

20 AÑOS DE CONSTITUCIÓN: ¿AVANCE O RETROCESO FISCAL?

GERARDO RODRÍGUEZ ESTUPIÑÁN*

RESUMEN

Al cumplir la Constitución de 1991 veinte años de vigencia, ordenando los poderes políticos y derechos de los ciudadanos en Colombia, se despiertan inquietudes sobre sus efectos y resultados en el comportamiento económico, político y social de nuestro país. El primer artículo define al país como un Estado social de derecho organizado en forma de república unitaria, descentralizada y con autonomía de sus entes territoriales. Se buscaba satisfacer las necesidades básicas de la población extendiendo la autonomía al campo fiscal, permitiendo el manejo de recurso por parte de los gobiernos territoriales. En este estudio se pretende demostrar cómo la autonomía fiscal otorgada por la Carta Magna, ha perdido espacio mediante constantes reformas que gradualmente concentran en el Gobierno Nacional Central (GNC) la mayor maniobrabilidad en el manejo de recursos públicos, mejorando marginalmente la situación social de nuestro territorio.

Palabras clave: Descentralización fiscal, transferencias, ingresos tributarios, crecimiento económico.

Fecha de recepción: 16 de mayo de 2011
Fecha de aceptación: 19 de junio de 2011

* Magíster en Ciencias Económicas de la Universidad Nacional de Colombia. Director grupo de investigación Economía y Gestión Pública. Universidad de Cartagena, ex secretario de Hacienda Departamento de Bolívar.

ABSTRACT

To uphold the Constitution of 1991 twenty years of life, commanding the political powers and rights of citizens in Colombia, raising concerns about its effects and results in economic performance, political and social development of our country. Article 01 defines the country as a social state organized as an unitary Republic, decentralized with autonomous territorial entities. The aim was to meet the population's basic needs by extending autonomy to the fiscal side, allowing resource management by territorial governments. This written using key indicators show focuses on taxes and fiscal autonomy granted by the constitution, a lost space through continued reforms that gradually concentrated in the Central Government (NCG) greater maneuverability in the management of public resources, marginally improved the social situation of our country.

Key words: Fiscal decentralization, transfers, income tax, rconomic growth.

JEL: E62, H24, O4

Sumario: Introducción. Aspectos generales. Nuevo centralismo. Evolución fiscal
A manera de conclusión Bibliografía.

INTRODUCCIÓN

Antes de 1991, los problemas que más agobiaban a nuestra nación eran: corrupción de las instituciones, orden público y la apremiante necesidad de modernización estatal exigida por las transformaciones económicas a nivel internacional entre otros, que demandaban un cambio total en las leyes y normas de nuestro país. Es así como se da paso a un proceso participativo que culmina en la creación de una Asamblea Constitucional la cual tenía la responsabilidad de redactar una nueva Carta Magna: Y así se hizo. Al cumplirse 20 años de su creación surgen todo tipo de reflexiones sobre su impacto en las costumbres políticas, económicas y sociales de nuestro país.

Para algunos expertos su principal aporte es en el fortalecimiento de los derechos fundamentales tanto individuales como colectivos de los colombianos con la importancia dada a un instrumento judicial como la Acción de Tutela, que se convierte en el mecanismo de agilidad a la defensa de derechos adquiridos y reconocidos, para otros es el cambio en el manejo económico a través de la autonomía e independencia de la Banca Central por un lado y por otro fue la descentralización administrativa y fiscal de los entes territoriales el verdadero impacto generado.

El presente artículo pretende hacer un aporte a este aniversario haciendo un análisis crítico y reflexivo a la descentralización fiscal, sin olvidar que es en el proceso de elección popular de alcaldes en el segundo periodo de los ochenta el inicio de la descentralización en nuestro país, complementándose posteriormente con el proyecto y puesta en marcha de la Constitución Política del 91. Después de 20 años el centralismo sigue imponiéndose a pesar de los nuevos instrumentos incorporados como son la cesión a municipios, la titularidad de impuestos, Fondo Nacional de Regalías y los cambios a las transferencias territoriales (del situado fiscal a sistema general de participación).

Se aborda el tema resaltando el proceso de transición de un Estado totalmente centralizado causante en gran parte de las inequidades regionales y concentración de poder en el Gobierno Nacional Central (GNC) a uno descentralizado con una clara intención participativa de fortalecimiento de los procesos democráticos.

Se analiza someramente la situación fiscal de los entes territoriales que no han podido fortalecer sus ingresos propios y continúan teniendo como principal fuente de ingresos las transferencias en un ambiente financiero de excesivo gasto público, aumento de endeudamiento y déficit fiscal territorial.

