

Soberanía de los Estados y organismos multilaterales

Sovereignty of States and multilateral organizations

Luis Eduardo Amador Cabra¹

Recibido: 03/07/2025 Aceptado: 30/08/2025 Publicado: 20/10/2025

Cómo citar este artículo: Amador Cabra, L. E. (2025). Soberanía de los Estados y organismos multilaterales. *Revista de Economía Pública*, 1(1), e1287.

Resumen

El objetivo del presente ensayo es analizar cómo la condicionalidad impuesta por el Fondo monetaria Internacional (en adelante FMI) para el caso colombiano se vio reflejada en la pérdida de soberanía del Estado. En efecto, según lo acordado en el punto IV del cronograma de reformas estructurales el Gobierno presentó al Congreso una reforma que desvinculó las transferencias a los gobiernos locales de los Ingresos Corrientes de la Nación. Tal recomendación se cumplió mediante la expedición del Acto Legislativo 01 de 2001, donde se demuestra que, a pesar del rango constitucional otorgado a las transferencias territoriales y la obligación del sector central de financiar el gasto social, no se garantizó estabilidad normativa, puesto que por vía de reforma constitucional se redujo el monto de recursos a transferir.

Palabras clave: FMI, gasto público, transferencias

Abstract

The objective of this essay is to analyze how the conditionality imposed by the IMF in the Colombian case was reflected in the loss of state sovereignty. Indeed, as agreed in Point IV of the structural reform schedule, the government submitted to Congress a reform that decoupled transfers to local governments from the Nation's Current Revenues. This recommendation was fulfilled through the issuance of Legislative Act 01 of 2001, which demonstrates that, despite the constitutional status granted to territorial transfers and the obligation of the central sector to finance social spending, regulatory stability was not guaranteed, since the amount of resources to be transferred was reduced via constitutional reform.

Keywords: IMF, public spending, transfers

¹ Profesor investigador de la Escuela Superior de Administración Pública, es Doctor en Economía, Diploma de Estudios Avanzados en Economía, Universidad de Alcalá (Madrid-España). Economista y Magister en Economía de la Universidad Nacional de Colombia y Especialización en Evaluación Social de Proyectos de la Universidad de los Andes. Ha sido profesor de las universidades Nacional, Javeriana y Andes, y asesor y consultor de la Comisión de Regulación de Agua, la Alcaldía Mayor de Bogotá y los ministerios de Comercio Exterior y de Desarrollo. Correo electrónico: luis.amador@esap.edu.co

Introducción

El objetivo del presente ensayo es analizar cómo la condicionalidad impuesta por el FMI en Colombia se vio reflejada en la pérdida de soberanía estatal, al tenor de lo acordado en el punto IV del cronograma de reformas estructurales que el Gobierno presentó al Congreso, donde se planteó una desvinculación de las transferencias a los gobiernos locales de los Ingresos Corrientes de la Nación. Dicha recomendación se cumplió mediante la expedición del Acto Legislativo 01 de 2001 y, como se demostrará para el caso colombiano, cuando los países firman prescripciones con el FMI reducen sus grados de libertad como Estados nacionales para manejar su política económica. En efecto, en tanto que los acuerdos definen la consecución de equilibrios financieros, limitan significativamente las opciones de política económica y social de la colectividad.

Para cumplir con este objetivo, en la primera parte se presenta el marco conceptual que rige las relaciones entre organismos internacionales frente a la autonomía del Estado. En la segunda parte, se evalúan dichas relaciones con tales organismos multilaterales y las condicionalidades realizadas por estos. En la tercera parte, se investigan las recomendaciones de los organismos multilaterales y las reformas estructurales. En la cuarta, se analiza de qué manera lo señalado en la Constitución de 1991 fue modificado por el Acto Legislativo 01 por recomendación del FMI. Por último, se plantean algunas conclusiones.

1. Organismos internacionales y soberanía del Estado

La profunda depresión económica y financiera de los años treinta, que tuvo efectos devastadores en la mayoría de países tanto desarrollados como atrasados, hizo evidente las fallas del mercado y del comportamiento cíclico de la actividad económica. Los postulados de la teoría keynesiana tenían una clara orientación hacia la intervención del Estado mediante la política fiscal, en lugar de la política monetaria, para reactivar el crecimiento, esto es, mediante acciones que solo eran posibles con la creación de nuevos frentes de acumulación.

El Estado, desde sus lógicas conexiones con el bienestar social, tiene como objetivo garantizar un mínimo nivel de vida a todos los ciudadanos, independientemente de su capacidad de compra, para cubrir sus necesidades. Bajo esta concepción, el Estado aumentó el tipo y grado de

intervención en forma directa o indirecta, incrementando el tamaño del sector público en áreas de provisión o subsidio de bienes o servicios como la salud, la educación, la vivienda y los servicios públicos.

