



## Elementos para la crítica de un enfoque liberal-neoinstitucional de la economía en la Constitución de 1991

Jairo Estrada Álvarez<sup>[\*\*]</sup>

### Presentación

Uno de los aspectos de mayor controversia dentro del orden constitucional surgido de 1991, se refiere al régimen económico. Al respecto son apreciables diversos enfoques en el análisis <sup>[1]</sup>: De una parte, aquellos en los que la reflexión sobre el ordenamiento constitucional se encuentra circunscrita a la interpretación sobre las configuraciones específicas de las relaciones entre el Estado y el mercado <sup>[2]</sup>. En dicha perspectiva, son apreciables interpretaciones que van desde la caracterización del ordenamiento constitucional como uno de intervencionismo de Estado, hasta quienes consideran la conceptualización del régimen económico como uno de economía de mercado. Sobre esas dos posturas aparentemente extremas, se encuentran posiciones que podrían catalogarse de intermedias cuando, al intentar determinar el régimen económico y hacerlo compatible con la definición constitucional del Estado, construyen una síntesis entre Estado social de derecho y economía de mercado a través del concepto de “economía social de mercado”. Esta última perspectiva permite además el despliegue de un discurso sobre las potencialidades de construcción democrática, que posibilitaría la Carta de 1991 <sup>[3]</sup>. De otra parte, se encuentran los enfoques que consideran la Constitución de 1991 como un componente de las transformaciones neoliberales del Estado y de la nueva fase histórica del capital. En esta perspectiva, el régimen económico, además de dar cuenta de dichas transformaciones, establece –en la forma de interpretación constitucional o de posibilidades de desarrollo legal- opciones para nuevas prefiguraciones del ordenamiento que permiten dotar de legalidad las estrategias propias de la reestructuración capitalista en marcha <sup>[4]</sup>.

El debate en torno al régimen económico de la Constitución ha ido perdiendo fuerza conceptual y argumentativa en el campo jurídico y político para centrarse en lo que podría definirse como las implicaciones fiscales o los costos económicos del ordenamiento de 1991. Ello es comprensible, cuando se considera que el proyecto constitucional del Estado social de derecho se desarrolla en un contexto de crisis fiscal del Estado y más específicamente de ajuste económico “acordado” en

diciembre de 1999 con el Fondo Monetario Internacional <sup>[5]</sup>. Precisamente en este acuerdo quedó incluida una agresiva agenda de reformas constitucionales y legales, que bien puede considerarse como subversiva del orden de 1991. La reforma constitucional al régimen de transferencias es un ejemplo de ello; también las discusiones en torno a algunos fallos de la Corte Constitucional, que han tenido implicaciones fiscales <sup>[6]</sup>. En suma, el debate en torno al régimen económico tiende a convertirse en un debate técnico-económico que, además de ser excluyente, pues únicamente convoca “expertos”, sólo acepta la racionalidad propia de la teoría y de la política económica hegemónica: la síntesis neoliberal-neoinstitucional.

Esa tendencia, así como el carácter autoritario de ciertas interpretaciones economicistas y tecnocráticas del régimen económico de la Constitución de 1991, pueden imputársele en parte al mismo ordenamiento constitucional de la planeación, del presupuesto y de la banca central. No es casual que en las discusiones sobre las leyes ordinarias del plan nacional de desarrollo o del presupuesto, se haya abierto paso la tesis de la “dictadura del plan”, o de la “dictadura del presupuesto”. En el mismo sentido, que se hayan presentado debates en torno a los alcances de la autonomía técnica del Banco de la República.

El trabajo de Salomón Kalmanovitz presentado en este seminario se inscribe, en el sentido más general, en el marco de las discusiones en torno a las implicaciones fiscales del régimen de 1991 y en la búsqueda, desde su entendimiento, de lo que podría ser un ordenamiento compatible con la estabilidad macroeconómica, entendida ésta como estabilidad monetaria y cambiaria, principalmente.

El comentario a la ponencia de Kalmanovitz lo he dividido en cuatro partes: En la primera se muestran los fundamentos teóricos de su reflexión. En la segunda, la relectura de la historia económica que elabora el autor con base en sus supuestos de trabajo. En la tercera, la evaluación del autor de las principales instituciones económicas de la Carta de 1991. Y por último, en la cuarta parte, se desarrollan lo que a mi juicio sería algunos elementos para la crítica de las tesis presentadas por el autor en su escrito.

## **1.- Los supuestos teóricos**

La pregunta por la relación entre Constitución y modelo económico posee varias posibilidades de análisis, cuyo contenido se encuentra en estrecha relación con los presupuestos teóricos, históricos, y -desde luego- con las correspondientes cargas ideológicas propias de la reflexión en el campo de las ciencias sociales. La ponencia presentada por Salomón Kalmanovitz se inscribe dentro de una de las corrientes de análisis, probablemente hoy predominante, si no hegemónica, tanto en el diseño de las políticas estatales, como en los escenarios académicos.

En el sentido más abstracto, los planteamientos de Kalmanovitz son tributarios de las tesis del individualismo metodológico y del neoinstitucionalismo, que al ser trasladadas a la doble relación economía - derecho, derecho - economía, han contribuido a la formación de una corriente teórica -de origen anglosajón- denominada *análisis económico del derecho*, el cual define -en palabras de Jesús Antonio Bejarano "un campo de aplicación de la teoría económica (principalmente de la microeconomía y las bases conceptuales de la economía del bienestar) al examen de la formación, estructura, procesos e impactos económicos de la ley y de las instituciones legales" <sup>[7]</sup> .