Posteriormente describimos las reformas generadas a este nuevo proceso que tienen como origen la crisis fiscal de 1999, y cómo han llevado a un retroceso en la autonomía y descentralización fiscal a entes territoriales, alejándose cada día más la ilusión de una sociedad más justa y equitativa social y económicamente. En este sentido se tendrán en cuenta indicadores de crecimiento económico y evolución de la pobreza entre otros de los cinco periodos presidenciales corridos en el periodo de estudio.

ASPECTOS GENERALES

La historia de Colombia se ha caracterizado, hasta el presente, por etapas reiterativas de violencia, lo que demuestra, por un lado, la continua inoperancia del Estado en hacer presencia en todo el territorio y, por otro, la debilidad de sus instituciones para generar una verdadera justicia social. Esta violencia ha pasado por procesos de transformación ligados a coyunturas que buscaban llenar los vacíos del Estado; violencia política precedida por guerrilla, narcotráfico, paramilitarismo, bandas criminales y el clientelismo como flagelo común, que desdibuja cualquier proceso democrático.

Otro aspecto que caracterizó el devenir político de Colombia ha sido el centralismo de Estado que mantuvo a los gobiernos locales marginados y sometidos a las decisiones discrecionales del gobierno nacional. “Entre 1930 y 1979 la participación del Estado central en el total de las recaudaciones tributarias aumento del 54 al 84%, nivel que se mantenía a comienzos de los años noventa”¹. Esta situación contribuyó al crecimiento inequitativo de las regiones colombianas, donde departamentos y municipios carecían de recursos necesarios para generar servicios básicos e infraestructura, lo cual hubiese posicionado mejor a Colombia frente a la economía mundial.

Ante este panorama, un grupo de colombianos propone como salida a estos conflictos una nueva Constitución en la que participarían todas las fuerzas políticas y sociales como alternativa para llevar a Colombia a un verdadero cambio de estructura, no solo de nuestras costumbres políticas sino económicas, influenciadas por el pensamiento neoliberal que incursionaba en el mundo. Es así como nace la Constitución Política de 1991, con un criterio de fortalecimiento de la democracia y búsqueda de mayores espacios para disminuir niveles de pobreza y generar mayor equidad social.

Así, con la nueva Constitución el viejo Estado Asistencialista con gestión centralizada, se transforma en el nuevo Estado social de derecho con gestión descentralizada a nivel fiscal. Aparecen para ello nuevos instrumentos como: el Fondo Nacional de

1 Gabriel Aghon y otros. *Desarrollo Económico Local y descentralización en América Latina: Análisis Comparativo*, p. 206. Consultada el 25 de julio del 2011 en http://moodle.eclac.cl/moodle17/file.php/1/materiales_del/documentos/grupo2/lcl1549e/LCL1549E.pdf (2001).

Regalías, la cesión a municipios, la titularización de impuestos, y el aumento de las transferencias (con las respectivas modificaciones al ya creado situado fiscal). También aparece la independencia en el manejo de la política monetaria y cambiaria dada al Banco de la República.

Pero hoy, después de 30 reformas a nuestra Carta Magna (y seis propuestas con la actual legislatura) se pierde el rumbo trazado. Algunas solo han servido para solucionar problemas coyunturales y situaciones episódicas (J. Castro, 2011) que han llevado a la pérdida gradual de autonomía administrativa y financiera de los gobiernos de los entes territoriales.

Retrocedemos en democracia, presupuestos y planeación participativa al buscar los gobiernos de turno concentrar mayor poder en el Gobierno Nacional Central (GNC). Los resultados de dicha concentración fueron una Constitución fiscal que no ha podido controlar el déficit y por el contrario, lo estimula y lo financia con mayor deuda y menos eficiencia tributaria. Ello ha generado propuestas nuevas de reglas fiscales que establezcan límites al gasto, reducción de deuda pública y creación de fondos de estabilización, entre otros.

Por otro lado, la democracia sigue debilitada con las constantes muertes y desapariciones, especialmente de líderes sociales y políticos. Torres (1998) citado por Espitia (2004) aclara la difícil situación de orden público en la transición hacia la nueva Constitución:

“Al finalizar la década de los noventa el balance era de 12.859 asesinatos políticos y la agudización del conflicto armado en todo el país. No estaba lejos de la verdad el ministro de Defensa Nacional de la administración Gaviria cuando afirmó en 1991: ‘Los grupos paramilitares son la mayor amenaza para la estabilidad institucional del país’². Y efectivamente en los últimos veinte años se calcula en 150.000 los muertos por cuenta del paramilitarismo³ y 25.000 desaparecidos de acuerdo con la Fiscalía General de la Nación (Molano, 2010). En la primera década del nuevo siglo se demuestra cómo esta fuerza oscura penetra todas las instancias del Estado especialmente la rama Legislativa con el escándalo de la parapolítica.