En este contexto, los postulados keynesianos tienen una clara orientación hacia la intervención del Estado, el control de las fuerzas del mercado, el pleno empleo y el crecimiento. El protagonismo del Estado también se manifestó en el fortalecimiento institucional de organismos y en la creación de nuevas empresas públicas. El Estado interventor y empresario se hizo responsable de la prestación de toda clase de servicios, acudiendo al uso intensivo de fuentes de financiamiento externo, lo que privilegió la expansión del gasto gubernamental y el déficit presupuestario por su alto potencial para dinamizar el crecimiento económico.

Sin embargo, el lento desarrollo económico, el desempleo, la inflación, los desequilibrios de balanza de pagos, la penuria fiscal, la denominada estanflación registrada en la primera parte de los años ochenta del siglo veinte en los países capitalistas desarrollados, la crisis de la deuda y la globalización pusieron en cuestión las funciones del Estado. Tales hechos abrieron un espacio a la contrarreforma liderada por Milton Friedman, quien divulgó durante más de tres décadas el dogma del monetarismo y el libre mercado, y Arthur Laffer, promotor de la economía de la oferta², en desafío a los principios keynesianos, desde la idea de que las fallas del Estado eran más importantes que los fracasos del mercado, y por lo tanto, era necesario limitar la intervención de este en la economía.

En el caso de América Latina, en los años noventa del siglo pasado la globalización configuró un modelo que se conoce como neoliberal. Para algunos analistas, esta política estuvo asociada a los programas de ajuste macroeconómico aplicados en el Cono Sur (Argentina, Chile, Paraguay y Uruguay) en los años ochenta, conocidos como de estabilización monetarista³, y complementados con instrumentos derivados del Consenso de Washington y la globalización. Este proceso produjo un drástico cambio en el modelo de desarrollo bajo regímenes autoritarios que adolecían de pesos y contrapesos democráticos, y que estaban respaldados por organismos como el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial (Foxley, 1983). El núcleo central de

2 Conocida en la literatura como la escuela de la economía del lado de la oferta o *economic supply side*.

3 Conocidos como los Chicago Boys.

ese discurso se popularizó bajo el fundamentalismo del mercado y la identificación a favor de un Estado mínimo y no intervencionista (Williamson, 2000).

De este modo, la intervención del Estado queda completamente desdibujada ante las recomendaciones y condicionalidades de organismos internacionales de carácter supra-nacional como el FMI, el Banco Mundial o las calificadoras de riesgo, entre otros, que responden a los intereses de los grandes centros de poder económico a escala global. En efecto, dichas instituciones han acumulado tal poder y recursos que “anulan o neutralizan aquellos utilizados por los actores nacionales individuales. Esta acumulación de poder suficiente permite la imposición de políticas colectivas a los actores individuales, erosionando sus entidades soberanas” (Duran, 2013, p. 4). Se entiende en este marco la soberanía como la capacidad política de un Estado para ejercer dentro de un territorio el poder de señalar normas sin contar con la interferencia de agentes externos.

Tal hecho de pérdida de soberanía se explica por un sinnúmero de causas: la supremacía del mercado como categoría e institución, que se afianzó aún más bajo la globalización, dando pie a cambios vertiginosos que sin lugar a dudas han transformado la escena mundial; los notables avances en las tecnologías de transporte, información y comunicaciones, que han reducido las distancias originadas por la geografía; los cambios políticos, como la caída del muro de Berlín, el desmembramiento de la Unión Soviética, la metamorfosis de Europa del Este; y la globalización de los mercados financieros y los flujos de bienes y servicios.

2. Organismos multilaterales y condicionalidad

La conmoción social, económica y política originada por la crisis de los años treinta y las devaluaciones competitivas a lo largo del siglo veintiuno entre las potencias desarrolladas llevaron a diseñar un nuevo orden económico internacional, bajo el liderazgo de los Estados Unidos y sus principales aliados. Para ello se reunieron en Bretton Woods (New Hampshire) en 1944, contando con la asesoría intelectual de J. M. Keynes, a partir de lo cual se determinó la creación del FMI y del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, también llamado Banco Mundial.

El FMI ha creado así una serie de recomendaciones que guían el marco de acción de los programas de ajuste

y que están impulsadas por la condicionalidad, de modo que rigen el uso de los recursos en los países que acceden a ellos. Los programas también pretenden garantizar que los beneficiarios del crédito puedan posteriormente rembolsarlo. Los requisitos pueden ir desde un compromiso general de cooperación para la adopción de medidas de política hasta la formulación de planes específicos (Clift, 2003). Esto significa que, para obtener un préstamo, es necesario que el país deficitario pierda su autonomía al tener que cumplir con las prescripciones de política económica.