En tal visión, un planteamiento positivo del desarrollo económico consistiría en la construcción de un orden que posibilite la profundización de la democracia procedimental (el debilitamiento del poder presidencial y la tributación con representación), despliegue los dispositivos de la libertad económica para estimular el intercambio mercantil, proteja los derechos de propiedad privada por parte del Estado, establezca reglas para la regulación de los mercados (el estricto cumplimiento de los contratos entre los sujetos jurídicos incluido), y provea estatalmente tanto de condiciones de seguridad y justicia, de educación universal y obligatoria, como de apoyo a la acumulación privada de capital.

Como se aprecia, se trata de una argumentación apoyada parcialmente en los planteamientos de Adam Smith, en especial en lo referente a aquellos aspectos de su obra que podrían ser útiles para la fundamentación de un régimen de economía de mercado en las condiciones actuales <sup>[8]</sup> .

En suma, ejercicio pleno de los derechos propiedad, libre mercado e instituciones -entendidas éstas como reglas de juego, adquieren un lugar central en el trabajo de Kalmanovitz. Esa tríada constituye el núcleo duro de su argumentación.

Ese núcleo argumentativo asume la forma de un "tipo ideal" desde el cual son posibles, tanto una relectura de buena parte de la historia económica de Colombia del siglo XX, como las valoraciones sobre el orden jurídico-económico emanado de la Constitución de 1991.

## **2.- La revisión de la historia económica**

El diseño de lo que Kalmanovitz denomina la matriz institucional de origen, lo conduce a la formulación de un déficit con relación a lo que puede caracterizarse como su "tipo ideal" de instituciones políticas y económicas. De ahí que de manera recurrente, se pueda apreciar, que el carácter paternal, centralista y burocrático del Estado, el corporativismo de facto, la menor libertad económica, la alta protección, la limitación al desarrollo de los mercados de capital con tasas de interés administradas, la regulación política de los precios, las regulaciones burocráticas de

los mercados que desconocían las condiciones de los agentes económicos, dan fuerza analítica y argumentativa a la visión liberal-neoinstitucional que mantiene Kalmanovitz sobre el período histórico que llega hasta la Constitución de 1991.

Y consecuente con ese perfil, se aprecia su valoración crítica de las teorías cepalinas y de la dependencia, que en su momento intentaban respuestas a los problemas de la inserción de las economías latinoamericanas en la economía capitalista mundial. Con éstas no es nada generoso, pues les imputa una cierta deshonestidad intelectual al aseverar que “ocultaban que las instituciones generaban incentivos equivocados, subutilización de los factores, ineficiencia pública y privada, y atraso económico, y responsabilizaban a la dominación internacional de todos los problemas propios”, para concluir que “más importante probaron ser los frenos introducidos por factores internos al desarrollo económico”.

El análisis del entorno internacional de la fase del capitalismo que va hasta la década de los setenta, en la parte del trabajo correspondiente a las “vicisitudes del modelo de desarrollo protegido”, es reducido a las entonces dominantes instituciones monetarias y cambiarias de moneda barata, las cuales se convirtieron en insostenibles, llevaron a la crisis y al provocar “un cambio en los precios relativos del dinero (condujeron) –en su entender- a un cambio institucional en la mayor parte de los países de América Latina”.

Ese punto de inflexión, esencial para el debate que hoy nos convoca, es sustentado por Kalmanovitz en la línea de argumentación varias veces referida. En sus palabras, el “giro se debió 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”. Con el planteamiento de que el mercado internacional y las agencias multilaterales de crédito financiaron a cada gobierno sus aventuras intervencionistas desde el fin de la segunda guerra mundial, Kalmanovitz controvierte a “los que -en su criterio- están convencidos de que lo ocurrido fue el resultado de una conspiración, surgida en un conventillo de Washington, donde se formó un consenso neoliberal que procedió a desmontar el modelo anterior”.

Del entorno internacional institucional, Kalmanovitz conduce el análisis hacia lo que él denomina el modelo de desarrollo surgido en 1991, no sin antes destacar la tensión entre la relativa estabilidad macroeconómica de los ochenta, de una parte, y la existencia de un sistema político cerrado, de la otra, cuya dinámica llevaría finalmente al proceso constituyente de 1991 durante la administración Gaviria.

Una visión histórica de las instituciones precedentes al orden de 1991, no debe limitarse, a mi juicio, a lo que actualmente podrían ser interpretaciones a partir de la teoría económica hoy predominante en el diseño de la política económica, o en las visiones del crecimiento económico, o del bienestar. Si esa fuere la perspectiva, resultaría lógico elaborar la crítica -desde entendimientos neoclásicos remozados o desde la teoría neoinstitucional-, a la hegemonía que durante varias décadas tuvo el

