

---

# **LA ECONOMIA POLITICA DE LA NUEVA CONSTITUCION**

**ALBERTO JARAMILLO J.**

- Profesor Depto. de Economía Universidad EAFIT

Como es bien conocido, el vocablo economía se descompone etimológicamente en *oikos* = casa y *nomos* = leyes, lo que permitió definirlo inicialmente como la sabiduría práctica del gobierno de la casa. Pero debe agregarse que en esta definición el término casa tiene una connotación más amplia que la de albergue familiar, ya que se refiere a la *polis* o ciudad-estado helénica, de acuerdo con la concepción aristotélica de la comunidad griega. De esta manera, la teoría económica se entendió en un principio como *Economía Política*, es decir, como el arte de administrar la riqueza del Estado de la forma más provechosa para el bien común. Fueron desarrollos posteriores los que suprimieron el adjetivo de "Política" y convirtieron la palabra "Economía" en la síntesis de un conjunto de conocimientos científicos relativos a una serie de actividades sociales.

Adicionalmente, antes de entrar en materia, es pertinente recordar la diferencia entre economía política y política económica. La primera, como se ha dicho, designa una teoría o conjunto articulado de principios concernientes a una categoría dada de fenómenos, según una definición habitual de las ciencias. Por su parte, el concepto de política económica corresponde al análisis de la intervención estatal en la actividad económica: su viabilidad, objetivos, instrumentos y resultados; en este sentido su fenomenología está comprendida entre los campos de estudio de la teoría económica. Esta distinción sugiere que en la economía política de la nueva Constitución Nacional se halla definido un nuevo marco de acción para la política económica, como se mostrará en este trabajo.

Con base en las anotaciones precedentes, vale aclarar que en este ensayo se recurrirá al sentido primigenio de la expresión "economía política" para caracterizar la normatividad -contenida en la nueva Constitución Colombiana- pertinente a la intervención estatal en la actividad económica nacional. Al respecto conviene anotar que la concepción de política económica se encuentra expuesta en diferentes apartes de la Carta Magna, especialmente en el Título I, "De los principios fundamentales", y en el Título XII, llamado "Del régimen económico y de la hacienda pública", donde en seis capítulos se expone el espíritu constitucional sobre la función económica del Estado; esos capítulos versan sobre disposiciones generales, planeación económica, sistema presupuestal, distribución de recursos y competencias entre diversos órdenes estatales, importancia y

manejo de los servicios públicos y, finalmente, sobre el régimen de la banca central. A continuación se presentan algunas observaciones sobre el articulado de dichos capítulos.

### 1. El nuevo carácter del Estado:

En su conjunto, las disposiciones generales -capítulo 1 del Título XII- expresan las convicciones básicas, filosóficas si cabe el término, de los constituyentes sobre la intervención económica del Estado. Estas convicciones parecen vacilar entre un sistema fuertemente intervencionista y otro de escasa participación estatal. En efecto, mientras los artículos 333 y 336 se consagran a la defensa de la libre competencia, ordenando que el Estado se encargue de impedir cualquier restricción de la libertad económica (libertad de empresa), incluida la formación de monopolios, en el 334 se establece que: "la dirección general de la economía estará a cargo del Estado", quien intervendrá, previo mandato legal, para "conseguir el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, la distribución equitativa del desarrollo y la preservación de un ambiente sano". Además en los "Principios Fundamentales" se establecen entre otras, las siguientes funciones propias del Estado: promover la prosperidad general, hacer efectivos los derechos a vivienda digna, recreación, seguridad social y acceso a la propiedad para todos los colombianos.

Cabe preguntarse si se trata de una ingenua contradicción o de una nueva filosofía política?. La respuesta puede hallarse en boca de uno de los constituyentes: "en términos de libertad económica también nuestra constitución y nuestra historia constitucional han buscado irle dando más garantías a la libertad de empresa y al mismo tiempo precisando y dándole más instrumentos al Estado para su intervención. **Lo cual de ninguna manera es antécnico, como a veces se pretende**" (1). Es decir, en lugar de una ambigüedad conceptual se trataría del logro de un objetivo técnico que permitiría conciliar intereses privados y públicos. Objetivo que, por demás, cobra fuerza ante la crisis de los modelos intervencionistas y del prototipo de un Estado promotor

(1) Perry Rubio, Guillermo: "La economía en la reforma constitucional", en Anif: SUBSISTE EL FUTURO. Constitución y Política Económica. Cali: Editorial Norma, 1991, p.53. Subrayas fuera del original.

del bienestar. En efecto, siguiendo a Habermas (2), puede decirse que las concepciones utópicas que hacían del Estado la expresión de un contrato social donde se limaban contradicciones sociales mediante la adopción de normas benefactoras de las clases más desfavorecidas han perdido terreno actualmente y han sido desplazadas por aquellas que le conceden la primacía a la libre concurrencia entre diversos agentes económicos.

