

# Veinte años de Constitución: ¿Avance o retroceso fiscal?\*

Gerardo Rodríguez Estupiñán\*\*

Universidad de Cartagena

Artículo de Reflexión, no Derivado de Investigación/ Recibido: 25 de septiembre de 2012/ Aceptado: 10 de octubre de 2012

## 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 de la Carta 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 recursos 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.

---

\* 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 del departamento de Bolívar. (grodriquez27e@gmail.com)

## *Constitution's first twenty years: Fiscal progress or set back?*

### **ABSTRACT**

After twenty years of coming into force, the Constitution of 1991 it is still organizing the different branches of political power and compelling for citizen's rights in Colombia; however, many questions arise about its effects and results regarding economic, political, and social behavior in our country. Its first Article defines Colombia as a State of social rule of law organized in the shape of a unitary republic, decentralized and with autonomy of its provincial bodies. It sought to fulfill the main needs of the people expanding the autonomy of the fiscal area, hence allowing the province governments to handle resources. This study pretends to demonstrate how the fiscal autonomy that was granted in the Magna Carta has lost space due to constant reforms that have gradually concentrated in the Central National Government most of the public resources' maneuverability, improving marginally social conditions in our territory.

### **Keywords**

Fiscal decentralization, resource transfer, tax revenue, economic growth.

## *Vinte anos de Constituição: avanço ou retrocesso fiscal?*

### **RESUMO**

A Constituição de 1991, ao cumprir vinte anos de vigência, ordenando os poderes políticos e direitos dos cidadãos na Colômbia, desperta vários interrogantes sobre seus efeitos e resultados no comportamento econômico, político e social de nosso país. O primeiro artigo da Carta define o país como um Estado Social de Direito, organizado em forma de república unitária, descentralizada e com autonomia de seus entes territoriais. Buscava-se satisfazer as necessidades básicas da população, estendendo a autonomia ao campo fiscal, permitindo o manejo de recursos por parte dos governos territoriais. Neste estudo, se pretende demonstrar como a autonomia fiscal outorgada pela Carta magna, tem perdido espaço mediante constantes reformas que, gradualmente, concentram no Governo Nacional Central (GNC), maior versatilidade no manejo de recursos públicos, melhorando marginalmente a situação social do nosso território.

### **Palavras chave**

Descentralização fiscal, transferências, ingressos tributários, crescimento econômico.

## INTRODUCCIÓN

Antes de 1991, los problemas que más agobiaban a la 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 Constituyente con 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 al 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 para agilizar la defensa de derechos adquiridos y reconocidos; para unos más, es el cambio en el manejo económico a través de la autonomía e independencia de la banca central, y, para otros, fue la descentralización administrativa y fiscal de los entes territoriales el verdadero impacto generado.

El presente artículo pretende ser un aporte a este aniversario, haciendo un análisis crítico y reflexivo a la descentralización fiscal, sin olvidar que es con la elección popular de alcaldes, en el segundo periodo de los ochenta, cuando se da inicio a 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 y que se modifican constantemente como son la cesión a municipios, la titularidad de impuestos, el 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 se describen 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 que abarca este 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. Lo corroboran Aghon et al. (2001, p. 206) cuando dicen que “entre 1930 y 1979 la participación del Estado central en el total de las recaudaciones tributarias aumentó del 54% al 84%, nivel que se mantenía a comienzos de los años noventa”. 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.

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 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 (Castro, 2010) 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 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”.*

Y, efectivamente, en los últimos veinte años se calcula en 150.000 los muertos por cuenta del paramilitarismo<sup>1</sup> y 25.000 desaparecidos, de acuerdo con la Fiscalía General de la Nación. 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 se apropiaron año por año y desde 1990, de entre el 10 y el 50% del total de los ingresos de las gobernaciones (según lo revelan los

1 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

cables de *Wikileaks* publicados por el periódico El Espectador en su edición del día 29 de mayo del 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 déficit 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.