keynesianismo internacionalmente, la recepción cepalina en América Latina incluida. En un enfoque analítico de esas características, el debate se desarrolla en la forma del debate sobre modelos, que en tanto construcciones teóricas racionales, poseen una lógica interna y una fuerza argumentativa propia, que las sitúa finalmente en el terreno del deber ser. Pero no dan cuenta de las configuraciones histórico-concretas de la política económica, del crecimiento económico y del bienestar. Ello conduce a que el proceso económico sea explicado como producto de imperfecciones institucionales (sean, por ejemplo, éstas instituciones del mercado, regulaciones del Estado o instituciones monetarias). La tendencia histórica de la acumulación, las formas históricas de los conflictos sociales y de clases, las configuraciones concretas del Estado y la naturaleza las relaciones entre las economías organizadas nacional-estatalmente no aparecen en el análisis de Kalmanovitz. El producto es una lectura "plana" de la historia, que no alcanza a explicar por qué se constituyó un régimen de acumulación basado en el mercado interno, o por qué razón tuvo sentido histórico una política fiscal y monetaria expansiva, o -en una dimensión más amplia- por qué surgió y se desarrolló una fase keynesiana del capitalismo a nivel mundial. En ese sentido, considero que la aproximación histórica de Kalmanovitz termina siendo ahistórica.

### **3.- La interpretación de la Constitución de 1991**

El núcleo argumentativo de Kalmanovitz permite una valoración diferenciada de las instituciones económicas de la Constitución de 1991, que puede resumirse así:

1.- Se trata de un compromiso entre fuerzas con inclinaciones socialdemócratas, liberales y conservadoras, que no logró constituir un Estado capaz de hacer efectivos los principios de la democracia liberal, por cuanto se preocupó más por intereses particulares que por la articulación del todo y la defensa del interés público, se centró más en la predeterminación del futuro de la sociedad, que en el establecimiento de reglas de juego para la resolución de los conflictos sociales, dio mayor énfasis a la distribución y apropiación de las rentas y descuidó las condiciones de creación de riqueza. En suma, que siguió, en cierta medida, atrapado y atraído por la llamada matriz institucional de origen.

2.- El modelo del llamado Estado social de derecho condujo a un aumento considerable del gasto, que además de incrementar el tamaño del Estado, se tornó inflexible en una serie de gastos obligatorios, como transferencias, asignaciones al seguro social, cubrimiento pensional, sobrepasando incluso sus ingresos corrientes <sup>[9]</sup>. Tal expansión del gasto no sólo absorbió los ingresos generados por ocho reformas tributarias, sino que generó un déficit que se hace cada vez más difícil de financiar y obliga a reestructurar los ingresos y gastos del gobierno. Y por tanto desvirtuaría el propósito de la democracia liberal, de un Estado limitado políticamente pero fuerte económicamente, para poder cumplir justamente con sus

funciones.

3.- El diseño institucional del régimen de transferencias generó una separación de las funciones de recaudación y de gasto, llevó a que los entes territoriales apenas asumieran una fracción del costo político y financiero de sus gastos, dado que la mayoría de los recursos territoriales se financian con cargo a los ingresos corrientes de la nación <sup>[10]</sup>. El régimen de transferencias automáticas a los entes territoriales provocó entonces “un déficit fiscal creciente y explosivo que no podía financiarse con el impuesto inflacionario e indujo el endeudamiento interno y externo del gobierno”; desestimuló el esfuerzo tributario propio; impidió una ejecución pulcra y eficiente del gasto, y promovió la captura de rentas por diversos agentes: mandatarios que se organizan en ligas, sindicatos de maestros y de trabajadores de la salud que se aferran a las ubres de la descentralización, entre otros.

4.- El nuevo régimen de servicios públicos sentó las bases para la superación de una institucionalidad atrapada por la ineficiencia, la desatención a los costos, la captura de rentas por los políticos y variados grupos de interés, en tanto permitió la enajenación de los activos a la empresa privada. En la valoración de Kalmanovitz, los procesos de privatización, además de encontrarse en estadios desiguales, han provocado impactos diferenciados. De un lado, mientras que en el ámbito local éstos fueron favorables a la inversión pública; en el orden nacional, en vez de destinarse a la inversión, apenas contribuyeron a cubrir el creciente desbalance fiscal del sector público no financiero. De otra parte, no lograron desprenderse completamente de las prácticas perversas y corruptas, las cuales continuaron su reproducción en las liquidaciones de las empresas o en los nuevos regímenes de contratación. Señala además Kalmanovitz, que en algunos casos los monopolios públicos fueron reemplazados por los monopolios privados; que la regulación ha sido politizada a favor de intereses que prosiguen con la extracción de rentas y que algunas comisiones de regulación han sido capturadas por agentes privados. En suma, no funcionaría aun una regulación antimonopolios.

5.- El nuevo régimen de banca central es probablemente la institución económica de 1991 que sale mejor librada. Kalmanovitz aprecia en la independencia del Banco de la República el despliegue de posibilidades regulatorias que fortalecen la democracia liberal y el desarrollo económico, pues garantiza, primero, el control a los abusos del soberano mediante la superación de políticas de inflación y de tasas de interés administradas con emisión monetaria, que se habían constituido en impuestos despóticos contra la población más pobre, los acreedores y la acumulación de capital. El control a la inflación deviene en instrumento clave para influir las tasas de interés de corto plazo, dotar con transparencia las decisiones de ahorro e inversión, incidir sobre el ciclo económico y el nivel de empleo. Segundo, por cuanto fomenta el mercado interbancario y estimula el desarrollo del mercado privado de capitales al obligar al gobierno a financiarse con recursos provenientes de éste. Tercero, debido a que induce una mayor disciplina fiscal, pues el gobierno experimenta que los recursos públicos son escasos y caros. Al desatender esta última señal, el creciente endeudamiento lo haría en todo caso especialmente vulnerable, como se

ha apreciado en la recesión económica reciente. Precisamente en los argumentos que, según él, debilitan la autonomía y le adjudican responsabilidad política al Banco de la República en la crisis, Kalmanovitz ve críticos que simplemente quieren presionar la ejecución de políticas expansionistas de alto riesgo.