En este sentido se puede reconocer una novedosa (para Colombia) orientación político-filosófica, basada en un retorno al Estado liberal (3), en un reconocimiento de la eficiencia del sistema de mercados para asignar los recursos económicos y en la necesidad de una política económica que propenda por el bienestar social. Se trata de la denominada ECONOMIA SOCIAL DE MERCADO, la cual se puede definir como "una idea de ordenamiento económico que persigue el objetivo de combinar, sobre la base de una economía competitiva, la libre iniciativa con el avance social, asegurado a su vez por el rendimiento de la economía de mercado (4)".

Aún más, cabe citar en extenso a dicho autor para lograr una mejor comprensión del nuevo carácter del Estado colombiano: "el concepto de la economía social de mercado se diferencia de manera precisa de una política económica intervencionista que mezcle elementos de dirigismo centralizado con otros de economía de mercado, hasta llegar a un bloqueo mutuo de aquellos elementos contra-

(2) Habermas, Jürgen: "La crisis del Estado de bienestar y el agotamiento de las energías utópicas", en Revista CAMACOL, No. 44, pp. 58 a 68. Bogotá: septiembre 1990.

(3) "La filosofía liberal, como ideología propia del capitalismo, presenta al Estado por encima y por fuera de la sociedad civil. La sociedad es un agregado de individuos y el Estado es la expresión del interés general; es fruto del consenso social y por lo tanto no está en contradicción con la sociedad sino que sirve a sus intereses generales". Cfr. Consuelo Corredor Martínez en "Apuntes metodológicos para el estudio del estado capitalista", en CUADERNOS DE ECONOMIA. Vol. VIII, No. 11. Segundo semestre de 1987. Universidad Nacional de Colombia, p. 183.

(4) Muller-Armack, Alfred: "Economía social de mercado", en revista NUEVAS FRONTERAS ACADEMICAS. Universidad Andina Simón Bolívar. Vol. I, No. 2. La Paz, Marzo 1991, p.51.

dicorios entre sí, interfiriendo con el rendimiento económico. La economía social de mercado es un ordenamiento global de economía de mercado, conformado conscientemente. La competencia debe ser el principio fundamental de coordinación. Se basa en el reconocimiento de que una economía competitiva puede tomar formas muy distintas desde el punto de vista histórico y de que es posible cumplir mejor con las tareas sociales de la sociedad moderna en un sistema de libre competencia. De este modo se distingue del socialismo, el cual desea lograr la reforma social a través de un dirigismo centralizado. Con respecto al socialismo competitivo y al socialismo liberal, los representantes de la economía social de mercado tienen sus dudas acerca de que un sistema de dirigismo centralizado, una vez implantado, pueda resistir la tentación de intervenir en la libre elección de consumo y trabajo (5)".

Se hace pertinente señalar que esta teoría —novedosa en Colombia— fue, según el mismo autor, la base de la política económica de la República Federal de Alemania desde 1948. Pero también debe resaltarse la capacidad que tendría el nuevo modelo de economía social de mercado para superar la dicotomía —"el bloqueo mutuo de aquellos elementos contradictorios entre sí", señala el autor referido— entre libertad económica y libertad política postulada por el neoliberalismo extremo: "en general se piensa que la política y la economía están separadas; que la libertad individual es un problema político y el bienestar material un problema económico; y que cualquier tipo de organización política puede combinarse con cualquier clase de organización económica... esa opinión es un error, hay una íntima conexión entre la economía y la política, solamente son posibles ciertas combinaciones de organizaciones política y económica y sobre todo una sociedad que es socialista no puede ser también democrática en el sentido de garantizar la libertad individual (6)".

(5) Ibid.

(6) Friedman, Milton: "La relación entre libertad económica y libertad política". Revista CAMACOL, No. 44, 9. 50. Afirmaciones análogas hizo Guillermo Perry en el texto ya citado: "De hecho la experiencia histórica demuestra que el sistema capitalista es el único realmente compatible con la democracia, pero sólo cuando se da en condiciones de competencia".

Estas precisiones permiten comprender por qué en la nueva Constitución se consagran específicamente principios como el del libre ejercicio de la actividad económica —artículo 333—, la propiedad privada de los medios de producción —artículo 58—, el sistema de precios de la competencia perfecta —artículos 333 y 336—, y la estabilidad de la moneda —artículo 337—. Todos ellos hacen parte de los siete principios de la Economía Social de Mercado postulados por sus fundadores (7). Los otros tres, que también pueden identificarse en la Constitución actual, se refieren a la libertad contractual, la plena responsabilidad y la constancia de la política económica.

