

APORTES AL DEBATE SOBRE LAS REFORMAS CONSTITUCIONALES AL RÉGIMEN DE REGALÍAS Y LA PROMULGACIÓN DEL DERECHO A LA SOSTENIBILIDAD MACROECONÓMICA COMO DERECHO FUNDAMENTAL



María Isabel
Beltrán Martín*

RESUMEN

En este artículo se analizan dos reformas aprobadas durante el primer año de la administración del presidente Juan Manuel Santos, las cuales modifican sustancialmente la estructura del Estado Social de Derecho Colombiano. Ellas son: el acto legislativo que modificó los artículos 360 y 361 de la Constitución Política de Colombia de 1991 y el acto legislativo por el cual la estabilidad económica se elevó a derecho constitucional, llamada regla fiscal. En este sentido, se analizan los alcances más importantes que en materia económica y de derechos suponen las reformas constitucionales aprobadas.

ABSTRACT

This article discusses two reforms approved during the first year of the administration of President Juan Manuel Santos, which substantially alter the structure of the Colombian social welfare state. They are the legislative act that amended articles 360 and 361 of the Colombian Political Constitution of 1991 and the legislative act by which economic stability rose to constitutional law, called fiscal rule. Here, we analyze the most important achievements in economic and rights posed by constitutional reforms approved.

Palabras clave:

Política macroeconómica, Sistema General de Participaciones, Regla fiscal, Régimen de regalías, Estado Social de Derecho.

Keywords:

Public Administration, the public, psychoanalysis, unconscious, epistemology, Public Management, transdiscipline of the public.

* Profesional en estadística de la Universidad Nacional de Colombia. Magister en economía de la misma universidad y en Administración Pública de la Escuela Superior de Administración Pública -ESAP-. Ha sido docente en la Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia y durante más de 25 años de la -ESAP-. Correo electrónico: mbeltranmartin@gmail.com.

El primer año del gobierno Santos tuvo como su característica más importante un inusitado impulso reformista, abanderado por los cambios que esta administración introdujo a los métodos de gobierno aplicados durante los ocho años por parte del mandato Uribe Vélez. No obstante esta circunstancia, resulta evidente que las líneas generales de política macroeconómica del gobierno anterior no sólo se mantienen, sino que se profundizan. Esto es posible constatarlo en materia económica y fiscal. En este marco fueron aprobadas dos nuevas reformas a la Carta Política de 1991, ambas de origen gubernamental, que son: el Acto Legislativo que modificó el régimen de distribución de regalías y el Acto Legislativo que elevó a la categoría de “fundamental” el derecho a la sostenibilidad macroeconómica (Ministerio de Hacienda y Crédito Público 2010). Ambas iniciativas han contado con una amplia difusión mediática así como con un pobre debate público y académico, particularmente en un amplio número de sectores de la vida nacional relacionados directamente con el tema.

Como propósitos centrales de este artículo se expondrán los alcances más sustanciales que, en materia económica y de derechos, suponen las reformas constitucionales aprobadas¹ y, de igual manera, se hará un somero análisis a la luz de las disposiciones constitucionales de los elementos más problemáticos de tales actos legislativos, teniendo en cuenta que dichas reformas constitucionales apuntalan las que se habían aprobado durante los años 2001 y 2005 y consolidan un modelo de dirección de la economía, que se opone en forma estructural a los derechos y garantías más esenciales de la población colombiana.

En primer término, es pertinente señalar que los dos actos legislativos tienen una estrecha relación entre sí, en la medida en que ambos pretenden constitucionalizar un modelo de política económica que prima en el desarrollo y orientación macroeconómica del Estado colombiano desde 1991, y porque ambos surgen como una forma de paliar las continuas afujías fiscales, que continuamente agobian al ejecutivo. (Libreros, 2009, p.6). Analistas de variado cuño han coincidido en sostener que fue precisamente la Constitución de 1991 quien abrió las puertas a una variación estructural del manejo de las finanzas públicas y de la administración general del Estado en Co-

lombia, a las más recalcitrantes tesis del ideario neoclásico. (Ahumada, 1995, p.35). Podría afirmarse que es la Constitución de 1991 la que desata el ímpetu del modelo neoliberal y lo implanta en la estructura interna del Estado, Instituciones inexistentes y actores que no hacían parte de la dirección de la política económica, ahora tendrán la tarea de regentar los designios en materia monetaria y fiscal con un margen amplísimo de autonomía y sin una intromisión mayor del poder legislativo ni mucho menos de la ciudadanía.²