No se puede desconocer que en la descentralización fiscal y administrativa los paramilitares encuentran el camino hacia su expansión. Fue la oportunidad de saquear recursos públicos principalmente los de salud y educación, es así como estos grupos

2 Jorge Espitia, La descentralización fiscal y el crecimiento económico: evidencia para Colombia. Revista *ESPE*, N° 46, pp. 186-248. (2004).

3 Nacieron como Autodefensas Campesinas de Córdoba y Urabá (ACCU), posteriormente se extendieron a todo el país como Autodefensas Unidas de Colombia (AUC), fueron organizaciones ilegales conocidas como Paramilitares.

se apropiaron año por año y desde 1990, entre el 10 y 50% del total de los ingresos de las gobernaciones (según lo revelan los cables de Wikileaks publicado por el periódico *El Espectador* en su edición del día 29 de mayo de 2011), recursos utilizados entre otros para la compra de funcionarios públicos, escondiéndose una alianza macabra que sigue destapándose en nuestros días.

NUEVO CENTRALISMO

El primer resultado impactante de la puesta en marcha de la actual Constitución fue la crisis fiscal de 1999, caracterizada por altos déficits como resultado de mayores gastos que no fueron respaldados con mayores ingresos. *“Bajo el nuevo esquema, y especialmente a partir de 1995, se empieza a evidenciar un deterioro en las finanzas del gobierno nacional y de los gobiernos territoriales: mientras el déficit de los gobiernos territoriales pasó del 0,3% del PIB en 1990 al 0,6% del PIB en 1999, el del gobierno central pasó del 1,0% de PIB al 6,8% del PIB en el mismo período”*⁴. Frente a esta situación se ponen en marcha normas de ajuste fiscal que debilitan la descentralización:

1. Acto legislativo 01 de 2001 por medio del cual se recortan transferencias temporalmente, transformando el situado fiscal y los recursos de los ingresos corrientes de la nación (ICN) transferidos a los municipios, en el Sistema General de Participación (SGP)⁵. Se produce un cambio en la regla pasando a depender ya no de la dinámica de los ICN, sino a crecer en términos reales en el rango 2 y 2,5% durante el periodo 2002-2006.
2. Acto legislativo 04 de 2007. Al no mejorar la situación fiscal, se extiende el régimen de transición del SGP hasta el 2016 con argumentos “adornados” de mayor generación de crecimiento y desarrollo económico. Estos actos reducen recursos para satisfacer necesidades básicas en los entes territoriales, como salud y educación. Los municipios y departamentos se convierten en ejecutores de las políticas e intereses del GNC.
3. Ley 617 de 2000. Al existir regiones de poblaciones sin capacidad contributiva, las transferencias se convierten en la principal fuente de ingresos. Esta situación lleva a que se establezcan límites al gasto de funcionamiento buscando prevenir nuevas crisis fiscales. Es así como los gastos de funcionamiento de alcaldías que

4 Banco de la República, Análisis de la descentralización fiscal en Colombia. Versión preliminar, p. 2. (2001).

5 Según lo establecido por la Ley 715 de 2001, 1122 y 1176 de 2007 los recursos de SGP son destinados a servicios de salud, educación, agua potable y saneamiento básico. Convirtiéndose en el eje de la descentralización fiscal en Colombia.

representaban un 99% de los ingresos tributarios en 2000 pasaron a representar el 61% en 2007 (Ministerio de Hacienda) y para el caso de las gobernaciones este gasto pasó del 95% a un 63% de los ingresos en el mismo periodo. A pesar de estos resultados, el costo en que incurren los entes territoriales al tomarse las decisiones desde el GNC es alto para su autonomía.

4. Ley 1176 de 2007. Reforma los artículos 356 y 357 de la Constitución recorriendo recursos del SGP y priorizando recursos para los planes departamentales de agua potable, es decir, la distribución toma como punto de partida criterios sectoriales y no territoriales. Nuevamente decisiones territoriales se toman desde el GNC bajo criterios de favorecer sectores más pobres de la población.
5. Recursos de regalías. Con el argumento de que son propiedad de la nación y no de los territorios, se busca centralizar las decisiones de distribución con criterios de equidad, pero se orientan más a financiar iliquidez y cumplir con compromisos de orden sectorial del GNC. El otro argumento es el desprestigio ganado por parte de gobernadores y alcaldes que por años han dado mal uso a estos recursos. Pero no es garantía de eficiencia que el manejo de recursos lo asuma el GNC. Los grandes escándalos de corrupción de estos últimos años no son ningún respaldo.