Lo singular de estas nuevas declaraciones constitucionales radica en el momento histórico de su aprobación, pues la participación de ex-líderes guerrilleros conduciría a pensar en la posible adopción de reformas más próximas a la ideología socialista, basadas en un cuestionamiento a la propiedad privada, que en acercamientos a una orientación neoliberal de la actividad económica. Sin embargo, también las nuevas fuerzas políticas comulgan con la sacralización del libre mercado: "el capitalismo en Colombia es más de carácter político que económico. Es decir, se desarrolla a partir de parcelas de privilegios, de situaciones monopolísticas, de prebendas y permisos del Estado y no como fruto de los méritos del ingenio, de la productividad o de la eficiencia. **De allí que nuestro interés fundamental reside en que la nueva constitución contemple normas y principios que garanticen la competencia (8).**" En esta perspectiva, una vez más se habría sido fiel a la historia, conforme a la afirmación de Tirado Mejía: "es interesante observar en la historia constitucional del país, cómo, en épocas revolucionarias o en las que hacen presencia las ideas socialistas, cuando el concepto de propiedad es cuestionado, se proclama en forma explícita ese derecho (9)".

(7) Giersch, Herbert: "Neoliberalismo, socialismo liberal y economía social de mercado", en Revista NUEVAS FRONTERAS ACADEMICAS, No. 2, p.45.

(8) Ossa Escobar, Carlos: "La propuesta económica de la Alianza Democrática M-19", en Anif, op. cit. p.66. Subrayas fuera del original.

(9) Tirado Mejía Alvaro: "Propiedad, intervención y planeación en las Constituciones colombianas", en ECONOMIA COLOMBIANA. Revista de la Contraloría General de la República. No. 234. Bogotá: abril 1991, p. 14.

## 2. La nueva función de la planeación:

Los análisis históricos sobre el proceso de planeación económica en el país tradicionalmente han puesto de presente algunas deficiencias marcadas del mismo, tales como:

- La falta de respaldo político porque, a pesar de la existencia de normas constitucionales, los planes nunca se convirtieron íntegramente en propósitos públicos toda vez que no fueron avalados como planes por el Congreso de la República, en quien reposa dicha función, dada su calidad de representante de la voluntad popular.

- El sacrificio de objetivos de largo plazo — habitualmente la suspensión de programas de inversión pública— en aras a controlar los conflictos coyunturales, especialmente los vinculados con procesos inflacionarios y fenómenos cambiarios de crisis o de bonanza. En ocasiones estos dilemas de política económica han sido el reflejo de una falta de concertación interna de los organismos oficiales, cuyos directores entran en contradicción al defender los intereses del sector productivo que intentan promover y/o regular.

- La falta de continuidad entre los diferentes planes por razones técnicas y políticas. Técnicas porque en la formulación de cada plan no se consideran las realizaciones del anterior e incluso porque el cambio de los funcionarios encargados de la labor técnica de la planeación implica, en ocasiones, la formulación de "nuevos modelos de desarrollo". Políticas porque cada gobierno, en mayor o menor medida, pretende diferenciarse del que lo precedió y ello lo conduce a reformular objetivos y programas y consecuentemente redistribuir el gasto público.

- La generación de comentarios, críticas y posiciones adversas a los programas que deben materializar las políticas y estrategias de desarrollo, por parte de la opinión pública. Es decir, la confrontación abierta y directa entre el gobierno y los agentes económicos por la orientación que se le debe dar a la actividad productiva y los efectos que esa orientación oficial trae en la redistribución del ingreso. En este sentido debe recordarse que, por su naturaleza intrínseca, la política económica, y la planeación como una de sus formas, constituye siempre la expresión de una pugna redistributiva entre los diferentes sectores socio-económicos que se disputan el favor de las decisiones oficiales. Precisamente para morigerar esta pugna se recurre a la concertación sector

---

público-sector privado. Esto quiere decir que la ausencia de esa concertación atiza la presión de los distintos grupos sobre los hacedores de la política económica.

Pues bien en la reciente Constitución se generan los elementos para eliminar todas estas deficiencias del proceso de planificación (10), mediante la declaración taxativa de que "habrá un Plan Nacional de Desarrollo conformado por una parte general y un plan de inversiones de las entidades públicas del orden nacional. En la parte general se señalarán los propósitos y objetivos nacionales de largo plazo, las metas y prioridades de la acción estatal a mediano plazo y las estrategias y orientaciones generales de la política económica, social y ambiental que serán adoptadas por el Gobierno" (artículo 339).