6.- El control constitucional ejercido por la Corte Constitucional contradice el espíritu y la letra de la Constitución, pues se funda en una interpretación que enfatizó los derechos ciudadanos, debilitó sus deberes y frenó el alcance de las reformas liberales. Así mismo ha propiciado un nuevo despotismo, al desplazar el Congreso y quebrar el principio de tributación con representación propia del Estado liberal, decidir inaceptablemente sobre asignaciones de gasto, fallar con criterio de clase o de reparación histórica para favorecer -con una visión paranoica- a ciertas capas de ciudadanos que participan en la economía formal. En resumen actuaciones todas que deforman el ideal de justicia eficiente que beneficie las mayorías, frena los intercambios e impide el desarrollo económico <sup>[11]</sup>.

#### **4.- Elementos para una crítica de las tesis de Kalmanovitz**

Como se puede apreciar, el examen que Kalmanovitz ha presentado no es propiamente aquel del ordenamiento jurídico-económico de la Constitución de 1991. *Se trata más bien de una lectura macroeconómica sobre la eficacia del ordenamiento constitucional.* Si éste corresponde a los propósitos de la política macroeconómica dominante, debe considerarse como consistente. Si no es esa la circunstancia, se está en presencia de una imperfección institucional, que puede ser superada al atenderse las reglas de la democracia liberal.

Desde esa perspectiva, en consonancia con el núcleo argumentativo, la preocupación central de Kalmanovitz descansa en lo que podría denominarse la constitución política del mercado. De ahí que su posición tome distancia en la práctica de un concepto de Estado social de derecho, o que su visión de lo social aparezca complementaria al funcionamiento de la economía. Ello explica, por ejemplo, sus planteamientos frente al régimen de transferencias o frente al control constitucional ejercido por la Corte Constitucional. En éste último caso se trataría de fallos antieconómicos, que desestimulan el funcionamiento de los mercados e impiden el desarrollo económico.

Lo que Kalmanovitz desea son normas que se ajusten a la racionalidad económica de la fase neoliberal del capitalismo. Muy en el fondo, desde la posición liberal-neoinstitucional se revela la incompatibilidad de un ordenamiento que proyecta programáticamente derechos económicos y sociales, con un orden de mercado. Se trata de una visión instrumental del ordenamiento jurídico-económico en función de la macroeconomía del ajuste y del equilibrio fiscal, que desde luego representa - desde otra posición- una subversión del ordenamiento del Estado social de derecho,

y de paso pone en evidencia los límites del discurso constitucional y de la ilusión constitucional (sitúese ésta en el individualismo metodológico, en el comunitarismo, en el liberalismo social, en el neocontractualismo, o en la síntesis liberal-socialdemócrata de la llamada tercera vía).

Empero, la preocupación por la funcionalidad técnico económica del poder constituido, en la forma de ordenamiento constitucional, no da cuenta a mi parecer de lo que esencialmente está ocurriendo. El núcleo argumentativo propuesto por Kalmanovitz se desenvuelve finalmente en una lógica interna, que genera problemas y provoca preguntas en torno a lo que sería un tipo ideal, y se mueve en una lectura nacional estatal del funcionamiento y de las imperfecciones del mercado y de las instituciones. Probablemente allí se encuentra una de las principales debilidades del trabajo.

En mi entendimiento, instituciones de la Constitución de 1991 como los derechos de propiedad, la libertad económica, la libertad de empresa, la competencia, la dirección estatal de la economía, el régimen de planeación, el régimen de presupuesto, el régimen de asignación de competencias y de distribución de recursos, el régimen de servicios públicos y régimen de banca central, deben ser estudiados, en primer lugar, en el marco de las transformaciones del capital y del Estado. Tales transformaciones indican que se encuentra en marcha en proyecto de unificación política del mercado mundial. Tal proyecto comprende tendencias a la supranacionalización del derecho en la forma de ordenamiento de los flujos de capital, sean éstos de capital-mercancía, de capital-dinero o de capital productivo <sup>[12]</sup>. El ordenamiento nacional-estatal tiende a subsumirse a los ordenamientos supranacionales de la Organización Mundial del Comercio, del Fondo Monetario Internacional y de las instituciones regulatorias de la inversión extranjera. Es en esa perspectiva que debe comprenderse la preocupación de Kalmanovitz por la racionalidad económica del ordenamiento. La función del Estado, su banca central incluida, tiende a constituirse en la forma de agente de mediación o de generación de condiciones de homogenización por la vía de la unificación de la política económica, especialmente monetaria y cambiaria. El hecho de la cesión de su soberanía económica por parte del Estado-nación es un hecho indiscutible. De ahí que proyectos de construcción normativa casi siempre estén pensados en función de los requerimientos de los organismos de regulación supranacional o de las calificadoras internacionales de riesgos.