Frente a esta situación se ponen en marcha normas de ajuste fiscal que debilitan la descentralización:

1. *Acto legislativo 01 del 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)<sup>2</sup>. Se produce un

2 Según lo establecido por la Ley 715 del 2001, 1122 y 1176 del 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.

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 del 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 representaban un 99% de los ingresos tributarios en el 2000 pasaron a representar el 61% en el 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 del 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 buscó 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. Es así como se reforma nuevamente la Constitución con el Acto legislativo 05 de 2011 que creó el Sistema General de Regalías, que distribuye estos recursos en varios fondos manejados por el Ministerio de Hacienda, con el argumento de pertenecer a la nación.

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) (Carrasquilla, 2011).

A esto se suma el hecho de tener uno de los coeficientes Gini<sup>3</sup> más altos del mundo y el más alto de América Latina (Tabla 1), que según la Misión para el Empalme de las series de Empleo, Pobreza y Desigualdad (MESEP) dado a conocer en agosto de 2009, permaneció estable en 0.59 en los últimos seis años. A esto se suman los escándalos por hechos de despilfarro y desviación de recursos públicos. De acuerdo con la Auditoría General de la República, a diciembre del 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, evidencian la gravedad de este flagelo en el buen funcionamiento de la cosa pública.

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)

3 Este coeficiente es la medida técnica en la distribución del ingreso, donde 1 representa máxima desigualdad y 0 representa total equidad.

totaliza un 16% del PIB. Esta cifra está por debajo de la media de la región (17% del PIB) (Clavijo, 2011).

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.

## 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. (Tabla 2).

**Tabla 1. Metas de pobreza e informalidad del gobierno Santos**

Fuente: Plan Nacional de Desarrollo. Cálculos propios.

	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%

**Tabla 2. Estructura tributaria departamental**

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

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.

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 (Gráfica 1). De igual forma se observa cómo los entes territoriales se precipitaron a déficits recurrentes hasta el año 2000 (Gráfica 2), encontrando así el GNC la excusa perfecta para aplicar normas de ajuste fiscal que ponen en cintura 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.

Diferente fue la situación presentada por GNC, que 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” (Ministerio de Hacienda y Crédito Público, 2009). El crecimiento a nivel territorial es lento, conduciendo sus finanzas a problemas de iliquidez y mayor dependencia de transferencias nacionales.

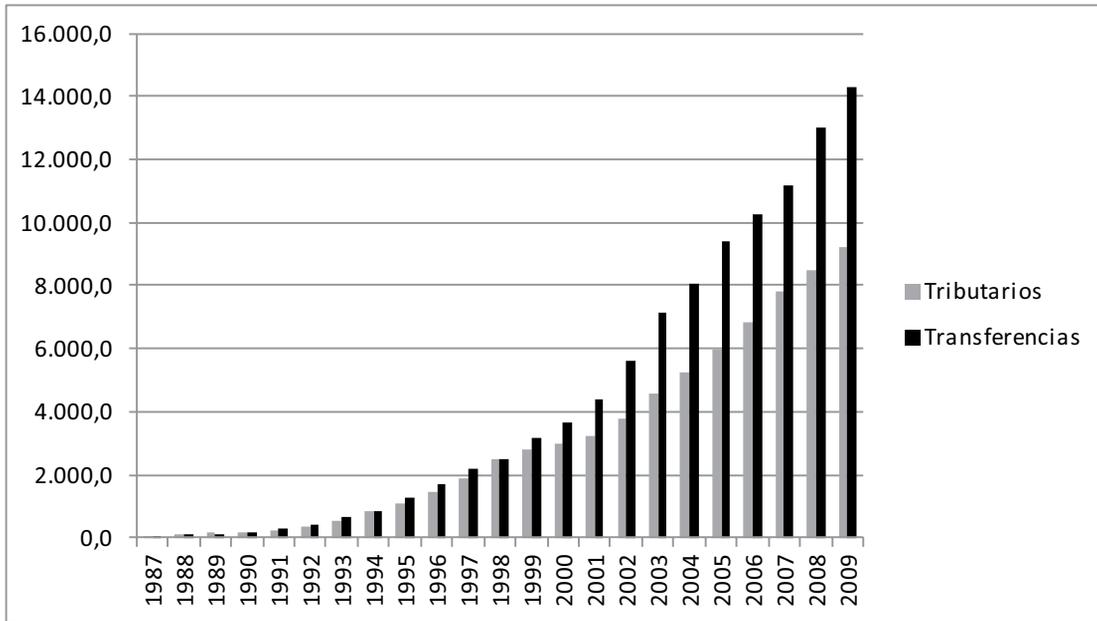
De igual forma, se mantiene esta tendencia en el periodo del presidente Uribe, caracterizado por altos niveles de crecimiento económico, no vistos en los últimos treinta años, que deberían llevar a incrementar el recaudo tributario. Pero el resultado fue muy modesto. El recaudo tributario del GNC en el periodo 2003-2007 fue solo del 14% del PIB, llegando al 12.7% en el 2010. 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, estos generaron mayor gasto y despilfarro de recursos que culmina 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 reestructuración de pasivos, a través de la cual los