Como se puede observar, con reformas de este tipo, se pone en riesgo la descentralización como eje de la Constitución lo que conlleva a una mayor concentración de riqueza, aumento de la injusticia social y agudización de la corrupción. Es así como:

“El número de personas pobres, medido como aquellos con ingresos inferiores a US\$2 de paridad al día, fue mayor en 2006 (12.6 millones de personas) que en 1995 (9.3 millones)”⁶. A esto se suma el hecho de tener uno de los coeficientes Gini⁷ más altos del mundo y el más alto de América Latina, que según la Misión para el Empleo de las series de Empleo, Pobreza y Desigualdad (MESEP) dado a conocer en agosto de 2009, este permaneció estable en 0.59 en los últimos seis años. A esto se suma los escándalos por hechos de despilfarro y desviación de recursos públicos. De acuerdo con la Auditoría General de la República a diciembre de 2010 había más de 10.500 procesos relacionados con corrupción. Estos, junto con los recursos que son desviados del fisco por parte de funcionarios públicos, los cuales se acercan al 1% del PIB, nos llevan a concluir la gravedad de este flagelo en el buen funcionamiento de la cosa pública.

6 Alberto Carrasquilla, 20 de junio de 2011: Constitución de hecho. Diario *El Espectador*.

7 Este coeficiente es la medida técnica en la distribución del ingreso, donde 1 es lo más alto y 0 representa total equidad.

El actual gobierno recibe un país donde “la relación Recaudos Tributarios/PIB ha promediado un 13% del PIB, aun en épocas de auge (2005-2010), y al añadir los de las entidades territoriales (2% del PIB a nivel municipal y 1% del PIB a nivel departamental) totaliza un 16% del PIB. Esta cifra está por debajo de la media de la región (17% del PIB)...”⁸. Por lo tanto, se debe optar por la implementación de una tributación progresiva, que junto con el papel cada vez más activo de los entes de control, pueda cumplir con las metas de pobreza e informalidad que se tienen trazadas:

CUADRO 1. Metas Pobreza e Informalidad Gobierno Santos

	Base 2010	Meta 2014
Informalidad laboral	61,10%	54,40%
Pobreza	45,50%	38%
Pobreza extrema	16,40%	9,50%
Gini	0,58	0,54
Cobertura en educación superior	35,30%	50%

Fuente: *Plan Nacional de Desarrollo, cálculos propios.*

EVOLUCIÓN FISCAL

La nueva Constitución permitió que los entes territoriales recibieran más recursos en términos de transferencias, regalías y porcentajes de IVA. Sin embargo, al tener poca capacidad de movilidad de recursos, se ha ido perdiendo la autonomía fiscal ya que la mayoría de ellos tienen destinación específica. También se pensó que con la autonomía dada a municipios y departamentos para manejar sus ingresos y crear nuevos, aumentaría la liquidez para ellos. Pero no, se dejaron especialmente en Departamentos impuestos de difícil control y recaudo, acompañados de estatutos tributarios engorrosos y sin claridad en las bases gravables. (Ver cuadro 2).

Es así como municipios y departamentos continúan teniendo como principal fuente de ingresos las transferencias que han crecido en mayor proporción a los ingresos tributarios. (Ver gráfica 1). De igual forma se observa cómo los entes territoriales se precipitaron a déficits recurrentes hasta el año 2000 (ver gráfica 2), encontrando así el GNC la excusa perfecta para aplicar normas de ajuste fiscal que pone en cintura

8 Sergio Clavijo, Estructura fiscal de Colombia y ajustes requeridos (2010-2020). Consultado el 20 de julio de 2011 en: <http://anif.co/sites/default/files/uploads/Anif-Fiscal0711.pdf> (2011).