En segundo lugar, más allá del ordenamiento constitucional de la economía, incluso con anterioridad a la Constitución de 1991, el examen de los desarrollos legales debe merecer una especial atención. A través de éstos, se ha asistido a un incesante proceso de contrarreforma, que subvierte la materialidad de la noción de Estado social de derecho, pero que en razón de la capacidad argumentativa desplegada por la teoría económica dominante ha podido incluso ajustarse al ordenamiento constitucional formal imperante. Esos desarrollos indican que el proyecto de unificación política del mercado mundial se reproduce en el ámbito nacional-estatal en la forma de ordenamientos que tienden a organizar normativamente toda

relación social en las lógicas de mercado. El mayor o menor grado de aplicación de ese propósito depende en gran medida de las resistencias sociales <sup>[13]</sup>.

En tercer lugar, las tendencias de configuración histórico-concreta de las instituciones económicas de la Constitución de 1991 señalan que la transformación esencial que está ocurriendo descansa sobre las relaciones de propiedad y en consecuencia sobre la distribución y la redistribución del ingreso. La estructuración del orden económico indica la constitución de un orden del capital financiero, al que se subsume el conjunto de la actividad económica y social. La llamada financiarización de la economía comprende un proceso masivo de expropiación social que va desde la economía de los recursos públicos, pasa por el capital productivo y llega a las economías de los hogares <sup>[14]</sup>. La concentración de la propiedad es comprobable empíricamente cuando se someten al examen las variadas formas de organización empresarial del capital (grupos económicos, absorciones, adquisiciones, fusiones, "alianzas estratégicas", etcétera). La concentración del ingreso medida por el coeficiente Gini por personas ha aumentado durante la última década de 0.54 a 0.57 <sup>[15]</sup>. Uno de los corolarios de la concentración es el aumento de la pobreza, que por cierto no es una preocupación central en la reflexión de Kalmanovitz. Según el Departamento Nacional de Planeación, el índice de pobreza medida por ingresos se incrementó de 53.3% en 1991 a 59.8% en 2000 y hoy afecta a más de 25 millones de colombianos. Cálculos de Sarmiento Anzola muestran una situación más dramática, pues registran un nivel de pobreza de 61.5% de la población colombiana (la pobreza por ingresos urbana alcanzó 49.5% y la rural ascendió al 84.9% de la población). La diferencia de ingresos entre los más ricos y los más pobres aumento a 80 veces, producto de la concentración del excedente económico entre el 3% de la población <sup>[16]</sup>.

En cuarto lugar, las transformaciones materiales en las relaciones de propiedad controvierten todo discurso de la democracia liberal y de la libertad económica, pues devienen en realidad en concentración y autoritarismo. Con la llamada intervención del Estado en la economía, a través de la planeación, el régimen de presupuesto y de banca central se fortalecen esos componentes autoritarios, aunque no se revelan como tales, dada su naturaleza técnica en apariencia. Este autoritarismo se prolonga con las regulaciones técnicas de los mercados sectoriales, por ejemplo a través de las llamadas comisiones de regulación. La función del Estado queda reducida tendencialmente a tareas de policía administrativa <sup>[17]</sup>.

En quinto lugar, el análisis elaborado por Kalmanovitz sobre la situación fiscal y el manejo de la banca central se coloca en el marco de la dogmática dominante, que supone un círculo virtuoso en el que la reducción del déficit fiscal -en dirección al equilibrio-, garantizaría la estabilidad macroeconómica, ésta por su parte, conduciría al crecimiento económico y a la generación de empleo, lo cual -a su vez- provocaría finalmente un impacto redistributivo al dotar a todos los miembros de la sociedad con mayores ingresos. Y de paso, justificaría ética y políticamente los ajustes fiscales, por ejemplo, mediante medidas de aumento de la tributación y de control

del gasto público <sup>[18]</sup> .

La política de imposición descansa sobre un concepto de distribución regresiva e inequitativa del ingreso en tanto la financiación del Estado tiende cada vez más ser asumida con tributos indirectos, con tasas y contribuciones que castigan al contribuyente independientemente de su patrimonio y de sus niveles de ingreso. La tributación directa, aunque mantiene una tasa de imposición del 30%, ha ampliado su base hacia pequeños propietarios y comerciantes, al tiempo que ha generado mayores incentivos a las multinacionales. Todo lo anterior, ha provocado un cambio en la estructura de los ingresos por imposiciones, el cual es apreciable en análisis comparativos de largo plazo, por ejemplo, con relación a la situación a principios de la década del setenta del siglo pasado.

En una sociedad que registra marcadamente una tendencia a la concentración de la propiedad y del ingreso y al deterioro del ingreso de la población en razón de la desocupación y del incremento de la pobreza, una política de imposición con las características señaladas propicia más bien la acentuación de la desigualdad y se constituye en la práctica en una forma de subsidio de las clases subalternas al patrimonio, las rentas y el consumo de las clases dominantes y de las capas sociales mejor posicionadas en el mercado. En esa perspectiva, la cuestión de la política fiscal pasa de manera inevitable por una redefinición del concepto de imposición con criterios de equidad y justicia distributiva. Esta afirmación adquiere fuerza cuando se considera que la mayor imposición, no se ha traducido en efectos redistributivos progresivos con mayores servicios prestados por el Estado a través del gasto al conjunto de la población, sino que es absorbida por el pago de intereses de la deuda pública. De tal suerte que la mayor imposición deviene en la práctica en una mayor tributación de la sociedad al capital financiero.