Aspectos generales del sistema general de participaciones

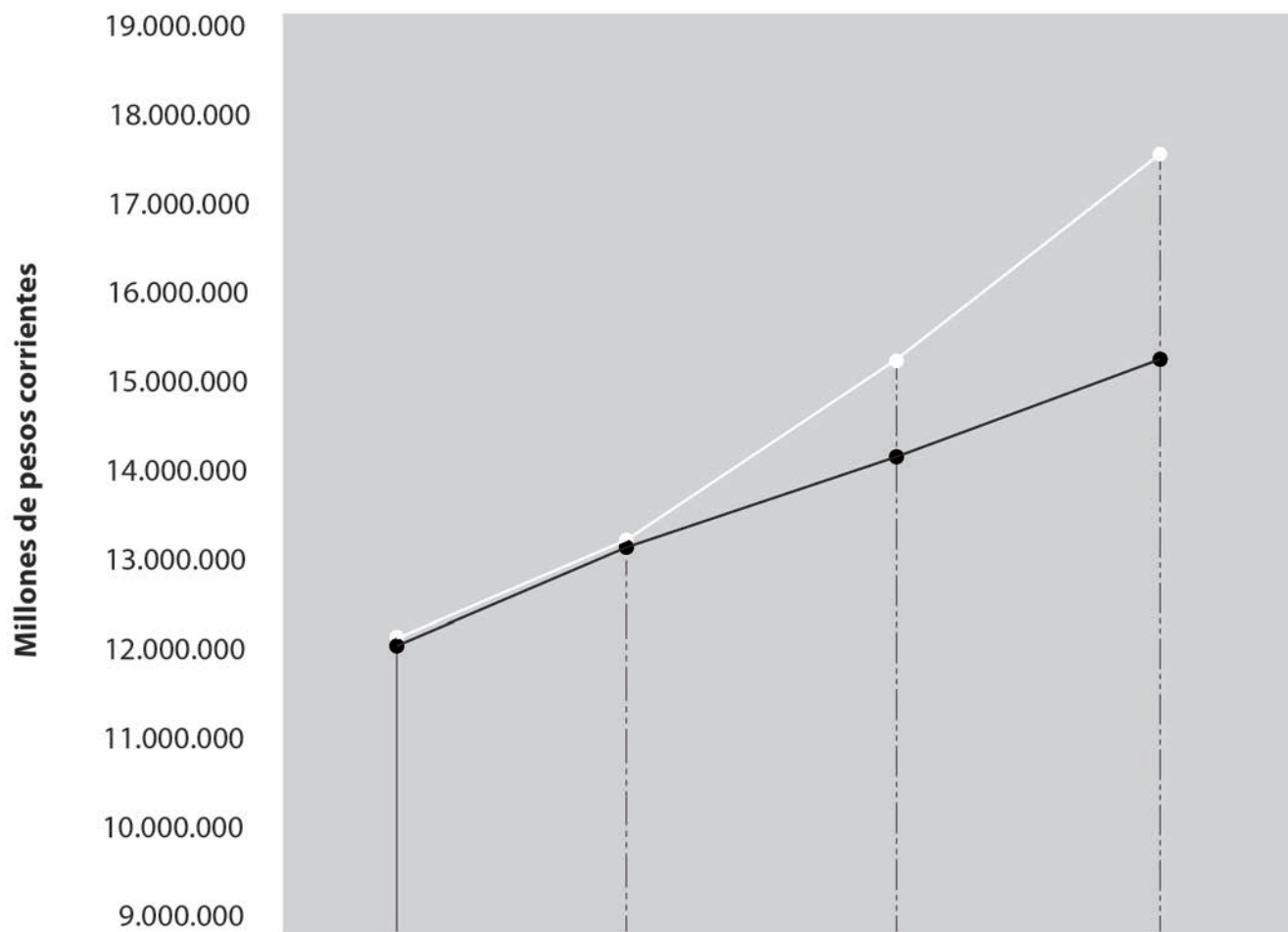
El antecedente directo de las reformas constitucionales aquí mencionadas, lo constituye el cambio constitucional en la estructura de asignación de recursos a los departamentos en Colombia, realizado mediante el acto legislativo 01 de 2001. Antes de la reforma, se tenía como eje central de asignación de recursos a los entes territoriales, el criterio de la descentralización administrativa y política, de tal manera que para garantizar la efectividad de la misma fueron introducidos en la Carta Política de 1991, los artículos 356 y 357 que hacían referencia a los recursos en los que participaban tales entidades territoriales (Departamentos y Municipios).

Antes de esta reforma existían dos bolsas: de un lado el situado fiscal y de otro la participación de los Municipios en los Ingresos Corrientes de la Nación (PICN)³. Con esta fórmula, según Restrepo, el situado fiscal se destinaba a los departamentos, el Distrito Capital y los Distritos Especiales de Cartagena, Santa Marta y Barranquilla. La (PICN) iba directamente a los municipios, de acuerdo a la ley 60 de 1993, el situado fiscal era el 24,5% de los Ingresos Corrientes de la Nación y la (PICN) era el 22%. (Restrepo, S.F.)

¹ Debate de control político realizado por el senador del Polo Democrático Alternativo, Jorge Enrique Robledo, al ministro de minas y energía, Carlos Rodado Noriega, sobre la política petrolera en Colombia. Comisión Quinta del Senado de la República. Martes 14 de Octubre de 2010.

² Ver título III o Régimen Económico de la Constitución Política de Colombia. C.P.C. “Del Régimen Económico y de Hacienda Pública”.

³ (PICN) Porcentaje de Ingresos Corrientes de la Nación.



	2002	2003	2004	2005
● Ley 60 de 1993 + FEC	12.107.673	13.266.279	15.365.679	17.597.760
● SGP, Ley 715 de 2001	12.019.833	13.100.416	14.212.641	15.278.588
○ Diferencia	-87.840	-165.863	-1.153.037	-2.319.3171

Fuente: Federación colombiana de municipios.