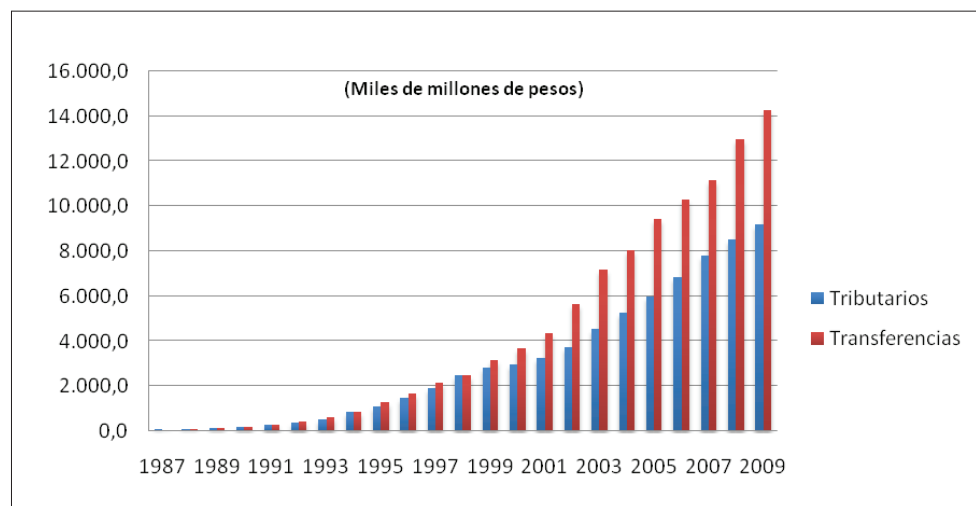
las finanzas territoriales las cuales pasaron de situaciones de déficit a superávit. Pero este saneamiento no fue suficiente; en el año 2007 las finanzas nuevamente se desequilibran y los mandatarios regionales proponen como salida a esta situación una reforma tributaria territorial y el gobierno de turno, una reestructuración de las transferencias, como efectivamente sucedió.

CUADRO 2. Estructura tributaria departamental

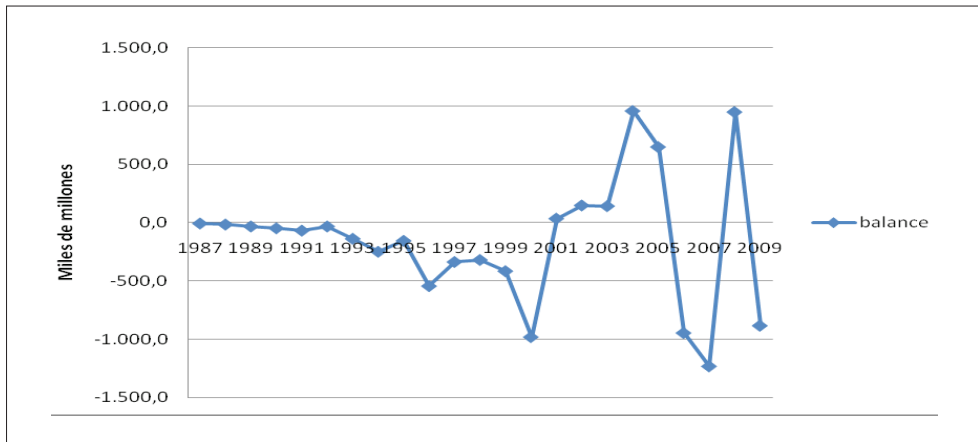
Movilidad y contaminación ambiental	Vehículos, gasolina motor y ACPM, derechos de tránsito y transporte.
Consumos con efectos nocivos en la salud y el medio ambiente	Tabaco, cigarrillos, cervezas, sifones, refajos y mezclas, licores vinos y aperitivos.
Relacionados con la tierra	Valorización y registro.
Arbitrios fiscales	Estampillas departamentales y degüello de ganado.
Monopolios rentísticos	Licores, loterías y chance.

Fuente: Federación Nacional de Departamentos. Citado por Observatorio Legislativo.

GRÁFICA 1. Ingresos tributarios vs transferencias



Fuente: Cálculos propios a partir de Banco de la República.

GRÁFICA 2. Balance Fiscal*

Fuente: Cálculos propios a partir de información del Banco de la República. *Balance fiscal: se obtiene con la siguiente ecuación: ingresos menos gastos, menos el préstamo neto, más los ajustes por transferencias.

Diferente fue la situación presentada por GNC quien maneja los impuestos más dinámicos y de mayor capacidad de recaudo y control: “Entre 1990 y 1999, los ingresos tributarios del Gobierno Nacional pasaron del 7,8% del PIB a 10,6% del PIB, mientras en los gobiernos subnacionales los recaudos tributarios aumentaron de 1,8% del PIB a 2,9% del PIB”⁹. El crecimiento a nivel territorial es lento, conduciendo sus finanzas a problemas de iliquidez y mayor dependencia de transferencias nacionales.