La supervisión a los países miembros se ejerce mediante visitas anuales en las que los técnicos del FMI estudian e investigan la coyuntura económica de cada nación, y celebran reuniones con funcionarios del gobierno y del emisor con el propósito de realizar recomendaciones sobre el manejo de la política macroeconómica y sobre otros parámetros de interés, tales como: la estabilidad del sector financiero, la gestión tributaria, la asignación del gasto público, la administración aduanera, el manejo de los recursos públicos y los programas anticorrupción. De acuerdo con ello, nueve de cada diez países miembros divulgan las principales conclusiones de cada visita (FMI, 2007).

Existen otros mecanismos de supervisión, como los acuerdos de carácter precautorio, mediante los cuales los países convienen con el FMI algún nivel de recursos⁴, pero los valores asignados no se utilizan hasta que la nación beneficiaria cumpla con determinadas exigencias específicas. Otros acuerdos, como los programas supervisados de forma oficiosa, permiten que el país receptor reciba recomendaciones sin que sean de obligatorio cumplimiento. Por último, se puede señalar la supervisión reforzada de ajuste, que se utiliza para reprogramar el pago de la deuda (FMI, s.f.).

El Fondo ha recomendado la liberalización de los sistemas cambiarios de los países miembros, así como la apertura de las economías al libre comercio de bienes y servicios, y orienta su función de supervisión a que las balanzas de pagos de los países miembros sean viables. También vigila que las políticas monetarias de los países sean compatibles con la estabilidad de precios. Igualmente, suministra respaldo financiero condicional a los países que enfrentan dificultades de balanza de pagos, actuando como prestamista de última instancia.

4 En Derechos Especiales de Giro.

De acuerdo con esta perspectiva, el FMI sostiene que el desequilibrio externo es generado por un desbalance interno. Si un país tiene déficit en balanza de pagos, se explica que está gastando más de lo que produce, es decir, está viviendo por encima de sus posibilidades, y esta situación empeora cuando el acceso al crédito se dificulta, lo cual, más temprano que tarde, produce la crisis (Stiglitz, 2005). Estos desequilibrios, por su parte, pueden estar relacionados con el exceso de gasto originado por el ciclo político (Dornbusch y Edwards, 1990). Como resultado, los programas del Fondo ajustan el nivel de gastos al de ingresos, desde la perspectiva de que los desbalances se ajustan o se financian.

En términos generales, los programas de ajuste incluyen los siguientes elementos: en primer lugar, disminución del déficit fiscal a través de reducción de los gastos de funcionamiento e inversión y aumento de impuestos; en segundo lugar, con el fin de conseguir el equilibrio externo la moneda se devalúa, lo cual permite simultáneamente encarecer las importaciones e incrementar las exportaciones, para corregir por esa vía el déficit en cuenta corriente; y en tercer lugar, se utiliza una política monetaria restrictiva como instrumento para controlar la demanda agregada.

Las anteriores medidas se complementan con la aplicación de reformas de carácter estructural, dentro de las que se destacan: restructuración de las firmas públicas y privatizaciones, reformas al sector financiero y bancario, liberación de los precios de los mercados cambiario, monetario y laboral (Krueger, 1992), remoción de la barreras comerciales y apertura comercial. En suma, la estabilización macroeconómica y las reformas estructurales deberán ser conducentes a garantizar el pago y el servicio de la deuda (FMI, 1995).

Desde el punto de vista financiero en un mundo globalizado, algunos estudios han demostrado que la firma de un acuerdo con el FMI con el propósito de realizar ajustes macroeconómicos produce mayores efectos positivos en la cuenta de capital que en la cuenta corriente, en razón al *sello de aprobación* que le otorga el Fondo al país, lo que les permite tener mejor acceso a la comunidad financiera internacional, puesto que la banca internacional utiliza al Fondo para garantizar el pago de sus acreencias (Bacha, 1986).

Sin embargo, el FMI ha venido utilizando un formato estándar por más de cuarenta años (Polak, 1957), que es

ajustado a cada nación de acuerdo con sus necesidades, situación que se puso al descubierto cuando se demostró que un informe técnico era igual para dos países. Como bien lo señaló Stiglitz (2005, p. 75): “El procedimiento habitual del FMI antes de visitar un país cliente es redactar primero un borrador de informe y sus recomendaciones y corregir equivocaciones notorias. En la práctica, el borrador de informe a menudo es un estereotipo, algo con párrafos enteros recortados del informe de otro país e insertados en un informe sobre otro”.

De acuerdo con el Fondo, la austeridad fiscal y el control de la inflación, así como las reformas estructurales, tienen un impacto positivo sobre el crecimiento económico (Easterly, 2005). En la medida en que los agentes perciben una sólida posición fiscal, se evitan reformas tributarias o la cesación de pagos, se recupera la confianza en la economía, disminuye el riesgo país, restableciendo la inversión que origina el crecimiento económico. Sin embargo, la aceptación de este recetario por parte de los países acreedores vulnera la autonomía y soberanía de los Estados.