Tabla No 1. Comparación de ley 60 de 1993 – ley 715 de 2001 - 2002 – 2005

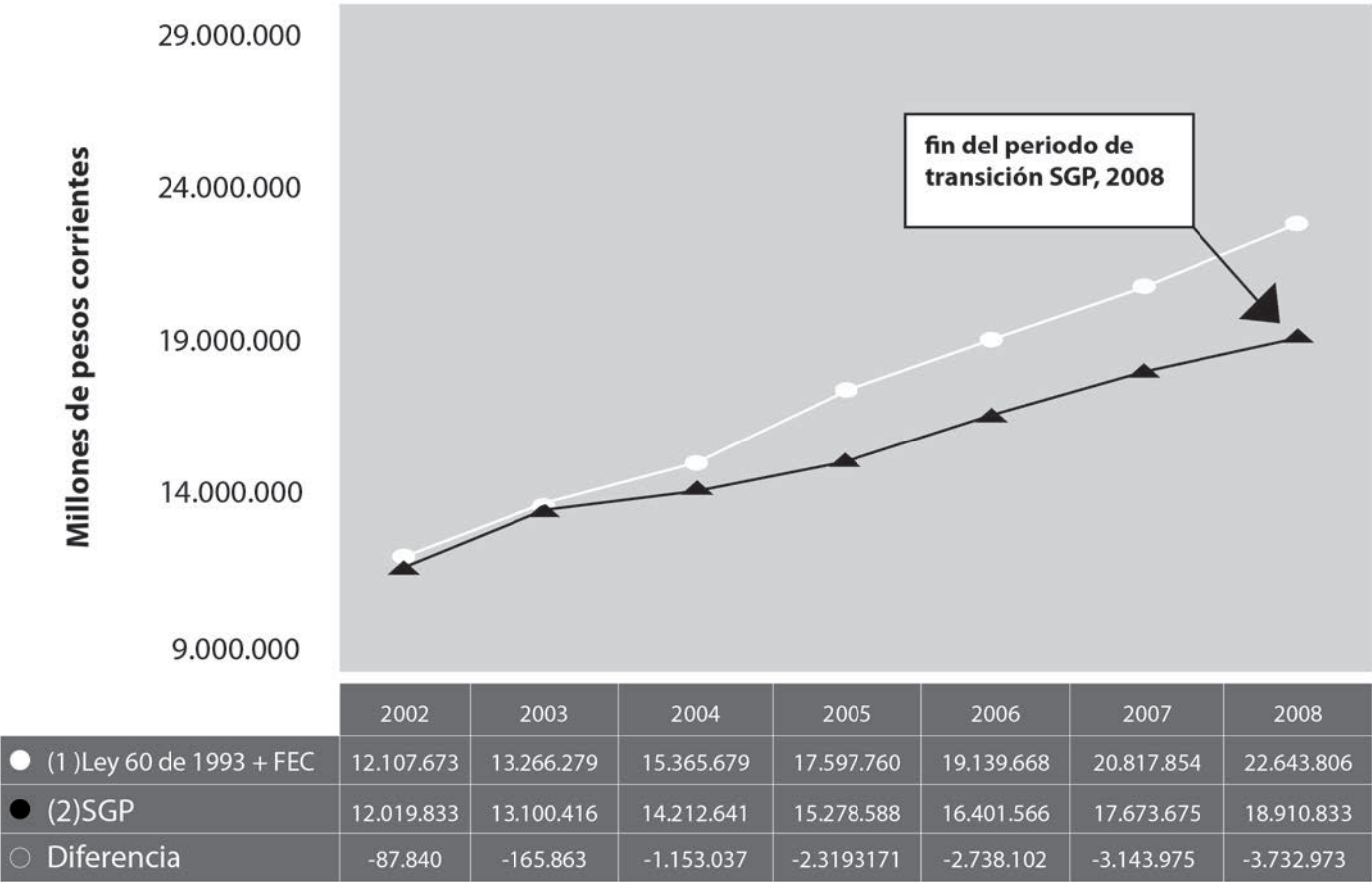
Con la reforma a la Constitución del año 2001, (Acto Legislativo 01 de 2001) desaparecieron estas dos bolsas y se creó una sola bolsa llamada Sistema General de Participaciones (SGP), con la inclusión del Fondo de Pensiones de las Entidades Territoriales - FONPET -. En esta reforma se estableció que las transferencias a los entes territoriales, crecerían de acuerdo al promedio del crecimiento de los ingresos corrientes de la nación de los cuatro años anteriores, después del período de transición, que para efectos de cubrimiento normativo sería comprendido entre los años 2002 - 2008. En este orden de ideas, el Acto Legislativo 01 de 2001 determinó que el período de transición entre los años 2002 y 2008 fuera el tiempo exclusivo de cubrimiento de la norma, ello amparado en toda suerte de subterfugios, respecto de la dinámica decreciente del ciclo económico si dicho acto no era aprobado.

La primera fórmula que se incluyó en la reforma constitucional estipulaba que las transferencias crecerían en el período 2002 - 2005, el equivalente al índice de inflación más un 2%, entre tanto, en el período 2006 - 2008 estas serían aumentadas tomando como base de cálculo la inflación más 2,5%. Así mismo, y como segunda fórmula, se estableció nominalmente un crecimiento adicional de las transferencias cuando la economía creciera por encima del 4%. También se estableció, en el texto del mismo Acto Legislativo, que al finalizar el periodo de transición las transferencias no podrían ser inferiores al porcentaje que constitucionalmente se transfirió en el año 2001, ello porque, el congreso era totalmente consciente que el diseño constitucional colombiano impone, como medida jurisprudencial de aseguramiento de derechos, que el gasto en materia social de ninguna manera puede ser regresivo y este no puede retraerse por ninguna fórmula de asignación de gasto distinta de la consagrada por el constituyente primario en la carta constitucional de 1991.