Y esta declaración taxativa encuentra respaldo en los artículos y párrafos siguientes, en los cuales se definen los organismos y los procedimientos básicos —pues queda pendiente la expedición de una ley orgánica reglamentaria— para llevar a cabo la planeación. Dentro de los órganos administrativos creados debe resaltarse la aparición de "un Consejo Nacional de Planeación integrado por representantes de las entidades territoriales y de los sectores económicos, sociales, ecológicos, comunitarios y culturales. El Consejo tendrá carácter consultivo y servirá de foro para la discusión del Plan Nacional de Desarrollo" (artículo 34). Es decir, constitucionalmente se establece la obligatoriedad de efectuar una concertación externa (entre el gobierno y el sector privado) antes de someter a consideración del Congreso el proyecto de Plan; esto último deberá hacerse dentro de los seis meses siguientes a la iniciación del período presidencial respectivo.

Vale anotar, sin embargo, que la Constitución sólo establece un límite parcial a la discusión y aprobación del Plan por el Congreso, ya que permite al Gobierno ejecutar las políticas propuestas si existen desacuerdos en la parte general del plan y

---

(10) Debe precisarse, en honor a la verdad, que ya se habían desarrollado diversos esfuerzos para racionalizar el proceso de planificación en el país, pero con muy escasos resultados. En particular, puede citarse la expedición de la Ley Normativa de Planeación (Ley 38 de 1981), por la cual se definen las formas de concertación de las fuerzas económicas y sociales en los organismos de planeación. (Cfr. Revista del Banco de la República. Vol. LIV, No. 641, Marzo 1981).

poner en vigencia el Plan Nacional de Inversiones Públicas —el otro componente del Plan Nacional de Desarrollo— si el Congreso no lo ha aprobado dentro de los tres meses siguientes al de su presentación. Esta normatividad se inspira en el deseo de superar otros de los obstáculos señalados: la falta de respaldo político, sea decir, de legitimación popular, y la reiterada costumbre de postergar la realización de inversiones públicas previstas anualmente.

Quedan, sin embargo, dos aspectos débiles en las nuevas disposiciones: por una parte, la posibilidad latente y real de que se generen disyuntivas o dilemas de política económica entre objetivos de corto y largo plazo. Esta debilidad, vale aclarar, es inherente al funcionamiento del sistema económico en la medida en que su comportamiento conserva elementos aleatorios sólo previsibles y manejables parcialmente, como son los derivados de la existencia de ciclos y de los factores que generan éstos.

Por otra parte, y acorde con el carácter liberal del Estado, la limitación en la práctica del proceso planificador a la programación, presupuestación y ejecución de las inversiones públicas. En esencia se trata de reivindicar el derecho de los votantes al cumplimiento de los gobiernos con sus banderas políticas de desarrollo de la infraestructura económica y social del país. Pero al mismo tiempo es un mecanismo para contribuir al manejo presupuestal del gobierno en su búsqueda del equilibrio fiscal, al establecer que "El Congreso podrá modificar el Plan de Inversiones Públicas siempre y cuando mantenga el equilibrio financiero" (artículo 341).

Vista en otra perspectiva, esta limitación significa que el Estado, a través del Gobierno de turno, no está facultado para "imponer un modelo de desarrollo" sino que debe someterse a la estrategia discutida públicamente y aprobada políticamente por el Congreso. Y si no se llega al consenso, deberá circunscribirse a la ejecución de su presupuesto de inversión. Lógicamente, y en concordancia con el nuevo carácter del Estado, esta es una concepción sobre la planeación que se encuentra más próxima del "leseferismo" mencionado que del intervencionismo keynesiano-cepalino de mitad del siglo. Además debe tenerse en cuenta que el Consejo Nacional de Planeación se elegirá para un período de ocho años, el doble del período presidencial, y que sólo parcialmente se renovará cada cuatro. Esta característica es favorable para la consolidación de un proceso de planeación continuo, que evite los cambios políticos propios de cada gobierno nuevo, si

bien contribuye a disminuir el margen de acción autónomo de los distintos gobernantes.

### 3. Las normas sobre el presupuesto y descentralización:

Desde finales de los años setentas se había identificado la existencia de varios factores adversos al buen uso del presupuesto como herramienta de política económica, particularmente en la perspectiva de regular el déficit fiscal. Entre ellos se contaban: la posibilidad de hacer varias adiciones al presupuesto inicial, la autonomía financiera de las empresas comerciales del Estado que excluía al Gobierno Central del acceso a los beneficios generados en sus actividades, la definición de rentas de destinación específica y la baja tributación regional (escaso esfuerzo fiscal) que se compensaba con transferencias del orden central hacia departamentos y municipios. Todos estos aspectos atentaban contra claros principios presupuestales como: la unidad de caja, la universalidad y la exigencia de un presupuesto único. Pero sobre todo, como se ha indicado, impedían un manejo macroeconómicamente adecuado del déficit fiscal.

