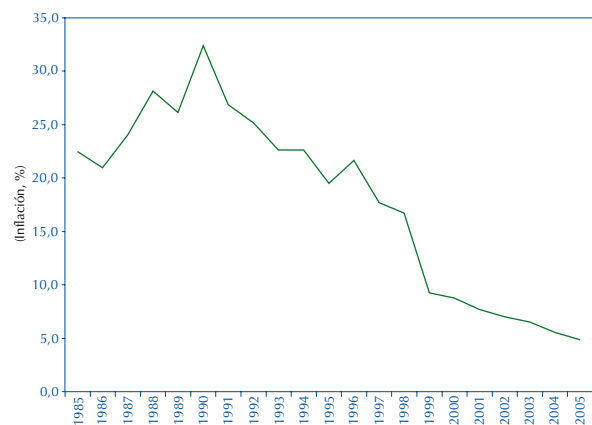
del estado en estas materias consiste en desarrollar su provisión de forma progresiva, lo que contrasta con la obligación en materia de derechos fundamentales clásicos, que consiste en garantizarlos de forma completa e inmediata.

Las normas constitucionales no pueden por sí solas cambiar la realidad social y económica de un país. A lo sumo, pueden trazar las directrices y propósitos de las políticas públicas específicas. En ese entendido, vale la pena examinar si la evolución socioeconómica del país en los últimos 15 años está orientada en la dirección señalada por la Carta de 1991.

### a. *La independencia del Banco de la República*

La independencia del banco central ha sido uno de los éxitos indiscutibles de las reformas económicas introducidas por la Carta de 1991. El notable descenso de la inflación que muestra el Gráfico 1 en los últimos 15 años, se explica en buena parte por la autonomía en el manejo de la política monetaria y cambiaria, alejado de presiones políticas. Una inflación baja o, lo que es lo mismo, la conservación del poder adquisitivo de la moneda, es un activo económico para toda la sociedad y particularmente para los segmentos más pobres de la población.

**Gráfico 1**  
**EVOLUCIÓN DE LA INFLACIÓN**



Fuente: Banco de la República.

<sup>1</sup> Uprimny, Rodrigo y Cesar Rodríguez (2005), “Constitución y modelo económico en Colombia: Hacia una discusión productiva entre economía y derecho”. En *Debates de Coyuntura Económica, Modelo Económico y Constitución*, No. 62.

### b. La participación del sector privado en la prestación de servicios públicos

En materia de servicios públicos, los resultados también son satisfactorios. El siguiente cuadro muestra la importante ampliación de cobertura de servicios públicos básicos (energía, acueducto, alcantarillado y telefonía) que se ha dado en los últimos 15 años, atribuible en gran parte a la posibilidad autorizada por la Constitución de que en la prestación de este tipo de servicios, tan importantes para lograr los fines de un estado social, puedan participar capitales privados, en un marco de competencia regulada.

Como explican Cárdenas *et al.* (2006)<sup>2</sup>, a partir de las reformas introducidas, el avance del sector durante la última década ha sido notable. En pocos años comenzaron a funcionar las comisiones de regulación para los sectores de energía eléctrica y gas, agua potable y saneamiento, y telecomunicaciones; se traspasó al sector privado una parte de la propiedad de las empresas de generación y distribución de energía eléctrica; se puso en funcionamiento el Mercado Mayorista de Energía; el Estado vendió licencias para el establecimiento y la operación de la telefonía móvil a empresas con participación del capital privado nacional y extranjero; se entregaron acueductos

y servicios de aseo en concesión al sector privado. Como resultado, las tarifas a los usuarios finales de energía eléctrica y telefonía se redujeron.

### c. La descentralización

El desarrollo de la descentralización fiscal ha mostrado grandes altibajos. En los primeros años de vigencia de la Carta de 1991, el déficit de las entidades territoriales fue una de las principales causas de la crisis fiscal de los años noventa. No obstante, en los últimos cinco años, gracias a un conjunto de medidas legislativas y de control establecidas durante los últimos tres gobiernos<sup>3</sup>, las entidades territoriales muestran un superávit fiscal que contrasta con la incapacidad del gobierno central para lograr resultados similares (ver Gráfico 2). Esto demuestra que, bajo el ordenamiento territorial establecido en la Constitución, es posible lograr, a pesar de sus ambigüedades, entidades territoriales financieramente solventes.