De otra parte, el Banco Mundial tuvo como propósito desde su fundación la financiación a la reconstrucción de los países que habían sufrido los efectos de la guerra, junto con la promoción del desarrollo en otras zonas de África y Asia. Los beneficiarios de su financiación son gobiernos y empresas públicas o privadas, con la garantía de los Estados. Es necesario indicar que todos los créditos otorgados por el Banco exigen contrapartidas, es decir que por cada dólar que el Banco coloca es necesario que el país receptor respalde el crédito con otros recursos. En forma paralela, el acceso de los recursos va acompañado de asistencia técnica mediante programas y condicionamientos a los países receptores (Sánchez, 2000).

En los años ochenta del siglo pasado existía un consenso en el Banco Mundial, según el cual el desbalance del sector externo para el caso de América Latina era de carácter estructural, y en consecuencia debía ser tratado con una perspectiva de largo plazo, lo cual significaba que afectaba la trayectoria del crecimiento. Así mismo, por la larga experiencia del Banco en la colocación de créditos en proyectos sectoriales, se sostenía en general que los países subdesarrollados tenían instituciones corruptas e incompletas, que generaban prebendas a grupos de presión.

Por lo tanto, un objetivo de la política de ajuste consistía en desvertebrar el *statu quo* de los agentes buscadores de rentas,

que obtienen una amplia gama de beneficios derivados de la intervención del Estado, como créditos blandos, subsidios y protección frente a la competencia externa (Kruger, 1974). Por ello, era necesario iniciar un programa de estabilización macroeconómica que permitiera disminuir dichos grupos de interés.

De acuerdo con el anterior razonamiento, el organismo multilateral creó en 1980 unas líneas de crédito (*Structural Adjustment Loan*) a países que iniciaban procesos de ajuste estructural mediante programas de estabilización macroeconómica y reestructuración industrial, las cuales tenían como propósito resolver desbalances en el sector externo, liberar los mercados y mejorar la eficiencia de la economía a través de la disminución del tamaño del Estado.

Para el Banco Mundial, era claro que el recurrente déficit en cuenta corriente se originaba, en primer término, por la baja producción de bienes transables y la lenta inserción de la economía en los mercados internacionales, y en segundo término, por la dependencia en la importación de insumos. Tales tendencias originaban desequilibrios al sector externo, por lo que, para corregir esos desbalances, era necesario crear incentivos para incrementar la producción de bienes transables mediante la movilidad de factores del sector de bienes no transables al sector de bienes transables.

Por lo anterior, los programas de estabilización recomendados por el Banco resultaron de un amplio menú de políticas mediante el que los Estados pierden autonomía sobre su economía a través de una gran variedad de instrumentos: modificaciones a los niveles arancelarios, eliminación de las barreras para-arancelarias, liberación del mercado de trabajo (desmonte de la fijación de salarios y flexibilización en la forma de contratación), eliminación del control de precios, liberación del tipo de cambio y de las tasas de interés, y disminución del trato discriminatorio a la inversión extranjera.

El Banco Mundial⁵ y el FMI son actualmente tan influyentes en el plano económico en el mundo globalizado, que tanto los países desarrollados como los emergentes buscan ante estos organismos, no solo créditos y asistencia financiera, sino una especie de *sello de aprobación* que permita tener un mejor acceso a los mercados financieros internacionales. Por tal razón, unos y otros deben seguir las recomendaciones de doble condicionalidad de ambos

organismos (Meller, 1989), lo cual se traduce en una pérdida de autonomía e independencia como Estados soberanos.

Para el caso colombiano, el gobierno se vio obligado ante la penuria fiscal a firmar un acuerdo de importantes recortes en el gasto social, debilitando la promoción del desarrollo y las funciones señaladas en la Carta de 1991. En general, cuando los Estados firman acuerdos con organismos multilaterales en un mundo globalizado dejan de tener un papel protagónico en sus asuntos internos, en la medida en que se transfiere el manejo de su política económica a autoridades supranacionales, resignando así una parte de su poder soberano.

3. Organismos multilaterales y reformas estructurales

Colombia experimentó durante toda la década de los años noventa una reorientación radical de su estrategia de desarrollo bajo la orientación del Banco Mundial, cuyo propósito estaba orientado a abrir el sector externo a la competencia internacional. Este modelo contrasta con el de un mercado protegido en el que floreció la industria desde 1950, al amparo de la industrialización por sustitución de importaciones. Simultáneamente, con este proceso de apertura, en 1991 el país adoptó una nueva constitución política que cambió la forma de intervención en ciertos sectores estratégicos como la salud, la educación y los servicios públicos.

En respuesta a ese marasmo estructural, el gobierno colombiano decidió iniciar un programa de modernización y apertura económica, para lo cual tomó un conjunto de medidas consistentes en desmontar todo tipo de protecciones, estímulos, subsidios y ayudas a los productores o consumidores, con el fin de garantizar el libre funcionamiento del mercado. Con ello se pretendía superar los obstáculos estructurales derivados del agotamiento del modelo basado en la protección del mercado interno. La apertura tuvo como objetivo atacar las principales limitaciones estructurales de la sociedad: el lento crecimiento industrial, la baja capacidad para generar nuevos puestos de trabajo y el progresivo aislamiento del resto del mundo.