El diagnóstico completo sobre el proceso presupuestal fue establecido mediante el Informe Wiesner-Bird concluido en julio de 1981 y corroborado por el *Informe Final de la Comisión del Gasto Público* 1986 (11). Esto sugiere que durante los años ochentas se hicieron los mayores esfuerzos por modernizar el sistema de presupuestación colombiano con el fin de convertirlo en un instrumento adecuado para lograr el equilibrio fiscal o, al menos, disminuir el tamaño del déficit. Dichos esfuerzos se orientaron en dos direcciones: a reformar la ley de presupuesto y a modificar las relaciones fiscales intergubernamentales a través de la implementación de un proceso de descentralización administrativa de carácter municipal.

En términos legales, se expidieron inicialmente las leyes sobre generación y transferencia de recursos para los gobiernos locales (municipios y departamentos) en una secuencia, que sería larga de enumerar, pero que comenzó con la Ley 14 de 1983 y tuvo aspectos culminantes en la definición de los

códigos de régimen político-administrativo para departamentos y municipios; y en el estatuto de descentralización o decreto 077 de 1987. En su conjunto, estas normas apuntan a reducir la dependencia fiscal de estos territorios frente a los recursos del gobierno central y a distribuirles recursos nacionales sólo en la medida en que asuman, con ellos, la responsabilidad de prestar servicios asignados anteriormente al nivel central.

El proceso de descentralización así efectuado condujo a la crítica reiterada de que las funciones transferidas implicaban incurrir en erogaciones económicas superiores a los recursos recibidos para ejecutarlas; en otras palabras, que los municipios — ejes de la nueva estructura administrativa del Estado — serían incapaces de proveer a las comunidades de todos los servicios por ellas demandados. Pues bien, en la nueva Constitución se intenta solucionar esta contradicción con dos elementos específicos: la declaración formal de que "no se podrán descentralizar responsabilidades sin la previa asignación de los recursos fiscales suficientes para atenderlas" y el establecimiento de una participación municipal en los ingresos corrientes de la Nación, es decir, la inclusión de los municipios en la distribución del situado fiscal o "porcentaje de los ingresos corrientes de la Nación que será cedido a los departamentos, el distrito capital y los distritos especiales de Cartagena y Santa Marta, para la atención directa, o a través de los municipios, de los servicios que se les asignen" (art. 356).

Más específicamente en el artículo 357 se determina que la participación de los municipios en los ingresos corrientes de la Nación se incrementará, año por año, del catorce por ciento en 1993 hasta alcanzar el veintidós por ciento como mínimo en el 2002. Esta decisión aparentemente sustituye la transferencia parcial de los recursos originados en el impuesto al valor agregado que regía desde 1968 y que se había venido incrementado con las leyes 14 de 1983 y 12 de 1986. Se hace esta observación por cuanto no queda claramente definida la situación actual de la cesión del IVA y porque anteriormente los municipios no tenían acceso directo al situado fiscal, sino indirecto, a través de la participación departamental. En principio, en tanto que el impuesto al valor agregado hace parte de los ingresos nacionales corrientes, se amplía la transferencia de recursos del nivel central al municipal, en una cuantía tan grande, según algunos analistas, que

(11) Cfr. LAS FINANZAS INTERGUBERNAMENTALES EN COLOMBIA. Informe de la Misión de Finanzas Intergubernamentales. Texto preliminar. Bogotá: julio 1981; y Revista *Economía Colombiana*. Separato No. 12, Bogotá: abril de 1987.

presumiblemente generará un déficit en las finanzas centrales (12).

También debe destacarse la definición de criterios para la distribución de dichos ingresos: "los recursos provenientes de esta participación serán distribuidos por la ley de conformidad con los siguientes criterios: sesenta por ciento en proporción directa al número de habitantes en situación de pobreza o con necesidades básicas insatisfechas, y el resto en función de la población total, la eficiencia fiscal y administrativa y el progreso demostrado en calidad de vida" (artículo 357). Esta identificación de prioridades trae como novedad la consideración del volumen de necesidades básicas insatisfechas y del progreso en la calidad de vida, pues las otras dos, población y eficiencia fiscal y administrativa, ya existían en la legislación anterior.

En cuanto al sistema presupuestal cabe anotar que la modificación básica al mismo, siguiendo los delineamientos del Informe Wiesner-Bird, fue establecida por la Ley 38 de 1989 o "Normativa del presupuesto general de la Nación", de tal forma que en la reciente Constitución se retoman y amplían algunos de los elementos de dicha ley, como son los referentes al contenido de la Ley de apropiaciones (artículos 24 en el Estatuto Presupuestal y 346 de la Constitución); al logro del equilibrio financiero o cubrimiento del déficit (art. 347 de la C. N. y 37 y 38 de la Ley 38); a la definición del período para discusión y aprobación del presupuesto por parte del Congreso, que se reduce de cuatro a tres meses (artículo 43 del Estatuto Presupuestal y 349 de la C.N.) y a la exigencia de un concepto previo del Ministerio de Hacienda para modificar los cómputos de ingresos y egresos. Existen otras similitudes entre ambas legislaciones pero no es del caso extenderse en su descripción.