De igual forma, se mantiene esta tendencia en el periodo del presidente Uribe, caracterizado por alto niveles de crecimiento económico, no vistos en los últimos treinta años, que deberían llevar a incrementar el recaudo tributario. Pero el resultado fue muy modesto. El recaudo tributario del GNC en el periodo 2003-2007 fue solo del 14% del PIB (ANIF) llegando al 12,7% en 2010 (S. Clavijo). Estos porcentajes tan bajos se explican por las altas excepciones tributarias dadas por este gobierno que llevaron al país a ampliar su ya marcada inequidad social.

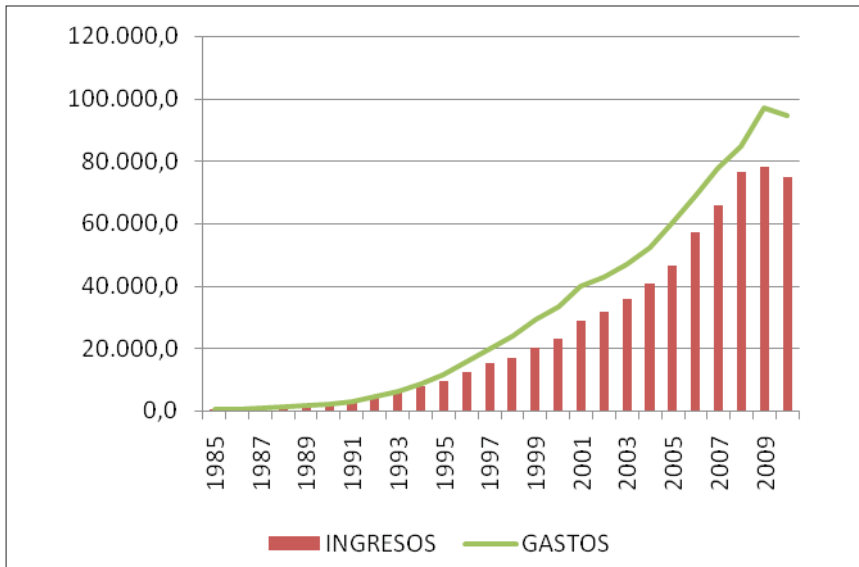
Respecto a los gobernantes regionales, generaron mayor gasto y despilfarro de recursos, que culminan con crisis fiscales que llevarían posteriormente a las ya nombradas normas de ajuste fiscal creadas por el GNC.

Una de las normas que refleja los resultados de este problema es la Ley 550, de

9 Ministerio de Hacienda y Crédito Público 10 años de transformación fiscal territorial de Colombia 1998-2008. (2009).

reestructuración de pasivos, a través de la cual los mandatarios territoriales suscriben programas de saneamiento fiscal¹⁰, que después de 11 años de creada, no ha solucionado los problemas de malos manejos de recursos públicos. Se han presentado casos de acreencias posacuerdo que han llevado a entes territoriales a extender esta ley en el tiempo. Y a pesar de argumentarse que no afecta la autonomía fiscal, la reorientación de rentas (que pueden tener destinación específica) sí afecta la inversión social. Pero no se puede concluir que la crisis de 1999 fue causada por los entes territoriales únicamente, el GNC también generó irresponsables manejos al efectuar gasto público sin respaldo en ingresos, llevando la economía a déficits fiscales reiterativos en el tiempo (ver gráfica 1). A partir de 1991 se da un aumento del tamaño del Estado¹¹ que junto a las mayores transferencias y al aumento del pasivo pensional, llevan al gobierno a aumentar los niveles de endeudamiento que agudizan la situación fiscal.

GRÁFICO 3. Ingresos vs. + Gastos
(en miles de millones)



Fuente: Cálculo propios a partir de Banco de la República.

Lo cierto es que desde nuestra actual Carta Magna se genera un incremento de gasto público del GNC, que pasó del 10% del PIB en 1990 al 16,8% en 1995. Por otro lado se observa el aumento de gasto total del sector público, el cual pasa del 23,7% en 1990 a 25,9% en 1995. (Ver cuadro 3). Esta tendencia creciente se mantiene para

10 De acuerdo con la Dirección de Apoyo Fiscal del MinHacienda (DAF), desde la creación de esta ley hasta 30 de noviembre de 2008 estaban suscritos 71 acuerdos.

11 Se debe recordar la creación de entes como la Fiscalía, la DIAN, el Mincomercio Exterior entre otros.

la primera década del siglo XXI, donde para 2005 el gasto público agregado llegó a pesar el 35,5% del PIB y el gasto corriente del gobierno central pasó al 20,9% en 2005, “reflejando una deliberada intención de aumentar el tamaño del Estado y utilizar el gasto público para la distribución de recursos entre la población”¹². Con estos resultados se esperaría, como lo planteó Keynes, que el crecimiento económico jalonado por una mayor demanda efectiva y un aumento en el empleo fuese más acelerado, pero no fue así.