Como consecuencia de este modelo de apertura se registró un incremento en la demanda interna muy superior a la tasa de crecimiento de la producción nacional. El sostenido crecimiento de las compras externas generó un enorme déficit en cuenta corriente, que se inició en 1993

⁵ Desde de 1961, el Banco Mundial cambió su objetivo inicial de reconstrucción de países afectados por la guerra y se dedicó a suministrar préstamos y ayuda financiera a los países en vías desarrollo.

con US\$ 2347 millones y para 1999 alcanzó los US\$ 5909 millones, equivalentes al 5,9 % del Producto Interno Bruto (PIB)⁶. El desbalance externo estuvo asociado tanto con el boom de importaciones de bienes de consumo y de capital que siguieron con algún rezago a la apertura económica, como con el fortalecimiento del peso en los últimos años⁷.

En el frente fiscal, la situación no fue menos compleja, toda vez que la creciente inflexibilidad del gasto público (Echeverri y Fergusson, 2004) y la estructura de ingresos del gobierno conformaron un esquema fiscal deficitario. En efecto, mientras que entre 1990 y 1991 el desbalance fiscal representaba menos del 1 % del PIB, para 1999 alcanzó el 8 %. La financiación de dicho desequilibrio se realizó con un creciente endeudamiento externo, lo cual demuestra la incapacidad financiera del Estado durante más de un decenio para cumplir con los compromisos legales sin acudir al crédito.

De este modo, el desbalance fiscal en el decenio de los noventa fue originado por los crecientes incrementos de los gastos en transferencias territoriales introducidos por la Constitución de 1991, sumado a un mayor gasto en funcionamiento, los intereses de la deuda y el pago de pensiones. Aun así, la dinámica y el tamaño de la deuda pudieron estar influenciados por factores como la ineficiencia del gasto público, la devaluación, las decisiones políticas o judiciales, el ritmo de la actividad económica y las tasas de interés tanto internas como externas, lo que volvió al país más vulnerable a los desequilibrios internos y externos.

En consecuencia, a finales de 1999 Colombia se vio en la necesidad de firmar tanto un acuerdo extendido (Ministerio de Hacienda y Crédito Público, 1999) como un acuerdo *stand-by* (Ministerio de Hacienda y Crédito Público, 2003) con el FMI, los cuales derivaron en un proceso de ajuste y de reformas estructurales cuyo objetivo era corregir la combinación de los déficits a nivel fiscal y de cuenta corriente. En la práctica, esto significaba que el país se ajustaba o enfrentaba una crisis de balanza de pagos, y con ello también fuga de capitales, restricción de recursos

externos, inestabilidad cambiaria, aumento en el nivel de precios y caída en el ritmo de la actividad económica.

En este contexto, en diciembre de 1999 el director del FMI aprobó para Colombia el monto máximo que aprueba esa institución⁸, a través de la modalidad de EFF (*Extended Fund Facility*) o servicio ampliado⁹, de acuerdo con el programa presentado por las autoridades nacionales para solucionar los desequilibrios macroeconómicos mediante un crédito equivalente a DEG por 1957 millones, que corresponden a cerca de US\$ 3000 millones. El objetivo del crédito fue aumentar la disponibilidad de recursos y blindar el programa macroeconómico emprendido contra cualquier inestabilidad económica. De este modo, estos recursos solo serían solicitados y desembolsados si la coyuntura y las circunstancias así lo ameritasen (Fernández, 1999).

Como podría suponerse, los contenidos específicos de las políticas tampoco son diferentes a los programas desarrollados con el FMI en otros países de América Latina. De una manera u otra, estos tienen como objetivo hacer crecer la economía y se orientan a reducir el déficit fiscal, contraer la oferta monetaria, aumentar la tasa de devaluación, liberalizar el sector externo, flexibilizar los mercados, privatizar y adelgazar el tamaño del sector público. Así mismo, la aceptación por parte del país del programa económico determina la calificación de riesgo país, lo que se constituye en uno de los prerrequisitos para el otorgamiento de créditos por parte de la banca multilateral.

Los empréstitos aprobados por el Fondo a Colombia son de *carácter condicional* y dependen de que el país adopte las medidas contempladas para corregir los desbalances macroeconómicos. La condicionalidad vinculada al crédito contribuye a asegurar que, una vez obtenido el préstamo, el país no aplase el ajuste y lo pueda rembolsar. Para ello, un programa bajo la modalidad EFF establece objetivos generales para tres años, periodo que dura el acuerdo, y cometidos específicos para cada año, que se pueden modificar y revisar durante el desarrollo del mismo.

6 La cuenta corriente de la balanza de pagos pasó de un superávit promedio entre 1990-1992 de US\$ 2000 millones a un déficit de US\$ 2000 millones en 1993 y de US\$ 3500 millones en 1995.