Por el contrario, vale destacar que como novedades aparecen en la norma constitucional la creación del cargo de Contador General responsable de la contabilidad general de la Nación, adscrito a la Rama Ejecutiva; y la creación de un gasto público social obligatorio. La primera significa reducir la función de la Contraloría en esta área, pues se le asigna el manejo de la contabilidad presupuestal. La conveniencia de este traslado de responsabilidades del organismo fiscal al orden administrativo no se

discute sino que se aprecia como un avance en la eliminación de la coadministración Ejecutivo-Contraloría, la cual se había identificado como una de las múltiples trabas del proceso presupuestal colombiano.

En otras palabras, la intervención del órgano fiscalizador era tan amplia y reiterada que prácticamente todas las decisiones administrativas debían ser adoptadas en concordancia con sus apreciaciones. Lógicamente el desmonte de esta coadministración se logró también al modificar la naturaleza del control fiscal, al establecer la nueva Carta Constitucional que el control fiscal se ejercerá en forma posterior y selectiva, y que "incluye el ejercicio de un control financiero, de gestión y de resultados, fundado en la eficiencia, la economía, la equidad y la valoración de los costos ambientales"(artículo 267). Cabe anotar que el control fiscal venía haciéndose en forma triple: previa, o sea antes de que la decisión administrativa fuese implementada; perceptiva o verificación de la acción durante su ejecución, y posterior, sobre el registro de actos terminados. En adelante sólo se realizará este último, en forma selectiva, según se indicó.

La segunda novedad, la del gasto público social, haría parte de la función social del Estado ya descrita, por lo que aquí sólo cabe destacar su carácter de prioritario sobre cualquier otra asignación; los criterios de distribución territorial, que son los mismos que para el situado fiscal: número de personas con necesidades básicas insatisfechas, población total y eficiencia fiscal y administrativa; y lógicamente la preocupación por las posibilidades financieras reales de cumplir con las nuevas disposiciones constitucionales.

#### 4. Los servicios públicos y la finalidad social del Estado:

Como se ha visto, la función social del Estado se encuentra dispersa a lo largo de la Constitución y, en este caso, en el título correspondiente al régimen económico y la hacienda pública, se vuelve a destacar al señalar que "el bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población son finalidades sociales del Estado. Será objetivo fundamental de su actividad la solución de las necesidades insatisfechas de salud, educación, de saneamiento ambiental y de agua potable" (artículo 365). Además prescribe que los servicios públicos son inherentes a la finalidad social del Estado y que

(12) Cfr. Martínez M., Alberto: "Cuánto cuesta la reforma?", en EL ESPECTADOR. Bogotá: julio, 7 de 1991.

es su deber asegurar su prestación eficiente a todos los habitantes del territorio nacional.

En cuanto a la responsabilidad práctica en la prestación de tales servicios no aparecen declaraciones contundentes porque se deja abierta la posibilidad para que la asuman entidades privadas o públicas, de orden nacional o territorial (departamentos y municipios). Pero al reconocer la tendencia hacia la privatización que existe actualmente se puede concluir que la prestación de los mismos, al menos de aquellos que sean rentables o que no causen pérdidas, serán delegados al sector privado. Desde el punto de vista de la política económica esto significa pasar del reino de la nacionalización al de la reglamentación (13); es decir, se sustituirá el control estatal sobre la propiedad y operación de un conjunto de activos fijos, por la regulación sobre su manejo delegado en particulares.

Esta cesión de responsabilidades al sector privado también implica, desde el punto de vista económico, definir el sistema de reglamentación óptimo que permita lograr cuatro objetivos (o criterios, según el artículo 367) claramente identificados por la misma Constitución: eficiencia en la prestación de servicios; generación de beneficios o, mínimamente, recuperación de costos; redistribución del ingreso y solidaridad (económica?).