CUADRO 3. Comparación de gastos del sector público consolidado y el gobierno central (% del PIB)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995
Sector público	24	25,7	27,5	28,7	28,7	29,9
Gobierno central	10,9	11,8	13,1	14,9	15,2	15,8

Fuente: Comisión de racionalización del gasto público, DAF, UMACRO.

La realidad es otra en términos de crecimiento económico: Si se tiene en cuenta los últimos gobiernos desde la puesta en marcha de la Constitución, se puede observar cómo los avances en esta materia son marginales con un crecimiento bruto en el periodo del 2,42% anual, pero si se le resta el crecimiento poblacional del 1,65% anual, tenemos un crecimiento neto de 0,77%. (Ver cuadro 4).

El primer gobierno de Uribe Vélez es la excepción, al tener la mayor tasa de crecimiento del periodo, explicada por aspectos exógenos a sus políticas: a) incremento en precios de los commodities¹³, b) el proceso de revaluación que encarece las exportaciones y abarata las importaciones (Bonilla, 2011), y c) el comportamiento de la tasa de interés interna frente a la externa: a finales de 2006 la interna se encontraba un 30% por debajo del nivel de 2002 de 8,9%, y la externa pasó del 1,52 al 5,29% en este mismo periodo (Espitia, 2007).

Comparando las cifras de pobreza en el periodo de la nueva Constitución, observamos cómo en los primeros ocho años se mantiene con un leve crecimiento de 0,7%. Pero los resultados más negativos respecto al tema son los del gobierno del presidente Pastrana que coincide con la crisis económica de 1999. Diferente son los del periodo Uribe, donde se recupera el crecimiento económico generando

12 Mauricio Cárdenas Santa María, Valerie Mercer-Blackman, Análisis del Sistema Tributario colombiano y su impacto sobre la competitividad. FEDESARROLLO. Consultado el 10 de junio de 2011 en: <http://www.fedesarrollo.org.co/contenido/articulo.asp?chapter=184&article=432> (2006).

13 Llámese commodities productos básicos como petróleo, café, níquel, carbón, que gozan de una demanda creciente, especialmente de Economías Emergentes como China, India, Brasil, México.

resultados positivos en la disminución de pobreza. Pero en el segundo periodo de Uribe la relación inversa entre crecimiento y pobreza tiene un alto costo al aumentar la indigencia (MESEP).

CUADRO 4. Crecimiento económico promedio periodo de gobierno 1990-2010

Gobierno	% PIB	% poblacional	Crecimiento neto	% pobreza nacional
César Gaviria	4,17	1,9	2,27	53
Ernesto Samper	2,13	1,78	0,35	53.7
Andrés Pastrana	0,53	1,65	-1,12	55.7
Álvaro Uribe I	5,01	1,6	3,41	45
Álvaro Uribe II	3,51	1,4	2,11	46
Total promedio	2,42	1.65	0,77	50.49

Fuente: DANE, DNP, Banco de la República, Banco Mundial y cálculos del autor.

Lo que resulta paradójico de este periodo de 20 años es que el modelo económico se ha basado en mayor gasto público en un ambiente de libre mercado, que pregona la baja intervención del Estado en la economía. El gasto no fue expansivo; los resultados evidencian que el crecimiento no ha podido vincular a la población con empleos formales, marginándola a actividades de bajo valor agregado vinculadas principalmente al comercio y servicios.

El gobierno Santos recibe un país con una difícil situación en sus finanzas, obligándolo a poner en marcha una nueva regla fiscal que busca reducir déficit y a mantener una deuda pública sostenible como proporción del PIB. También a aplicar políticas contra cíclicas y reformar la distribución de regalías. Esta tarea empieza con el paquete de reformas a la Constitución que fueron aprobadas por el Congreso en el presente año. Igualmente mantiene altas expectativas de crecimiento basado en el sector minero¹⁴. Con el crecimiento de la inversión en el sector minero, el reto es evitar la enfermedad holandesa¹⁵, la corrupción y la inequidad social que no encuentra camino en la Constitución y sus reformas.

No se puede continuar festejando altos crecimientos económicos acompañados de informalidad y desempleo que han conducido al país a generar menores recursos para

14 Sector caracterizado por: tener una tendencia monopolística, ser generador de violencia, generar problemas ambientales y ser poco intensivo en mano de obra.

15 Definida como aquella situación por la que atraviesa la economía de un país al recibir una fuerte entrada de divisas provenientes de un sector económico en particular, revaluando el tipo de cambio a punto de amenazar con asfixiar el resto de actividad económica.

necesidades básicas, volviendo insostenible en el largo plazo los sistemas de Salud, Educación y Pensiones.