7 Para detener la revaluación real de la tasa de cambio, que superaba en 1994 los once puntos porcentuales con respecto a su nivel de 1991, se disminuyó el ritmo de crecimiento del gasto público y se acudió a los controles de capital de corto plazo, con el doble propósito de reducir la presión al alza del tipo de cambio y minimizar las posibilidades de sobresaltos en la balanza de pagos, dado el errático comportamiento de esta clase de capitales.

8 Colombia cuenta como miembro activo del FMI con una cuota de cerca de 900 millones de dólares, si bien no negociaba ningún tipo de acuerdo con el Fondo desde 1985, y no tenía un crédito pendiente con la institución a la fecha de la aprobación de su solicitud.

9 El FMI otorga préstamos mediante cuatro grandes servicios financieros: los acuerdos de derecho de giro (*stand-by*), el servicio ampliado, el servicio de complementación de reservas y el servicio de financiamiento compensatorio. El servicio ampliado del FMI es el que ayuda a los países a resolver problemas de balanza de pagos de mayor duración, que requieren reformas en la estructura de su economía. El plazo de los acuerdos es de tres años y el reembolso debe efectuarse en un plazo de 4 a 7 años.

Como bien lo establecen los funcionarios del FMI, cuando se “otorga un préstamo a un país miembro, lo condiciona, algo nada inusitado en un mundo de prestatarios y prestamistas, donde se da por sentado que en casi todas sus relaciones debe haber cierta condicionalidad” (Mohsin y Sunil, 2002, p. 28), por lo que se exige una evaluación de los desequilibrios macroeconómicos. En otras palabras, cada acuerdo establece objetivos generales y reformas estructurales específicas para cada año que no se pueden modificar durante el desarrollo del programa, de modo que la condicionalidad contribuye a asegurar que, una vez obtenido el préstamo, no se aplase el ajuste.

Una vez lograda la firma del acuerdo en el país, los mercados financieros se tranquilizaron y se restableció el acceso a los mismos, dado que se garantizaba la adopción de un sinnúmero de políticas que permitieran restablecer los equilibrios perdidos. El tener que cumplir metas trimestrales, sujetas por los desembolsos de los recursos del Fondo, generó señales al mercado al contar con unos recursos para el pago de las acreencias externas y el mantenimiento de reservas internacionales en el caso de que el deterioro externo las consumiera.

El acuerdo funcionó como una auditoría fiscal ante los organismos internacionales de crédito. El Fondo brindó liquidez al país, previo compromiso de corregir los aspectos que dieron origen a los desequilibrios. En ese sentido, además de asegurar liquidez de corto plazo, el acuerdo le permitió al país mantener abierto el crédito con la banca multilateral y no disminuir la calificación de riesgo país.

El Acuerdo Extendido planteó como objetivo central en “el mediano plazo ubicar la economía en una senda de crecimiento económico fuerte y sostenido con una inflación decreciente que expandirá las oportunidades de empleo y promoverá estándares de vida más altos para todos los colombianos” (Ministerio de Hacienda y Crédito Público, 1999, p. 8). Para lograrlo se describieron las políticas, los objetivos y las metas económicas que el Gobierno debe seguir durante el periodo 1999-2002.

La meta en el campo fiscal era reducir el déficit del sector público en el corto plazo, mediante la reducción del gasto, tanto de inversión como de funcionamiento, y el aumento del recaudo a través de nuevos tributos. Por su parte, el objetivo primario de la política monetaria fue el de reducir la inflación y mantener la estabilidad cambiaria. A su vez, el objetivo de la política a nivel del sector externo fue corregir el desequilibrio de cuenta corriente.

4. Constitución de 1991, transferencias y gasto social

La Constitución de 1991 marcó el inicio de una profunda reforma política y económica y un nuevo pacto social, al garantizar los derechos sociales, económicos, políticos y culturales, entre otros. El Título I de la misma determina que Colombia es un Estado social de derecho, descentralizado y con autonomía de sus entidades territoriales, y más adelante, el artículo 334 establece que la dirección general de la economía estará a cargo del Estado, con el fin de conseguir el mejoramiento de la calidad de vida, la distribución equitativa de las oportunidades, los beneficios del desarrollo y la preservación del medio ambiente.

El principio rector de la descentralización es que los gobernantes estén cerca de sus ciudadanos y que estos puedan manifestar la aprobación o desaprobación de la gestión de aquellos. Igualmente, la teoría de descentralización sostiene que, cuando los costos de provisión de un servicio son similares entre dos niveles del gobierno estatal, es deseable que preste el servicio el nivel que se encuentre más cerca de los usuarios.