En esencia, el problema económico consiste en reconocer que se trata de autorizar la operación privada de los denominados monopolios naturales en razón de las características que poseen: hacen parte de la infraestructura física social, tienen incorporadas grandes inversiones de capital y poseen el carácter de bienes públicos. Todo ello significa que generan claros beneficios sociales, a los cuales no se puede renunciar abiertamente, pero sí pretender que no causen pérdidas económicas. El sistema óptimo para lograr simultáneamente la solidaridad —es decir, el subsidio de unos sectores de mayores ingresos a otros de menores— y la ausencia de rentabilidades negativas es la discriminación de precios, mediante un sistema tarifario que permita recuperar los costos (sean los marginales o los medios, según se establezca),

(13) Los comentarios que siguen se apoyan en Lévesque, Robert: LA REGLEMENTATION ECONOMIQUE. Cahiers de recherche. Institut d'économie appliquée. Ecole des Hautes Etudes Commerciales. Montréal: 1988.

garantice la oferta suficiente y los menores precios para algunos estratos sociales.

Gráficamente esta combinación tarifaria se aprecia en el esquema presentado más adelante. En él se indican las tres opciones que deben interrelacionarse para obtener los resultados deseados. Así, la recuperación de costos marginales se logra con los valores  $P_c$  y  $Q_c$ . En este caso, la empresa tendrá una pérdida  $AB$  por unidad y tendrá un déficit igual a la zona sombreada de la gráfica. Esta superficie representa la subvención que deberá recibir la empresa del Estado o, en su defecto, los consumidores más pobres de aquellos de mayores recursos. Es decir, con el precio o tarifa por unidad de consumo igual a  $P_c$  alguien debe asumir las pérdidas con respecto a la recuperación mínima de costos, que sería con un precio paralelo al punto  $A$  dentro del gráfico.

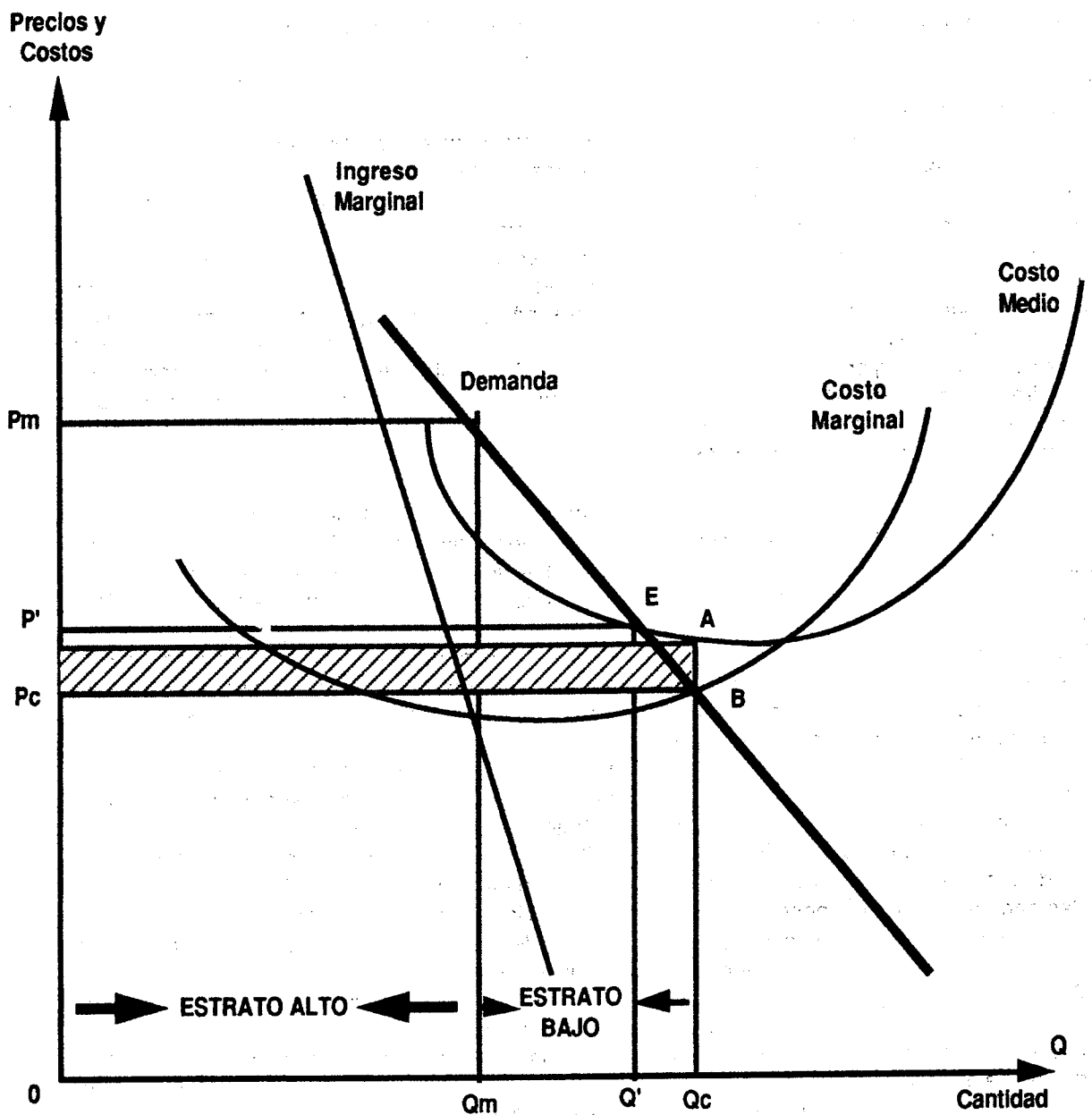
Para cubrir los costos medios, el precio y la cantidad serán, respectivamente,  $P'$  y  $Q'$ . En este caso se tendrá un sistema tarifario estricto en el costo medio, orientado a garantizar los rendimientos económicos mínimos (o normales en un modelo de largo plazo en competencia perfecta) y a eliminar los excedentes o ganancias propias de un monopolio. Claro que el nivel de producción será inferior al de  $Q_c$ .