No hay duda que uno de los factores que ha generado el incremento del déficit fiscal, es el aumento del gasto público. “Es evidente que cuando los gastos del gobierno exceden sus ingresos, se requiere alguna forma de financiación, interna, externa o monetaria. Sin embargo, entre el crecimiento de la deuda y el gasto público existe una clara retroalimentación, en la medida en que este último incluye como uno de sus componentes el servicio de la deuda. Con el fin de aislar de manera clara la relación entre déficit y deuda, la teoría de las finanzas públicas utiliza el concepto de “déficit primario”, que consiste en la diferencia entre los ingresos corrientes de la nación y el total de los pagos, excluyendo los intereses” <sup>[19]</sup> . El déficit primario ha aumentado por los mayores gastos que han implicado las transferencias territoriales, la seguridad social y la defensa. Empero, el mayor aumento del déficit fiscal, en particular de manera acentuada a partir de 1997, se explica por la naturaleza explosiva de la deuda, como lo demuestra el ya citado estudio realizado por Mauricio Cabrera y Jorge Iván González para la Contraloría General de la República.

Lo anterior permite aseverar, que la política de “ajuste fiscal”, que compromete todos los rubros del presupuesto diferentes al servicio de la deuda, es una política

llamada al fracaso, o resulta exitosa, si de producir efectos redistributivos de ingreso en favor del capital financiero y en detrimento de las funciones sociales del Estado y de la inversión pública se trata. Con razón señala Fernández Riva, que “creer que el problema fiscal puede resolverse sin una política para reducir el costo de la deuda pública resulta una ingenuidad imperdonable”<sup>[20]</sup>.

En consecuencia, cualquier discusión actual sobre la política fiscal pasa de manera inevitable por una redefinición sustancial de la política de endeudamiento y de atención del servicio de la deuda; asunto que en la reflexión de Kalmanovitz no merece atención<sup>[21]</sup>.

En contraposición a la visión de Kalmanovitz sobre el manejo de la banca central, debe aseverarse que la crítica situación fiscal se explica adicionalmente por los costos fiscales de la política monetaria y cambiaria, pues es evidente que ésta incrementó de manera significativa los costos del endeudamiento. Tres son los factores que deben mencionarse en ese aspecto<sup>[22]</sup>:

A) La prohibición constitucional de financiamiento del gobierno con trato preferencial por parte del Banco de la República, a no ser que se cuente con la aprobación unánime de la Junta Directiva del Banco de la República. Tal prohibición, como es obvio, empujó al gobierno a buscar recursos de financiamiento en el mercado de capitales mediante la emisión de bonos de deuda pública interna, con tres efectos claros: Uno, la eliminación gradual de las posibilidades de financiación del déficit con recursos de emisión, el llamado señoraje. Dos, el mayor costo del endeudamiento con relación a la tendencia histórica anterior a 1991, en razón de los diferenciales de la tasa de interés cero o preferencial y la tasa de interés del mercado de capitales. Tres, la presión al aumento de la tasa de interés de mercado por la creciente demanda de crédito público.

B) El manejo de la tasa de interés como instrumento de regulación de la tasa de cambio o de regulación de la expansión de la demanda. Son conocidos impactos económicos, por ejemplo, del sostenimiento -en su momento- de la banda cambiaria, o de las elevadas tasas de interés sobre el costo del crédito, el crédito público incluido, y el consumo.

C) Al mantenerse la inflación, aún con tendencia a la baja como en el caso colombiano, se mantiene el señoraje. Por tanto, no podría alegarse un carácter neutro de la política monetaria. Si el gobierno no se beneficia del señoraje, pues tiene que recurrir al mercado de capitales, es claro que el impuesto inflacionario termina redistribuido en favor del sector privado, especialmente del sector financiero bancario.

De acuerdo a lo anterior, la discusión en torno a la situación fiscal deviene en debate a la política macroeconómica en conjunto, en particular a la política monetaria y cambiaria. De manera particular se trata de superar una visión una

política concebida esencialmente en función de intereses capitalistas privados, para ser colocada en consonancia con intereses públicos y de la sociedad en su conjunto.

La valoración de Kalmanovitz sobre el manejo de la banca central y el papel de la política monetaria y cambiaria se enmarca más bien en el papel de estas instituciones en lo que él considera “uno de los resultados importantes y quizás no anticipados de la nueva constitución”, el “sentar las bases de un mercado de capitales profundo”. La ortodoxia imperante aprecia en la expansión de dicho mercado la posibilidad de generación de ahorro y de nuevas condiciones de crecimiento. Diversas experiencias internacionales del próximo pasado -desde la crisis financiera del sudeste asiático hasta la reciente debacle argentina- ponen en duda, en todo caso, la perspectiva de un proyecto económico basado en la especulación financiera.

El trabajo de Kalmanovitz comprende otras reflexiones que no alcanzan a ser examinadas en este comentario. En suma, lo que el autor ha presentado es el análisis de las instituciones de un proyecto de democracia liberal imperfecto, que debe ser reformado, según lo que él concluye al final de su ponencia, como el mejor modelo; esto es, un modelo con “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, con un Estado mucho más fuerte”. Dicha formulación es coherente con sus presupuestos teóricos e ideológicos y muestra algunas de las preocupaciones que deberían ser pensadas desde el poder constituido, en particular aquellas tendientes a una mayor liberalización de la economía.