Las competencias asumidas, los mecanismos administrativos y la ejecución de los recursos fueron desarrollados por la Ley 60 de 1993, mediante la cual se definieron las responsabilidades a cargo de cada ente territorial y se priorizó el gasto en inversión social alrededor de bienes y servicios meritorios como la educación, la salud, la vivienda y los sistemas de acueducto y saneamiento básico. En relación con el gasto social existen entonces unos criterios para la asignación de las transferencias que tienen por objeto financiar la educación, la salud y saneamiento básico.

En este contexto, es necesario recalcar que, según se acordó con el FMI en el punto IV del cronograma de reformas estructurales¹⁰, el Gobierno presentaría al “Congreso una reforma que desvincule las transferencias a los gobiernos locales de los Ingresos Corrientes de la Nación”

10 Entre otras de las reformas estructurales acordadas con el FMI que muestran la pérdida de autonomía de una sociedad se destacan: 1) el Gobierno ha presentado al Congreso un proyecto de ley para hacer más eficiente el sistema de descentralización fiscal mediante la creación de un fondo de pensiones y la limitación de sus gastos corrientes; 2) se presentará al Congreso una propuesta para una reforma al sistema de pensiones, consistente en aumentar la edad de retiro y aumentar las cotizaciones, así como acciones para limitar los esquemas especiales; 3) el acuerdo tiene previsto, como parte de su financiación, la privatización de las grandes firmas de distribución del sector eléctrico y la compañía Carbocol, así como de todos los bancos públicos, excepto el Banco Agrario; 4) se contempla la reducción gradual de personal de la nómina del Gobierno y el no reemplazo de aquellos que se retiren por el cumplimiento del tiempo de la pensión; 5) la introducción de medidas tendientes a flexibilizar el mercado de trabajo.

(Ministerio de Hacienda y Crédito Público, 1999, p. 29). Se entiende en ese sentido que el acuerdo implica un compromiso de parte del Gobierno para ejecutar el programa y el cumplimiento es evaluado según los criterios de desempeño y las metas estructurales.

En consecuencia, el modelo constitucional de 1991, que hacía depender las transferencias territoriales de los Ingresos Corrientes de la Nación (ICN), cambió luego del Acto Legislativo 01 de 2001. Esta fue una reforma constitucional que sacrificó de forma notable, en términos de recursos, a los entes territoriales, que dejaron de recibir por concepto de transferencias los montos inicialmente señalados en la Carta de 1991.

En otras palabras, el Acto Legislativo 01 de 2001, al desligar las transferencias¹¹ de los Ingresos Corrientes de la Nación (ICN) permitió un ahorro sustancial de recursos, cambiando la senda fiscal de la Nación en detrimento del gasto social, al punto de que, para el tercer año (2004), la disminución del gasto fue de 1 billón de pesos, lo que equivale al 0,48 % del Producto Interno Bruto (PIB). Sin embargo, después de 2005 los ahorros alcanzaron más de \$2 billones de pesos por año, sumando un total de \$8,6 billones en precios constantes entre 2002 y el 2007, lo que representa un valor cercano al 5,7 % del PBI (Lozano y Ramos, 2007). Este desligue temporal de los ICN también aseguró que las nuevas reformas tributarias y el mejor comportamiento de la actividad económica no se tradujeran en mayor gasto.

La medida implicó que, mientras el gasto en las transferencias, según se señalaba en la Carta del 1991 para los años 2002 y 2007, estaba proyectado para presentar unos incrementos en promedio de 9,7 %, con la introducción del Acto Legislativo 01 solo presentó un crecimiento del 5,7 %. En otras palabras, cuando se inició el periodo de transición (año 2001), las transferencias a los entes territoriales representaron el 46,5 % de los ICN, mientras que con la nueva metodología introducida por el Acto Legislativo 01 de 2001, que depende de la inflación más unos puntos, para el año 2007 solo representaron el 37,4 %, lo que significó una reducción de un poco más de nueve puntos.

Es fundamental recordar en ese sentido que, desde hacía varias décadas, la sociedad señalaba la necesidad de

aumentar el gasto social con el fin de contar con servicios de calidad en los sectores de saneamiento básico, salud, educación y otros considerados como meritorios, como un mecanismo para garantizar la democracia y el desarrollo. Ese viejo anhelo se plasmó en la Constitución de 1991, utilizándose el mecanismo de las transferencias; sin embargo, el Acto Legislativo 01 retrasó el cumplimiento de dicho objetivo.

Para el periodo 2002-2007, se calcula que se dejaron de invertir en salud 5,1 billones de pesos y en educación \$4,9 billones, lo cual redujo la cobertura en estos servicios para los sectores más pobres, constituyendo un claro retroceso en el proceso de descentralización, puesto que la Nación transfirió responsabilidades y competencias a los entes territoriales, sin el respaldo de los recursos adecuados. Es conveniente indicar que, de acuerdo con la cuantificación hecha por el Departamento Nacional de Planeación (DNP) del porcentaje de población pobre antes y después de subsidios (educación, salud, pensiones, atención al menor, subsidio familiar, servicios públicos), para el año 2003 se encontró que la pobreza se redujo de 56 % a 45,1 % (DNP, 2006).