### d. La expansión de los derechos sociales y económicos

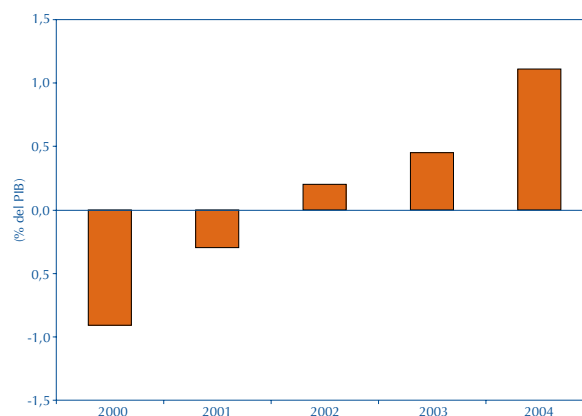
Es más difícil asociar la vigencia de la nueva Constitución con avances o retrocesos en materia social. Por un lado, el gasto público social ha aumentado significativamente como consecuencia directa de los mandatos constitu-

**Cuadro 1**  
**EVOLUCIÓN DE LA COBERTURA EN**  
**SERVICIOS PÚBLICOS**

		1993	1997	2003
Energía	Rural	-	77,2	83,1
	Urbano	-	99,6	99,8
	Total	86,6	93,8	95,7
Acueducto	Rural	-	49,3	53,5
	Urbano	-	98,2	97,6
	Total	79,8	85,6	86,8
Alcantarillado	Rural	-	15,3	16,0
	Urbano	-	90,0	90,5
	Total	67,5	70,8	72,2
Telefonía	Rural	-	5,0	10,7
	Urbano	-	62,6	68,9
	Total	37,4	47,7	54,6

Fuente: Encuesta de Calidad de Vida 1993, 1997 y 2003.

**Gráfico 2**  
**BALANCE FISCAL DE LAS ENTIDADES**  
**TERRITORIALES**



Fuente: Dirección de Apoyo Fiscal (DAF), Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

<sup>2</sup> Cárdenas, Mauricio *et al.* (2006), "Hacia un consenso para la prosperidad de Colombia: ¿Cuáles son las reformas institucionales que requiere Colombia?. Estudio preparado para la celebración de los 35 años de Fedesarrollo.

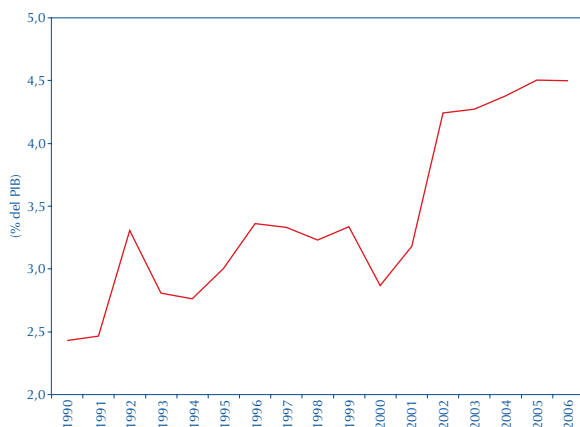
<sup>3</sup> Por ejemplo, la Ley 358 de 1997, la Ley 550 de 1999, la Ley 617 de 2000 y la Ley de Responsabilidad Fiscal (Ley 819 de 2003).

cionales. Un ejemplo de lo anterior es el considerable aumento en el gasto público en educación, que se presenta en el Gráfico 3, que pasó de 2,5% del PIB a 4,5% del PIB entre 1991 y 2006.

Aunque no es posible establecer una relación de causalidad entre la Constitución de 1991 y algunos aspectos de la situación social del país, sí es posible afirmar que las aspiraciones del constituyente coinciden, en términos generales, con la evolución de dicha situación. Así por ejemplo, se percibe una reducción en los indicadores de pobreza e indigencia. El porcentaje de personas por debajo de la línea de pobreza pasó de 53,8% en 1991 a 49,2% en 2005, mientras que el porcentaje por debajo de la línea de miseria cayó de 20,4% a 14,7% (Gráfico 4).