De esta forma, la modificación de la fórmula constitucional para asignar los montos de transferencias se expresaría en un decrecimiento de las mismas en los años posteriores a la entrada en vigor del Acto Legislativo, según cifras de Darío Indalecio Restrepo, los entes terri-

toriales habrían dejado de percibir en dicho periodo una cifra que bordea los 17 billones de pesos Restrepo (2006), cifra descomunal que en términos concretos fue descontada a las necesidades de salud, educación y saneamiento básico de los ciudadanos más vulnerables del país. Antes de concluir el período de transición, y previendo el

Tabla No 2. Comparación ley 60 de 1993 – ley 715 de 2001
2002 – 2008



Fuente: Federación colombiana de municipios.

retorno a la figura macroeconómica que se había reformado en 2001, el gobierno nacional impulsó un nuevo Acto Legislativo, con el fin de extender la transición del Acto Legislativo 01 y la Ley 715 hasta el año 2015. Es así que para el año 2007, el ejecutivo, volvió a plantear una reforma al régimen de transferencias, para lo cual propuso una nueva enmienda constitucional, que sería aprobada sin mayores tropiezos, ese mismo año y reglamentada mediante la Ley 1176 de 2007.

Como ya se ha ilustrado, este Acto Legislativo continúa con la merma del ritmo de crecimiento de los recursos que del presupuesto nacional deben trasladarse a las entidades territoriales. Pero no sólo eso, además se estableció

a través de la ley reglamentaria del Acto Legislativo, que el uso de los recursos por parte de los gobiernos locales, debería hacerse dentro del marco de las políticas, programas y proyectos previamente aprobados por el Gobierno Nacional, ello en contravía de lo dispuesto por la Carta de 1991, en materia de descentralización y autonomía territorial. En la práctica, hay que señalar que literalmente los gobiernos territoriales quedan atados a los criterios técnicos del gobierno nacional, reduciendo a su más mínima expresión, su ya precaria autonomía gubernativa y presupuestal.

Estructura constitucional y funcionamiento del régimen de regalías

La Constitución de 1991 definió también el régimen de distribución de regalías en Colombia y señaló los parámetros, así como la justificación de tal figura en el ordenamiento jurídico colombiano. En primer término los artículos 332, 360 y 361⁴ consagrados en el título III “del régimen económico y de hacienda pública” en el capítulo IV “de la distribución de los recursos y las competencias”. De esta manera se sostiene en términos generales que las regalías son una contraprestación económica generada de manera directa a favor del Estado y las entidades territoriales. Éstas comprenden tanto los departamentos y municipios en cuyo territorio se explotan los recursos naturales no renovables, como los municipios portuarios por donde se transportan dichos recursos o sus derivados. (Echavarría, 2010, p.2)

Estos artículos fueron desarrollados posteriormente en la Ley 141 de 1994, la cual determinó el diseño constitucional y la estructura normativa concreta empleada en la distribución de los montos específicos de las regalías entre las diferentes entidades territoriales, distribución que se realizaría de acuerdo con el tipo y volumen de los recursos naturales explotados y transportados, además se ordenó la creación del Fondo Nacional de Regalías.⁵

A su vez, otras entidades territoriales reciben recursos por concepto de regalías indirectamente a través de la asignación de recursos del Fondo Nacional de Regalías (FNR), así como algunas instituciones como las Corpora-

4 Art. 360. C.P.C. — “La ley determinará las condiciones para la explotación de los recursos naturales no renovables así como los derechos de las entidades territoriales sobre los mismos. La explotación de un recurso natural no renovable causará a favor del Estado, una contraprestación económica a título de regalía, sin perjuicio de cualquier otro derecho o compensación que se pacte. Los departamentos y municipios en cuyo territorio se adelanten explotaciones de recursos naturales no renovables, así como los puertos marítimos y fluviales por donde se transporten dichos recursos o productos derivados de los mismos, tendrán derecho a participar en las regalías y compensaciones.”

Art. 361. C.P.C. - “Con los ingresos provenientes de las regalías que no sean asignados a los departamentos y municipios, se creará un Fondo Nacional de Regalías cuyos recursos se destinarán a las entidades territoriales en los términos que señale la ley. Estos fondos se aplicarán a la promoción de la minería, a la preservación del ambiente y a financiar proyectos regionales de inversión definidos como prioritarios en los planes de desarrollo de las respectivas entidades territoriales.”