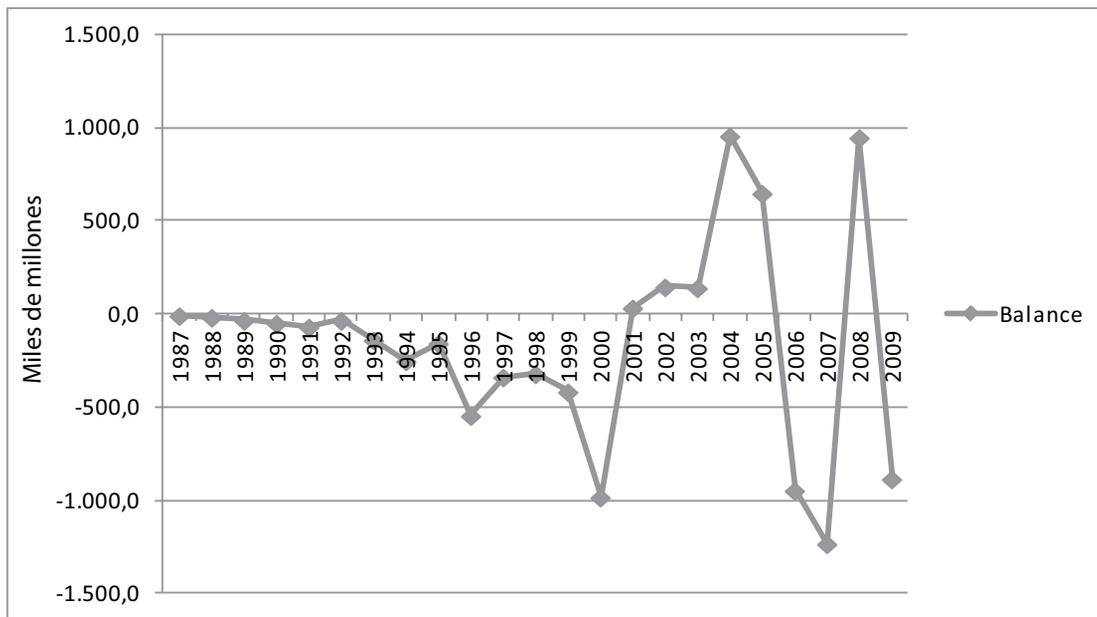
**Gráfica 1. Ingresos tributarios vs. Transferencias (miles de millones de pesos)**

Fuente: Elaboración propia a partir del Banco de la República.