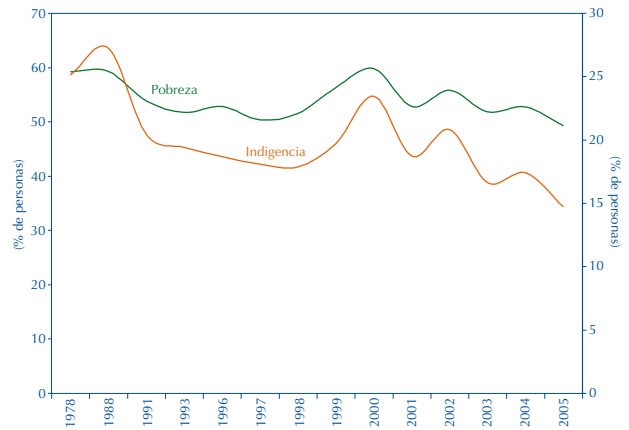
Por su parte, el Índice de Desarrollo Humano - IDH (que va de 0 a 1 y donde un mayor valor se traduce en un mejor nivel de vida), publicado anualmente por la ONU, es un buen indicador de los avances en el desarrollo de los derechos económicos y sociales de los países<sup>4</sup>. En Colombia, este índice ha mostrado una constante mejoría desde la década de los setenta, que se ha mantenido en la actualidad. El Gráfico 5 ilustra el comportamiento reciente de este indicador desde 1990 hasta 2005. Hasta

**Gráfico 3**  
**EVOLUCIÓN DEL GASTO PÚBLICO EN EDUCACIÓN EN COLOMBIA**



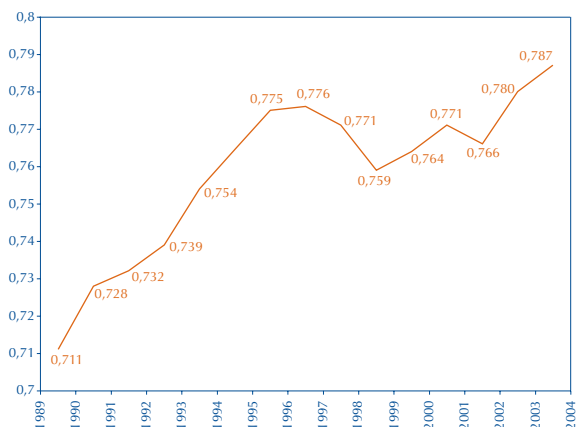
Fuente: Dirección de Desarrollo Social (DDS), DNP.

**Gráfico 4**  
**EVOLUCIÓN DE LA POBREZA EN COLOMBIA**  
**(Medida nacional)**



Fuente: Misión para el diseño de una estrategia para la reducción de la pobreza y la desigualdad, DNP.

**Gráfico 5**  
**ÍNDICE DE DESARROLLO HUMANO (IDH)**



Fuente: PNUD: Informe de Desarrollo Humano y World Bank, World Development Indicators Database.

la crisis de 1999, el indicador se incrementó sostenidamente; del 2000 en adelante, se evidencia de nuevo una tendencia creciente en el índice.

### 3. Posibles reformas

No parece ni políticamente viable, ni jurídicamente aconsejable, intentar nuevas reformas a los capítulos económicos de la Constitución, con excepción del régimen de transferencias. Es cierto que en algunos aspectos, las disposiciones constitucionales son susceptibles de mejoría y precisión: el sistema de la planeación económica, que

<sup>4</sup> Como explica el PNUD, el IDH cuenta con tres componentes que se consideran como las cuatro capacidades de mayor importancia: vivir una vida larga y digna, disponer de educación, tener acceso a los recursos de un nivel de vida digno (PNUD, 2004).

incorpora la Ley del Plan de Desarrollo, podría mejorar tanto en términos de representatividad (hoy en día no es claro el papel del Consejo Nacional de Planeación) como de sostenibilidad (los gastos que realmente se realizan a lo largo de un cuatrienio pueden apartarse ampliamente del plan plurianual de inversiones que emana del Plan Nacional de Desarrollo); la definición de gasto social podría ser más precisa; el proceso presupuestal en general podría hacerse más transparente y sencillo; los principios tributarios podrían incorporar no sólo criterios de equidad y progresividad, sino también de crecimiento económico y competitividad<sup>5</sup>. Incluso, la Carta podría regular sin ambigüedades el alcance jurídico de los derechos económicos y sociales, para que estos sean entendidos como directrices de las políticas públicas, y no como derechos judicialmente reconocibles, pues bien se conocen los problemas de desigualdad, arbitraje y descontrol del gasto que ello genera.

Pero todas estas modificaciones implicarían reformas importantes a la Carta. El costo de introducir nuevas reglas de juego puede ser más alto que su beneficio sustancial, y atentaría nuevamente contra la estabilidad jurídica, cuya importancia se ha destacado anteriormente. Adicionalmente, algunas de las deficiencias señaladas pueden solventarse con un adecuado desarrollo legislativo de la Constitución.