5 Según Echavarría (2010). “A través de la creación del Fondo Nacional de Regalías, se produjo un creciente volumen de regalías generadas por la explotación de hidrocarburos, carbón, níquel y demás recursos naturales no renovables. De esta forma, durante el período comprendido entre 1994 y 2009, se generaron regalías cercanas a los \$42.2 billones, a precios constantes de 2009, de los cuales \$33.3 billones correspondían a regalías directas y \$8.9 billones a indirectas”.

ciones Autónomas Regionales, el Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales (Fonpet), Ingeominas, Cormagdalena y el Fondo de Fomento del Carbón,⁶ entre los más importantes. Echavarría (2010)

En primer término, el gobierno nacional sostiene que la reforma persigue la eliminación de los actos de corrupción que tradicionalmente han acompañado la distribución en las regiones de tales recursos.⁷ En segundo término, se señala que la aprobación del mismo proyecto detendría la supuesta desproporción de distribución de tales partidas, al crearse un fondo (fondo de compensación regional) que redistribuiría en forma más racional y equitativa los montos que se irrigaban en las regiones productoras o a las zonas portuarias. Ministerio de Hacienda y Crédito Público (2010)

De la exposición de motivos del proyecto y de los argumentos que se han esbozado públicamente para defenderlo, se pueden extraer las verdaderas razones que llevaron con tanta premura al ejecutivo a proponer y aprobar dicha reforma constitucional. Primero, parece bastante endeble el argumento según el cual la iniciativa pretende cercenar los actos de corrupción de los cuales ha sido testigo el país en relación con la distribución y apropiación de la regalías. Un reciente informe del Zar Anticorrupción muestra cómo se han perdido, por obra de la corrupción en el gobierno central, una cifra cercana a los 4 billones de pesos por año⁸, monto que de por sí desvirtúa cualquier alegato de transparencia y honestidad en el manejo de los recursos públicos por parte del poder ejecutivo.⁹ Pero además, en ninguna parte del proyecto y probablemente de la ley que reglamente la reforma constitucional, hay o existirá algún mecanismo que asegure que dichos recursos en manos del gobierno central se van a manejar con un margen más eficaz de transparencia, por lo menos nada en la conducta del ejecutivo parece avalar tal supuesto.

6 Ley 209 de 1995.

7 La República. “Presidente Santos Sancionó la ley que establece la regla fiscal” En: http://www.larepublica.co/archivos/ECONOMIA/2011-07-08/presidente-santos-sanciono-la-ley-que-establece-la-regla-fiscal_132621.php

8 El informe completo puede verse en: <http://www.anticorruccion.gov.co/Prensa/2009/Paginas/090821c.aspx>

9 “El zar anticorrupción encontró que en Colombia se pierden 4 billones de pesos al año en la contratación pública nacional, casi la misma plata que el total de las regalías. Y en la ineficiencia demos un solo ejemplo, aunque podría dar muchos: del Fondo Nacional de Regalías: a 31 de diciembre del año pasado, se quedaron guardados 4 billones de pesos, que Planeación Nacional, es decir, el gobierno nacional, los supuestos campeones de la eficiencia, no fueron capaces de gastarse por una u otra razón, mientras inculcaban por ineficientes a la gente de los municipios y los departamentos”. - En el proyecto de regalías, la retórica sobre la equidad oculta la desmedida voracidad del gobierno nacional. - Intervención del senador Jorge Enrique Robledo en el debate sobre el proyecto de acto legislativo que redistribuye las regalías, plenaria del Senado, 5 de octubre de 2010.

Adicionalmente, el gobierno oculta que en la dirección política y administrativa de los departamentos han estado tradicionalmente, en su abrumadora mayoría, dirigentes conmlitones de las agrupaciones políticas de su coalición, tanto de la anterior administración como de la coalición de la “unidad nacional”, es decir, la manguala de la politiquería tradicional en torno del delfín proveniente de la casa editorial El Tiempo.

De otro lado, el segundo argumento del gobierno carece totalmente de seriedad y sustento, puesto que sostiene que esta reforma eliminará la supuesta inequidad regional en la distribución de los recursos de regalías entre departamentos productores y departamentos no productores de recursos naturales sujetos al actual régimen de regalías. (Estrada, 2010, p. 6). Lo que oculta dicha argumentación, es que la constitución ampara de forma clara los derechos de las entidades territoriales sobre la explotación de sus recursos naturales, y sobre la destinación de sus recursos propios, una reforma constitucional eliminaría la posibilidad de que este principio fuese preservado por la Corte Constitucional al hacer el control de constitucionalidad de una eventual ley de iniciativa del ejecutivo, de ahí la imperiosa necesidad de un acto legislativo. En el fondo, se trata de una transferencia de derechos constitucionales de los departamentos y de los municipios al gobierno central, en la práctica un contrasentido constitucional, una iniciativa de reversa del proceso y los principios de descentralización consagrados en la Carta Política colombiana.



Fotografía1. Regalías. Recuperado de: <http://www.ucc.edu.co/pasto/PublishingImages/regalias.jpg>.

Pero no es sólo eso, la explotación de recursos naturales no renovables trae por lo menos dos consecuencias graves: la primera, es un gran deterioro socio ambiental de la región sometida a la explotación de dicho recurso, y la segunda, una utilidad esperada de dicha explotación que en la mayoría de los casos es ínfima para la entidad te-

rritorial en la que se establece la explotación. De manera que se puede señalar que si el ánimo del gobierno fuese compensar a las regiones por los evidentes problemas de desatención de las necesidades sociales básicas que muchas de ellas poseen, entre otras por 20 años continuos de aplicación desaforada de la política neoliberal, podrían explorarse alternativas que no impliquen expropiar a las regiones productoras de recursos que en muchos casos compensan lo dejado de percibir en las dos reformas anteriores del régimen de transferencias.

Así, por ejemplo, crear un tributo especial a los nuevos proyectos de explotación minera de las multinacionales del ramo que operan en Colombia en condiciones de ventaja inusitadas o decretar un aumento sustancial de los montos de las regalías que pagan estas mismas empresas, podrían ser una de las tantas alternativas que se podrían emplear para tal propósito de forma que no involucre quitarle a unas deprimidas regiones productoras, para, supuestamente, darle unas migajas a otras regiones aún más pobres pero carentes de condiciones de explotación de recursos naturales, y por tanto de regalías, con la consabida mala política de propiciar una pelea entre departamentos y entes territoriales.