Las resistencias sociales con y contra el derecho <sup>[23]</sup> de la economía, como las que se han manifestaron frente a la reforma constitucional del régimen de transferencias, o en su momento contra el plan de desarrollo de la administración Pastrana, o contra las leyes anuales de presupuesto, independientemente de los resultados alcanzados, además de dignificar, de contribuir a construir conciencia social, indican que las confrontaciones en torno al orden jurídico-económico han adquirido una mayor significación y que la potencia del poder constituyente tiene siempre posibilidades de despliegue.

## **BIBLIOGRAFÍA**

Acuerdo extendido de Colombia con el Fondo Monetario Internacional (1999). Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Santafé de Bogotá D.C..

Bejarano, Jesús Antonio (1999). El análisis económico del derecho. Comentarios sobre textos básicos. En: Economía Institucional. Revista de la Facultad de Economía, Universidad Externado de Colombia, no.1, Bogotá.

Cabrera Mauricio/ González Jorge Iván (1999). El desmanejo de la deuda interna. Contraloría General de la República, 1999

Clavijo, Sergio (2001). Fallos y fallas de la Corte Constitucional. Alfaomega, Cambio, Bogotá D.C..

Estrada Álvarez, Jairo (2001). Bases mínimas para un acercamiento a las cuestión del presupuesto y el sistema fiscal en Colombia", Bogotá D.C. (mimeo).

Faria, José Eduardo (2000) . Economía y derecho: en el cruce de dos épocas. En: Revista El otro derecho. La mano invisible del mercado. Derecho y economía, no. 24, Bogotá D.C.

Kalmanovitz, Salomón (2001). Las instituciones colombianas en el siglo XX. Alfaomega, Cambio, Bogotá, D.C.

----- (1999). Las consecuencias económicas de los fallos de la Corte Constitucional, En: Revista Contraloría General de la República, Bogotá D.C..

Matallana, Hernando (2001). Economía de mercado y Estado social de derecho. En: Economía colombiana y coyuntura política, Contraloría General de la República, no. 282, Bogotá D.C..

Montenegro, Alvaro (1999). Implicaciones económicas de las decisiones de la Corte Constitucional. En: Revista Javeriana no. , Bogotá D.C..

Palacios Mejía Hugo (1999). La economía en el derecho constitucional colombiano. biblioteca Vigente. Santafé de Bogotá.

Ponencias. Seminario de evaluación.1991-2001. Diez años de la constitución colombiana. Universidad Nacional de Colombia. Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales. ILSA, Bogotá, junio de 2001.

Urrutia Montoya, Miguel (2001). Estrategia para cerrar la brecha fiscal. Revista del Banco de la República, Bogotá, D.C.

Varios autores (1994). Constitución política y reorganización del Estado. Universidad Nacional de Colombia. Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales. Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia. Facultad de Derecho, Santafé de Bogotá, D.C.

Varios autores (1996). Constitución económica colombiana. El Navegante Editores. Santafé de Bogotá.

---

\* Este texto fue expuesto en el seminario: Diez años de la constitución colombiana, 1991-2001. Debate de evaluación. Universidad Nacional e ILSA, Bogotá, 13-16 de junio de 2001, como comentario a la ponencia de Salomón Kalmanovitz: "Constitución y modelo económico", presentada en el mismo evento.

[\*\*] Profesor Asociado, Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales, Universidad Nacional de Colombia.

[1] El trabajo de Rodrigo Uprimny "Constitución de 1991, Estado social y derechos humanos: promesas incumplidas, diagnósticos y perspectivas", publicado en este libro, si bien no tiene el propósito de examinar el régimen económico, muestra algunas tendencias de interpretación sobre el impacto del ordenamiento constitucional "en la persistencia de la profunda crisis colombiana", que como es obvio comprende también la tendencia a la crisis económica y el deterioro de la situación social, medida en términos de pobreza y desocupación.

[2] Son varios los trabajos que han abordado esta problemática. Ver por ejemplo: Guillermo Perry: Estado y sector privado en la constitución de 1991. En: Varios autores. Constitución económica colombiana, El Navegante Editores, Santafé de Bogotá, 1996. Hugo Palacios Mejía desarrolla una perspectiva neoinstitucional de esta relación en el ordenamiento constitucional. Ver: La economía en el derecho constitucional colombiano. Biblioteca Vigente, Santafé de Bogotá, 1999.

[3] Ver: Nelson García Lozada/ Juan Jorge Almonacid Sierra. La Constitución económica de 1991: Instrumento jurídico para la democratización de la economía colombiana. En: Pensamiento Jurídico. Revista de teoría del derecho y análisis jurídico, no. 10, Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales, Santafé de Bogotá, 1999.

[4] Ver: Víctor Manuel Moncayo. Moncayo. El régimen territorial en la Constitución de 1991 frente a las tendencias contemporáneas del Estado. En: Politeia, Revista de la Facultad de Derecho, Ciencias políticas y Sociales, Universidad Nacional de Colombia, no.8, Santafé de Bogotá, 1991. Jairo Estrada Álvarez. Reestructuración capitalista, modelo de desarrollo y constitución política. En Revista Horizontes, nos. 8/9, Santafé de Bogotá, 1993/1994.