#### 4. La agenda legislativa inmediata y su relación con la Constitución

Son varios los proyectos de ley que el Gobierno y las bancadas parlamentarias han anunciado para la legislatura que comienza el 20 de julio de 2006: reforma tributaria estructural, reforma financiera, aprobación del Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos, Plan de Desarrollo, reforma a la salud, reforma a la contratación pública, reforma a la justicia, entre otros. En próximas ediciones de *ECONOMÍA Y POLÍTICA*, se discutirán en detalles estas iniciativas. Por lo pronto, vale la pena detenerse brevemente en la reforma al régimen de transferencias -que toca directamente artículos económicos de la Constitución- y en algunos aspectos constitucionales de la inminente reforma tributaria.

Con respecto a las transferencias territoriales, es ampliamente conocido que en 2008 llega a su fin la disposición transitoria introducida por el Acto Legislativo de 2001, que desliga los recursos territoriales de los ingresos corrientes de la nación<sup>6</sup>. A partir del año 2009, las transferencias territoriales serán como mínimo el porcentaje que constitucionalmente se transfirió en el año 2001, es decir 43,5% de los ICN (en 2005 fue 34%), y se incrementarán anualmente en un porcentaje equivalente al promedio de la tasa de crecimiento de los ICN durante los cuatro años anteriores.

La medida se traduce en un aumento inmediato de 1% del PIB en las transferencias territoriales y, por ende, en el gasto del gobierno central. Para frenar este incremento, y así contribuir a la sostenibilidad de las finanzas públicas, se requiere de una modificación a la Constitución, que vuelva permanente la fórmula actual de un crecimiento de las transferencias igual a 2,5% real por año<sup>7</sup>. Los dividendos de esta reforma constitucional se verían en la sostenibilidad fiscal del gobierno central y en la estabilidad de los ingresos de las entidades territoriales.

Uno de los aspectos llamativos del anteproyecto de reforma tributaria estructural anunciado por el gobierno tiene que ver con un esquema de devolución del IVA a los más pobres, como mecanismo de compensación por la ampliación de la base de este impuesto. Esta idea parece ser la respuesta al fallo de la Corte Constitucional que en septiembre de 2003 declaró inexecutable la aplicación del IVA del 2% a bienes y servicios de primera necesidad. En su momento, la Corte argumentó, entre otras razones, que esa nueva tarifa se había establecido cuando aún existían en nuestro sistema fiscal graves falencias “tanto en el lado de los ingresos provenientes de tributos con diseño progresivo como (...) en el lado del gasto encaminado a cumplir fines redistributivos”<sup>8</sup>.

<sup>5</sup> Varios de estos problemas han sido discutidos en ediciones anteriores de *ECONOMÍA Y POLÍTICA*

<sup>6</sup> Durante los años comprendidos entre 2002 y 2008, el monto de las transferencias crecería en un porcentaje igual a la inflación causada, más un crecimiento adicional escalonado así: para el periodo 2002-2005 igual a 2% y para el periodo 2006-2008 a 2,5%.

<sup>7</sup> Incluso 3,0% si se considera que faltan recursos para suplir las necesidades de gasto de las entidades territoriales.

<sup>8</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-766 de 2003. Magistrado ponente: Manuel José Cepeda.

Ningún aparte de la sentencia de la Corte exige que la fórmula para satisfacer su exigencia constitucional sea la devolución directa de ingresos públicos a las personas más pobres (SISBEN 1 y 2). Esta es una entre varias opciones posibles y es necesario evaluar si es la mejor de ellas. Aparte de los problemas operativos que algunos analistas ya han señalado, la constitucionalidad de la fórmula también puede discutirse. De no implantarse rigurosamente, podría entrar en conflicto con el principio constitucional de igualdad, pues podría dejar por fuera de la lista de destinatarios de los cheques del fisco a muchas personas en estado de necesidad, y, por el contrario, como ha sucedido con otros esquemas similares, podría incluir a

personas que no pertenecen al segmento más pobre de la población.

En principio, una política fiscal que incremente gradualmente -y en forma verificable en un examen de constitucionalidad-, la inversión social para atender las necesidades básicas insatisfechas de salud, educación, agua potable y saneamiento básico, puede ser una mejor alternativa para compensar el impacto constitucional de una ampliación del IVA a productos hoy exentos o excluidos por razones de equidad tributaria, que la fórmula de devoluciones directas y personalizadas.