Por lo anterior, es claro que son otras las motivaciones del ejecutivo al impulsar con tanto afán esta reforma constitucional. El Estado central, es decir el gobierno nacional se encuentra atravesando serias dificultades fiscales. Ello se evidencia en la cifra del déficit fiscal del año 2009, la cuál ascendió a 24 billones de pesos y equivalía al 4,6% del Producto Interno Bruto. En una declaración reciente, el ministro de hacienda señalaba que el proyecto debe también contribuir al equilibrio fiscal, afirmación que da buena cuenta de los propósitos ciertos que persigue la iniciativa, los profundos problemas fiscales del gobierno son la causa de su necesidad de concentrar nacionalmente el manejo y la destinación de los recursos de regalías.

Una preocupación central expresada por los orientadores de la política pública en materia económica del Estado colombiano es cómo asegurar recursos para el pago cumplido y expedito de las obligaciones financieras externas, en razón de que la menguada capacidad fiscal del país parece muy endeble para asegurar el ingente caudal de recursos destinados a honrar tales compromisos. De otro lado, el continuo proceso de revaluación, originado en una masiva e incontrolada entrada de capitales, ha desbalanceado el control de la tasa de cambio a la baja, ello en contravía, de la inversión social en las regiones que entre otras podría hacerse con recursos de regalías.

No es claro, luego de aprobada la reforma, quién manejará los dineros, ni quién y cómo se administrarán los

fondos que crea el mencionado acto legislativo. Es de esperarse que la ley reglamentaria desarrolle este álgido punto, pero es plausible suponer que el Banco de la República manejará estos recursos bajo la óptica tradicional de continuar con los compromisos fiscales adquiridos con el FMI, durante las firma de los acuerdos: “Stand By”. De ocurrir así, se estaría confirmando la tesis que en el marco de la regla fiscal, serán las comunidades más marginadas del país las que terminarán pagando los desfueros de la ortodoxia económica neoliberal, por la vía de sacrificar las destinaciones de las partidas de regalías, para asegurar de un lado la seguridad jurídica y estabilidad macroeconómica a las inversiones externas, y de otro, los acuerdos de financiación del déficit del Estado central.

No se puede dejar de recalcar que los compromisos crediticios del Estado colombiano fueron adquiridos como fruto precisamente de la aplicación contumaz de la ortodoxia neoliberal, y que una vez reducido el espacio fiscal y productivo del gobierno, este recurre a sacar de los bolsillos marchitos de las regiones los recursos para seguir recabando en las mismas premisas ya enteramente agotadas. Aquí encontramos centro de relación entre los dos actos legislativos, puesto que la - regla fiscal - es decir la aplicación material del derecho a la sostenibilidad macroeconómica persigue el mismo propósito, constitucionalizar un esquema teórico de política fiscal en clave neoliberal y desterrar el limitado margen de derechos sociales que quedaron insertos en la Carta Política, para refundar la estructura general del Estado en una abierta configuración neoliberal.

Derecho a la sostenibilidad macroeconómica y regla fiscal

El gobierno nacional presentó e hizo aprobar junto con el Acto Legislativo de regalías un proyecto aún más lesivo que el anterior, por cuanto buscó limitar de forma radical los alcances que tiene la débil estructura del Estado Social de Derecho en Colombia. En este orden de ideas, un comité técnico interinstitucional conformado por un grupo de técnicos agrupados por el DNP, el Ministerio de Hacienda y el Banco de la República, efectuaron una serie de recomendaciones al Gobierno Central sobre la denominada “Regla fiscal”, y propuso entre otras una reforma constitucional para instaurarla como derecho¹⁰.

¹⁰ Este grupo fue conformado a petición del gobierno Uribe Vélez, y sus recomendaciones expresadas en los textos del Acto Legislativo, fueron retomadas y profundizadas por la administración Santos. De forma, dichas recomendaciones son hoy una realidad constitucional y demuestran cómo los dos gobiernos están profundamente imbricados y las supuestas diferencias que algunos analistas encuentran entre ambos son más bien aparentes.

Fué así como el 20 de julio, el Gobierno de Juan Manuel Santos presentó el proyecto elaborado por el Ministro de Hacienda y el director de Planeación Nacional del gobierno anterior, el Acto Legislativo 16 de 2010, por el cual se garantiza la estabilidad macroeconómica como derecho fundamental para alcanzar los fines del Estado Social de Derecho”, acto legislativo que modifica los Artículos 334, 336 y 341 de la Constitución Nacional y altera la morfología del esquema constitucional de garantías, y aseguramiento de derechos sociales, premisa fundante del Estado Social de Derecho.