[5] Ver: Acuerdo extendido de Colombia con el Fondo Monetario Internacional. Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Santafé de Bogotá D.C., 1999.

[6] Ver: Sergio Clavijo. Fallos y fallas de la Corte Constitucional. Alfaomega, Cambio, Bogotá D.C., 2001

[7] Ver: Jesús Antonio Bejarano. El análisis económico del derecho. Comentarios sobre textos básicos. En: Economía Institucional. Revista de la Facultad de Economía,

Universidad Externado de Colombia, no.1, Bogotá, 1999, p.156.

[8] Si se hubiera adoptado, por ejemplo, la teoría del valor-trabajo de Smith, la ponencia de Kalmanovitz tendría inevitablemente otro desarrollo. La fundamentación de Smith sobre las condiciones para el funcionamiento de una economía de mercado se elaboró -en todo caso- en un contexto histórico de crítica al absolutismo feudal, muy distinto al del capitalismo contemporáneo.

[9] En este aspecto debe destacarse la coincidencia del enfoque de Kalmanovitz con las tesis del gobierno de Pastrana y del Fondo Monetario Internacional sobre la situación fiscal del país.

[10] La línea de argumentación del autor corresponde a los planteamientos del Banco Mundial sobre los problemas y las tendencias de la descentralización. Ver: Banco Mundial. En el umbral del siglo XXI. Informe sobre el desarrollo mundial 199-2000, Washington, D. C., 2000, p.107 ss.

[11] Ver también: Sergio Clavijo. Ob. cit./ Salomón Kalmanovitz. Las consecuencias económicas de los fallos de la Corte Constitucional, En: Revista Contraloría General de la República, Bogotá D.C., noviembre de 1999/ Alvaro Montenegro. Implicaciones económicas de las decisiones de la Corte Constitucional. En: Revista Javeriana no. 654, T.132, año 67 , Bogotá D.C., mayo de 1999/ Hernando Matallana. Economía de mercado y Estado social de derecho. En: Economía colombiana y coyuntura política, Contraloría General de la República, no. 282, Bogotá D.C., febrero de 2001.

[12] Ver: José Eduardo Faria. Economía y derecho: en el cruce de dos épocas. En: Revista El otro derecho. La mano invisible del mercado. Derecho y economía, no. 24, Bogotá D.C., agosto de 2000.

[13] El origen más reciente de los referidos desarrollos legales se encuentra en las reformas de la llamadas apertura económica y modernización del Estado, durante la administración Gaviria. El proyecto de constitución política del mercado se fue consolidando, entre otras, con la ley 100 de 1993 (salud y pensiones), las leyes 142 (servicios públicos) y 143 (sector eléctrico) de 1994, la normatividad expedida en materia de telecomunicaciones, la ley 170 de 1994 (aprobación del acuerdo de establecimiento de la OMC), el decreto 2080 de 2000 (inversión extranjera). Las leyes anuales del presupuesto y la ley del plan han estado, en principio, encaminadas en esa dirección.

[14] La tesis ha sido desarrollada en Colombia principalmente por César Giraldo en diferentes trabajos. Ver, por ejemplo: Presupuesto Nacional del año 2000: Todo para el capital financiero especulativo, Bogotá, septiembre de 1999 (mimeo).

[15] Libardo Sarmiento Anzola. Conflicto, intervención y economía política de la guerra. En: Jairo Estrada Álvarez (Editor). Plan Colombia. Ensayos críticos. Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales, Universidad Nacional de Colombia, 2001, p. 67-69.

[16] Ibid.

[17] La nueva organización institucional del Estado da cuenta de ello: Actualmente existen cuatro comisiones de regulación (agua potable y saneamiento básico, telecomunicaciones, energía y gas, transporte) y la Comisión Nacional de Televisión. El número de superintendencias se ha incrementado a un número de diez.

[18] En esta parte del texto me apoyo en mi ensayo "Bases mínimas para un acercamiento a las cuestión del presupuesto y el sistema fiscal en Colombia", Bogotá D.C., 2001 (mimeo).

[19] Ver: Mauricio Cabrera / Jorge Iván González. El desmanejo de la deuda interna. Contraloría General de la República, Bogotá D.C., 1999 (mimeo).

[20] Citado por Cabrera y González. Ibid.

[21] En 2001, el servicio de la deuda pública absorbió el 40% del presupuesto de gastos (21.6 billones de pesos). Para el 2002, dicha participación descenderá -según lo proyectado- a 37% (23 billones de pesos) en razón de las operaciones de financiamiento que con la colocación de bonos de deuda pública en los mercados internacionales difieren el problema a la segunda mitad de esta década.

[22] Estos factores son desarrollados ampliamente y comprobados empíricamente en el estudio de Cabrera y González; aquí se presenta apenas una síntesis. Ob. cit

[23] El planteamiento es de Michael W. McCann y de Tracey March en su texto: El derecho y las formas cotidianas de resistencia. Una evaluación sociopolítica. En: Mauricio García Villegas (Editor). Sociología jurídica. Teoría y sociología del derecho en Estados Unidos. Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales, Universidad Nacional de Colombia, Bogotá D.C., 2001