**Gráfica 2. Balance fiscal<sup>1</sup>**

Fuente: Elaboración propia a partir del Banco de la República.



1 Balance fiscal: Se obtiene con la siguiente ecuación: ingresos menos gastos, menos el préstamo neto, más los ajustes por transferencias.

mandatarios territoriales suscriben programas de saneamiento fiscal<sup>4</sup>, que después de 11 años de creada, no ha solucionado los problemas de malos manejos de recursos públicos. Se han presentando casos de acreencias post-acuerdo 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 hizo irresponsables manejos al generar gasto público sin respaldo en ingresos, llevando la economía a défi-

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

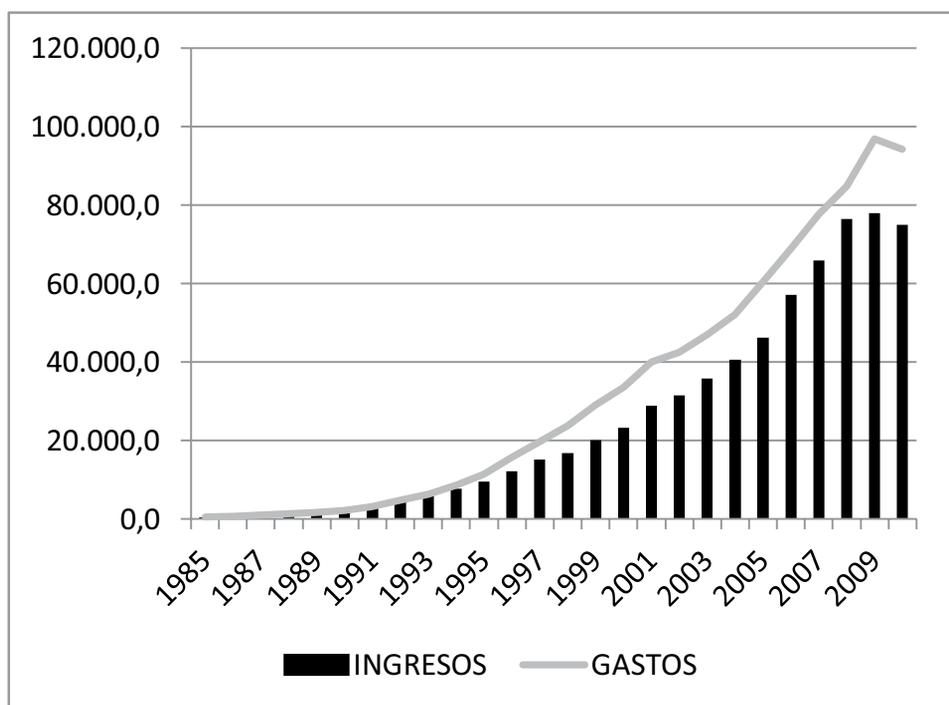
cit fiscales reiterativos en el tiempo (Gráfica 1). A partir de 1991 se da un aumento del tamaño del Estado<sup>5</sup> que junto a las mayores transferencias y al aumento del pasivo pensional, llevan al Gobierno a aumentar los niveles de endeudamiento que agudizan la situación fiscal.

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 al 25.9% en 1995 (Tabla 3). Esta tendencia creciente se mantiene para la primera década del siglo XXI, donde para el 2005 el gas-

5 Se debe recordar la creación de entes como la Fiscalía, la DIAN, el Ministerio de Comercio Exterior, entre otros.

### Gráfica 3. Ingresos vs. Gastos (en miles de millones de pesos)

Fuente: Elaboración propia a partir del Banco de la República.



**Tabla 3. Comparación de gastos del sector público consolidado y el Gobierno central (% del PIB)**

Fuente: Comisión de Racionalización del Gasto Público, DAF, UMACRO.