Una agenda de política fiscal



Fotografía 2. Una agenda de política fiscal. Recuperado de: <http://image.slidesharecdn.com/unaagendadepolticafiscal-130117191057-phpapp02/slide-1-1024.jpg>

Las premisas teóricas en que se funda este proyecto son, entre otras, que un marco de férrea disciplina fiscal puede brindar mejores posibilidades de obtener un crecimiento más alto y sostenido en un clima en el que los negocios puedan prosperar libremente, (Williamson 1990). El supuesto adicional da cuenta de cómo una baja inflación, es la garantía para un crecimiento sostenido, desechando cualquier forma de intervención o expansión monetaria central, que según el gobierno, estimularía el alza de los precios de la economía, disparando la inflación y aumentando el déficit fiscal y desincentivando un sano margen de inversión y ahorro. (Suárez, 2010)

Los instigadores de este proyecto arremeten contra el cartapacio de derechos consagrados en la Constitución de 1991, ellos atacan particularmente las obligaciones de gasto que la Constitución impone al Estado en general, pero hacen énfasis particular en la obligación de gasto impuesta al ejecutivo, e insisten, en que dichas obligaciones sólo conllevan a un aumento del déficit fiscal. Déficit, que debe financiarse con endeudamiento externo, y señalan que tal dinámica debe ser contrarrestada únicamente con una férrea política de disciplina fiscal y mesura en el gasto público. Así, las políticas de focalización y uso eficiente de los recursos fiscales en la atención

de la población más vulnerable son las fórmulas con las cuales un Estado responsable manejará juiciosamente sus finanzas y se comportará de manera acorde con las exigencias propias del ámbito de un mundo globalizado. (Suárez, 2010, p.217)

Con la aprobación de la reforma constitucional, la disposición genérica de “Sostenibilidad Fiscal” se concreta en la forma de “Regla fiscal”, es decir, en una ley con mayor orden jerárquico vinculada o incorporada al Estatuto Orgánico de Presupuesto y al Plan de Desarrollo. (Suárez, 2010, p.218), de manera tal, que la regla fiscal consistiría en la práctica, en la imposición con fuerza de rango constitucional, de un gasto público prudente y restringido, amparado en la premisa de equilibrar los gastos y los ingresos del Estado. La determinación cuantitativa de la regla fiscal, se hace mediante una fórmula de la ortodoxia del manejo de las finanzas públicas neoclásico, se fija el superávit primario estructural permanente del GNC, como un porcentaje del PIB, que consiste en lograr un excedente, luego de restar de los ingresos corrientes los gastos de funcionamiento y de inversión, de manera que el destino del superávit primario se orientará a la reducción de la deuda pública respecto del PIB. (Suárez, 2010, p.218)

La regla fiscal formulada para Colombia es la siguiente:

$$B_t = B^* + 0,3 Y_t + CCIP_t$$

Donde, B_t : es el balance fiscal primario del Gobierno Nacional Central; B^* : es el balance fiscal primario objetivo que hace sostenible la deuda en el mediano plazo; Y_t : es la brecha del producto en la economía colombiana; $CCIP_t$: es el componente cíclico de los ingresos petroleros del Gobierno Nacional Central.¹¹

El gobierno nacional sabe que se encuentra obligado a reducir las propensiones que tiene su deuda de no poder continuar sosteniendo el “roll over” para financiar externamente su déficit¹², gracias a que si la tasa decreciente

11 Ministerio de Hacienda y Crédito Público. “Así, se requerirá un mayor superávit (o menor déficit) cuando el crecimiento de la economía se ubique por encima de su nivel potencial y/o los ingresos petroleros estén por encima de su senda de largo plazo y, por el contrario, se permitirá un menor superávit (o mayor déficit) cuando el crecimiento de la economía se ubique por debajo de su nivel potencial y/o los ingresos petroleros estén por debajo de su senda de largo plazo”.

12 De acuerdo con el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, la deuda del Gobierno Nacional Central alcanza el 39,4% del PIB. Para que sea sostenible - dice la regla de política - dicha deuda debe reducirse al 28% del PIB. Esta senda de ajuste impone lógicas de austeridad profundas en la inversión pública (salud, educación, lucha contra la pobreza, atención a víctimas y desplazados, etc.), que serían innecesarias si se revisa la abundante literatura económica que acepta que el nivel adecuado de deuda pública para un país en desarrollo puede alcanzar el 60% del PIB, siempre y cuando la deuda tenga como objetivo la inversión pública.

del PIB es menor a la tasa de interés real, el aumento de los montos de los pasivos del gobierno hacen impagable la deuda, incluso en el corto plazo, con lo que se vería obligado a acudir a la emisión o peor a la moratoria de pagos afectando, de un lado a los tenedores de bonos y de otro a los operadores del mercado de capitales, tal situación es impensable para los fines de la política económica oficial. (Suárez, 2009, p. 219)

De esta forma la “Regla fiscal” elimina la posibilidad real del Estado de manejar en forma autónoma su emisión, o la expansión de su política monetaria, para manejar una eventualidad, o un momento de crisis de la economía, reduciendo de contera el alcance de las políticas sociales del Estado, todo ello además, enmarcado en el manejo de las finanzas públicas con inflación objetivo cero como eje de la política económica del gobierno. Lo anterior también busca alcanzar la anhelada calificación de riesgo que otorgan firmas internacionales, para garantizar la estabilidad y reducir la incertidumbre de los inversionistas foráneos, propósitos últimos de los gobiernos tributarios de la concepción neoliberal.