Reflexiones finales

Las modificaciones aprobadas mediante el Acto Legislativo 01 de 2001 demuestran que, a pesar del rango constitucional otorgado a las transferencias territoriales y la obligación de la administración central de financiar gastos e inversión de los sectores generadores de bienestar social, no se les ha garantizado a esta estabilidad normativa, puesto que vía reforma constitucional se redujo en forma dramática el monto de recursos a transferir. En consecuencia, se disminuyeron los recursos focalizados para cumplir con los fines de un Estado social de derecho, como son los de mejorar la calidad de vida, disminuir la pobreza y reducir la desigualdad social.

Se demostró, para el caso colombiano, que cuando los países firman prescripciones tanto con el FMI como con el Banco Mundial reducen sus grados de libertad como Estados nacionales para manejar su política económica. En efecto, en tanto que los acuerdos definen obligaciones condicionadas a procesos de ajuste y consecución de equilibrios financieros, limitan significativamente las opciones de política económica y social de la sociedad.

11 Para el periodo 1994-2001, los recursos corresponden a la asignación por concepto de la participación en los ICN de municipios y resguardos indígenas y el Situado Fiscal; para el periodo 2002-2007, a los recursos del Sistema General de Participaciones (incluyendo resguardos indígenas).

Bibliografía

- Bacha, E. (1986). El FMI y el Banco Mundial: Un memorándum Latinoamericano. En *El FMI y el Banco Mundial y la crisis Latinoamericana* (pp.11-77, 1ª edición), Siglo XXI.
- Clift, J. (2003). Más allá del Consenso de Washington. *Finanzas y Desarrollo*, 40(3), 18-23.
- Constitución Política de Colombia. (1991). Editorial Temis.
- DNP. (2006). Metodología de medición y magnitud de la pobreza en Colombia, Misión para el diseño de una estrategia para la reducción de pobreza y la desigualdad. DNP.
- Dornbusch, R. y Edwards, S. (1990). La macroeconomía del populismo en América Latina. *Trimestre Económico*, 225, 121-161.
- Duran, S. (2013). *Los Estados nación en un sistema globalizado*. White Paper Series del Centro de Estudios para el Desarrollo Exportador – CEDEX.
- Echeverri, J. y Fergusson, L. (2004). *La batalla política por el presupuesto de la nación: inflexibilidades o supervivencia fiscal*. Documento CEDE O1–Universidad de los Andes.
- Eaterly, W. (2005). What did Structural Adjustment Adjust? The Association of Policies and Growth with Repeated IMF and World Adjustment Loans. *Journal of Development Economics*, 76.
- Fernández, C. (1999). *Preguntas frecuentes sobre los préstamos del FMI* [Reportes del Emisor, n. 7]. Banco de República.
- Foxley, A. (1983). Las políticas de estabilización neoliberales: Lecciones de la experiencia. *Trimestre Económico*, 3(199).
- FMI. (s.f.). ¿Qué es el Fondo Monetario Internacional? *International Monetary Fund, División de Servicios Multimedia del FMI*. <http://www.imf.org>
- FMI. (2007). *Informe anual*. <https://www.imf.org/es/Publications/AREB/Issues/2016/12/31/Annual-Report-of-the-Executive-Board-for-the-Financial-Year-Ended-April-30-2007>
- Kruger, A. (1974). The Political Economy of the Rent Seeking Society. *American Economic Review*, 64, 291-303.
- Krueger, A. (1992). *IMF Stabilization Programs, The IMF Approach to Economic Stabilization, Macroeconomics Annual*, 1999. MIT Press.
- Lozano, I. y Ramos J. (2007). *Implicaciones fiscales y sectoriales de la reforma a las transferencias territoriales en Colombia*. Borradores de economía N. 437–Banco de la República.
- Meller, P. (1989). En torno a la doble condicionalidad del FMI y el Banco Mundial. *Revista CEPAL*, 37, 73-88.
- Ministerio de Hacienda y Crédito Público. (1999). Acuerdo Extendido de Colombia con el Fondo Monetario Internacional.
- Ministerio de Hacienda y Crédito Público. (2003). Acuerdo Stand-By de Colombia con el FMI.
- Mohsin, S. K. y Sunil, S. (2002). Condicionalidad e identificación: Un punto de encuentro. *Finanzas & Desarrollo*, junio, 19-23.
- Polak, J. J. (1957). *Monetary Analysis of Income Formation and Payments Problems*. IFM Staff Papers 6.
- Sánchez, R. (2000). La regulación del sistema financiero internacional. En J. Martínez y J. Vidal (eds.), *Economía Mundial* (p. 425). McGraw-Hill.
- Stiglitz, J. (2005). *El malestar de la globalización*. Editorial Tauros.
- Williamson, J. (2000). What Should the World Bank Think about the Washington Consensus? *The Bank Research Observer*, 15(2), 251-264.