	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

to público agregado llegó a pesar el 35.5% del PIB y el gasto corriente del Gobierno central pasó al 20.9%, “reflejando una deliberada intención de aumentar el tamaño del Estado y utilizar el gasto público para la distribución de recursos entre la población” (Cárdenas, 2006). 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.

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%. (Tabla 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 commodities<sup>6</sup>; 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 del 2006 la interna se encontraba un 30% por debajo del nivel de 2002 (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

6 Llámanse commodities a productos básicos como petróleo, café, níquel, carbón, que gozan de una demanda creciente, especialmente de economías emergentes como China, India, Brasil y México.

**Tabla 4. Crecimiento económico promedio, periodo de gobierno 1990-2010**

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

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
<b>Total promedio</b>	<b>2,42</b>	<b>1.65</b>	<b>0,77</b>	<b>50.49</b>

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. Diferentes son los del periodo Uribe, donde se recupera el crecimiento económico, generando resultados positivos en la disminución de la pobreza. Pero en el segundo periodo de Uribe la relación inversa entre crecimiento y pobreza tiene un alto costo al aumentar la indigencia.

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, relacionadas principalmente con el comercio y los 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 el déficit y a mantener una deuda pública sostenible como proporción del PIB. También a aplicar políticas contracíclicas y a reformar la distribución de regalías. Esta tarea empieza con el paquete de reformas a la Constitución que fueron aprobadas por el Congreso. Igualmente mantiene altas expectativas de crecimiento basado en el sector minero<sup>7</sup>. Con el crecimiento de la inversión en el sector minero, el reto es

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

evitar la enfermedad holandesa<sup>8</sup>, 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 necesidades básicas, volviendo insostenible en el largo plazo los sistemas de salud, educación y pensiones.

## CONCLUSIONES

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

8 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.

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.

## REFERENCIAS

- Aghon, G. y otros (2001). *Desarrollo económico local y descentralización en América Latina: Análisis comparativo*. p. 206. Recuperado de: [http://moodle.eclac.cl/moodle17/file.php/1/materiales\\_del/documentos/grupo2/lcl1549e/LCL1549E.pdf](http://moodle.eclac.cl/moodle17/file.php/1/materiales_del/documentos/grupo2/lcl1549e/LCL1549E.pdf)
- Bonilla, R. (2011). Apertura y reprimarización de la economía colombiana. En: *Nueva Sociedad 231*. Buenos Aires, Argentina: Talleres Gráficos Nuevo Offset.
- Cárdenas, M. & Mercer-Blackman, V. (2006). *Análisis del sistema tributario colombiano y su impacto sobre la competitividad*. Fedesarrollo. Recuperado de: <http://www.fedesarrollo.org.co/contenido/articulo.asp?chapter=184&article=432>
- Carrasquilla, A. (20 de junio, 2011). Constitución de hecho. Diario El Espectador. Recuperado de: <http://www.elespectador.com/impreso/opinion/columna-278301-constitucion-de-hecho>
- Castro, J. (28 de noviembre, 2010). Más retazos para la colcha. Diario El Tiempo. Recuperado de: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-4277617>
- Clavijo, S. (2011). *Estructura fiscal de Colombia y ajustes requeridos (2010-2020)*. Recuperado de: [http://anif.co/sites/default/files/uploads/Anif-Fiscal-ResEjecut0711\\_0.pdf](http://anif.co/sites/default/files/uploads/Anif-Fiscal-ResEjecut0711_0.pdf)
- Espitia, J. (2004). La descentralización fiscal y el crecimiento económico: evidencia para Colombia. En: *Ensayos sobre política económica*. Edición Especial 2004. Banco de la República.
- Espitia, J. (2007). Coyuntura macroeconómica 2002-2006. Perspectivas 2007. En: *Economía Colombiana*. Edición especial 2007. Banco de la República.
- Ministerio de Hacienda y Crédito Público. (2009). *10 años de transformación fiscal territorial de Colombia 1998-2008*.