A MANERA DE CONCLUSIÓN

Ya es costumbre que frente temas fiscales se levanten las voces de los grandes economistas clamando por la puesta en marcha de una reforma tributaria estructural, que no solo gire en objetivos de eficiencia y progresividad sino también de equidad. El recaudo debe realizarse tomando como principal base gravable los grandes capitales, la tierra improductiva y el capital especulativo entre otros, revisando las exenciones tributarias que han traído como resultado crecimiento acompañado de desempleo y desigualdad. No podemos seguir teniendo resultados tan pobres en materia de lo social con lo económico como los vividos en estos 20 años de análisis.

Con las actuales reformas a la Constitución, el gobierno Santos pretende crear un escenario que permita la sostenibilidad fiscal. Debería orientar sus políticas públicas más a desarrollo económico, manejando con eficiencia los mayores recursos que el país recibiría como resultado del crecimiento económico basado principalmente en los sectores minero y petrolífero. Pero, mientras no se generen mecanismos de transparencia y control en el manejo de los recursos públicos, es muy poco lo que se puede avanzar en justicia social, ya sea en un sistema fiscal centralizado o descentralizado.

Puesta en marcha la Constitución del 91, los entes territoriales se han visto abocados a ser rescatados por el gobierno nacional frente a problemas principalmente de solvencia económica. Se demuestra la poca claridad que en muchos casos se tiene de la normatividad y la debilidad de las estructuras en que se edifica esta autonomía territorial, que han tenido consecuencias en la estabilidad macroeconómica, desigualdades regionales y prestación de servicios.

BIBLIOGRAFÍA

Aghon Gabriel, *et al.*, *Desarrollo económico local y descentralización en América Latina: Análisis comparativo*, p. 206. Consultada el 25 de julio de 2011 en http://moodle.eclac.cl/moodle17/file.php/1/materiales_del/documentos/grupo2/lcl1549e/LCL1549E.pdf (2001).

Bonilla González Ricardo, *Apertura y reprimarización de la economía colombiana*. Revista *Nueva Sociedad*, N° 231 (2011).

Clavijo Sergio, *Estructura fiscal de Colombia y ajustes requeridos (2010-2020)* en: http://anif.co/sites/default/files/uploads/Anif-Fiscal-ResEjecut0711_0.pdf (2011).

- Cárdenas Santa María Mauricio, Mercer-Blackman Valerie, Análisis del Sistema Tributario Colombiano y su impacto sobre la competitividad. FEDESARROLLO. Consultado el 10 de junio de 2011 en: <http://www.fedesarrollo.org.co/contenido/articulo.asp?chapter=184&article=432> (2006).
- Carrasquilla Alberto, 20 de junio de 2011: Constitución de hecho. Diario *El Espectador* <http://www.fitchratings.com.co/resources/getresource.aspx?ID=1203>.
- Castro Jaime, Más retazos para la colcha. *El Espectador*. (2011).
- Constitución Política cumple 20 años, ha tenido 29 reformas. *El Colombiano*, Medellín, Colombia, 05 de junio 2011.
- Contraloría General de la Nación: Política de Saneamiento Fiscal y Financiero de los Entes Territoriales: Dirección de Estudios Sectoriales en http://www.contraloriagen.gov.co/c/document_library/get_file?&folderId=14768908&name=DLFE-20720.pdf
- Documento: El botín de los paramilitares (2011). Diario *El Espectador*, 29 de mayo.
- Espitia Jorge, “Coyuntura Macroeconómica 2002-2006. Perspectivas 2007”. Revista *Economía Colombiana*. Marzo de 2007. Edición 317. (2007).
- Espitia Jorge, “La descentralización fiscal y el crecimiento económico: evidencia para Colombia. Revista *Ensayos sobre política económica*. Edición Especial 2004. Banco de la República. (2004).
- Ministerio de Hacienda y Crédito Público, 10 años de transformación fiscal territorial de Colombia 1998-2008. (2009).
- Silva Colmenares Julio, Colombia: crisis del crecimiento económico: Expresión en el comportamiento de la oferta final 1990-2002. Revista *Economía y Desarrollo*, vol. 2, N° 2, (Sep de 2003).
- Torres Alfonso, “Paramilitarismo y crisis política en Colombia”, en América Latina, *Memoria*, N° 107, (enero 1998).
- Zapata Gonzalo Juan, Las finanzas territoriales en Colombia en: <http://www.caf.com/attach/19/default/FinanzasTerritoriales.pdf> (2010).