Por último, resulta pertinente hacer notar, cómo la presunción de un aumento significativo de los ingresos por vía del volcamiento del país hacia la actividad minero energética, sería de vital importancia para incorporar la Regla fiscal para el Gobierno Central, porque un aumento de dichos rubros significaría que estos nuevos recursos aumentarían sin duda el déficit primario y por tanto serían un colchón para el manejo de la deuda, la pregunta que nos haríamos aquí, es: ¿Por qué no aprovechar estos recursos en la solución de las ingentes necesidades del pueblo en su conjunto en lugar de mantener estables los negocios de los especuladores financieros externos?, la respuesta ya está más que clara en las políticas que defiende y agencia el actual Gobierno.

De otro lado, y mucho más grave todavía, es lo que puede ocurrir con las posibilidades de garantía y aseguramiento de derechos sociales que impone la Constitución de 1991 y que ha abanderado la Corte Constitucional con sus fallos. Es de esperarse que la Corte, que tradicionalmente ha estado de lado de la estabilidad fiscal y de un manejo responsable de las finanzas del Estado, termine aprobando esta reforma constitucional, por lo menos así lo dejan entrever los fallos que en materia económica ha proferido el tribunal durante la última década. Recuérdese el trascendental fallo aprobatorio sobre el TLC con Estados Unidos o sobre la unificación de los regímenes pensionales.

Al parecer la dicotomía interna que muestra la Carta Política colombiana, se está resolviendo a favor de la parte neoliberal de la misma, y la posibilidad material de ase-

guramiento de los derechos sociales y de los apelativos del presupuesto general de la nación para atender la política social como garantía del denominado Estado Social de Derecho, tienden a desaparecer y la velocidad de su agotamiento se acelera con la entrada en vigor de ambas reformas constitucionales. De tal manera que la lección para quienes albergaron alguna esperanza de cambio en el gobierno de Juan Manuel Santos será tan dura como el error de su análisis al ver en este un distanciamiento por lo menos en materia de Política Económica y Social con el Gobierno de Álvaro Uribe Vélez.

Conclusiones

Luego de 21 años de vigencia de la nueva Carta Política, es claro cómo la tensión expresada en su seno, entre la parte garantista y la parte neoliberal del texto, parece inclinarse a favor de la segunda, en tanto las medidas de política macroeconómica aprobadas por medio de las enmiendas al texto de 1991, regulan los mecanismos técnicos propios para reducir y limitar al máximo la com-

petencia de aseguramiento y garantía que había tenido hasta ahora la Corte Constitucional y los jueces de tutela. En la misma línea apunta la cada vez más restringida descentralización administrativa, que se desdibujó del diseño que había tenido desde la reforma de 1986 y su incorporación posterior como norma de rango constitucional en la asamblea de 1991.

La Constitución es el marco legal que regenta la estructura normativa de un país. En Colombia, la Constitución de 1991 fue producto de una negociación política que involucró a varios sectores de la vida nacional de todos los lados del amplio espectro político interno. Así, los grupos insurgentes que negociaron su desmovilización y muchos sectores de la izquierda, lograron incluir en el texto elementos normativos de tipo garantista, entre tanto los sectores más conservadores introdujeron en el seno de la Carta, sus puntos de manejo neoliberal de la economía interna. Hoy dos décadas después, asistimos a la muerte de las prerrogativas hechas por los primeros. El concepto genérico de Estado Social de Derecho se enterrará bajo los mecanismos de política económica, quitándose el lastre de los derechos cedidos en la negociación de 1991.



Fotografía 3: Minas de sal, Guajira colombiana. Por: Ricardo Nanclares.

- Ahumada, C. P. (1995). *The neoliberal authoritarian model and its impact on the relationship between state and society in Colombia, 1986-1994*, Ann Arbor, NY.
- Echavarría, H. (2010). *Reforma al Sistema General de Regalías*. Instituto de Ciencia Política. Boletín 170.
- Estrada, J. (2010). Reforma al régimen de regalías. *Revista Izquierda*, No 6.
- González, J. (2000). El desmanejo de la deuda pública interna. *Economía Colombiana*, No. 281. Bogotá: Contraloría General de la República.
- Libreros, D. A. (2010). El fracaso anunciado en la estrategia del gobierno para detener la revaluación. *Revista Izquierda*. No 6.
- Ministerio de Hacienda y Crédito Público. (2010). *Regla fiscal para Colombia*. Bogotá: Comité Técnico Interinstitucional.
- Ministerio de Hacienda y Crédito Público. (2010). *Proyecto de Acto Legislativo por el cual se establece el derecho a la sostenibilidad fiscal para alcanzar los fines del Estado Social de Derecho. Exposición de Motivos*. Bogotá: Ministerio de Hacienda y Crédito Público.
- Ministerio de Hacienda y Crédito Público. (2010). Ministerio de Minas y Energía. *Proyecto de Acto Legislativo Por el cual se constituye el sistema general de Regalías, Se modifican los artículos 360 y 361 de la Constitución Política y se dictan otras sobre el régimen de Regalías y Compensaciones*. Bogotá.
- Restrepo, D. I. (S.F.) *Presentación de estudio en el foro Futuro del Sistema General de Participaciones*. Federación colombiana de municipios. Recuperado de: <http://www.google.com.co/search?sourceid=chrome&ie=UTF&q=Sistema+General+de+participaciones+Dario+Indalecio+Restrepo>.
- Restrepo, D. I. (2006, 15 de octubre). La celada contra las transferencias. *UN Periódico*.
- Suárez, A. (2010). *La confianza Inversionista*. Bogotá: Aurora Editores.
- Williamson, J. (1990). *Latin American Adjustment. How much has happened*. Washington: Institute for International Economics.