Finalmente una discriminación de precios, ejemplificada para una doble tarifa, suponiendo sólo dos estratos sociales, supondría vender una porción  $OQ_m$  al precio  $P_m$  (para sectores de ingresos altos) y una cantidad  $Q_m Q_c$  al precio  $P_c$  (para los sectores de bajos ingresos). Los beneficios obtenidos con las ventas del tramo  $OQ_m$  servirían para financiar las pérdidas ocasionadas por el segmento  $Q_m Q_c$ . De esta forma se estarían logrando, al menos, dos de los criterios definidos por la Constitución: redistribución del ingreso y solidaridad, mediante el establecimiento de tarifas diferenciales para cada grupo socioeconómico (recuérdese que en la actualidad existen seis estratos). La recuperación de costos y la eficiencia deberán ser producto de la privatización y de la solución del problema de la deuda externa en el caso del sector hidroeléctrico.

##### 5. Los nuevos límites de la banca central:

La reciente constitución, en materia monetaria, introdujo algunos cambios importantes que conviene destacar: por una parte sustituyó la Junta Monetaria creada en 1963 por la Junta Directiva del Banco de la República y, por lo tanto, le atribuyó el carácter de





$P'$  = Tarifas basadas en costo medio

$P_c$  = Tarifas basadas en el costo marginal (implican recibir subsidio)

$P_m$  = (Tarifas basadas en el precio de mercado (Implican dar solidaridad)

**GRAFICO No. 1. LAS OPCIONES DE TARIFAS**

---

autoridad monetaria, cambiaria y crediticia. Vale resaltar la función de velar por el mantenimiento de la capacidad adquisitiva de la moneda, así como la prohibición expresa de conceder créditos a favor del Estado o de los particulares, salvo, en lo que concierne al Gobierno, cuando se obtenga la aprobación unánime de la Junta Directiva.

En este aspecto, es oportuno recoger las observaciones hechas por algunos analistas sobre los elementos críticos de las nuevas disposiciones en materia de administración monetaria. En primer lugar, se ha cuestionado la real independencia de la Junta Directiva frente al Gobierno, pues si bien el artículo 371 define que el Banco de la República estará organizado como persona jurídica de derecho público, con autonomía administrativa, patrimonial y técnica, sujeto a un régimen legal propio, la nominación de su Junta Directiva corresponde al Presidente de la República, pues de siete miembros seis los designa directamente, incluido el Ministro de Hacienda, quien la preside, y el restante es el propio gerente de la entidad, escogido por la propia Junta.

Como punto de comparación puede tomarse el caso de Canadá: "Mediante la Ley sobre el Banco de Canadá, el Parlamento ha confiado al Consejo de Administración de la Banca la gestión de los asuntos de la Institución. Bajo reserva de las disposiciones que autorizan al gobierno a dar instrucciones al Banco en condiciones muy precisas —lo que no se ha producido jamás—, el Banco tiene un estatuto que le permite acogerse a sus funciones con plena independencia" (14). Para garantizar esta autonomía, está definido que no exista ningún representante oficial del gobierno con facultad deliberativa, entre los miembros del Consejo de Administración del Banco de Canadá (equivalente a la Junta Directiva del Banco de la República). Asiste, sin derecho a voto, el viceministro de finanzas públicas.

En el caso colombiano, debe anotarse que los cinco miembros, excluidos el Ministro de Hacienda y el Gerente mismo, son de dedicación exclusiva y se nombran para períodos prorrogables de cuatro años, reemplazados dos de ellos al final de cada período.

Esto significa que únicamente el Presidente actual tuvo el privilegio de designar una Junta Directiva de su entera satisfacción, pues los futuros mandatarios deberán limitarse a escoger dos entre cinco posibles. Es decir, que para el momento actual se reduce, aparentemente, la autonomía de la Junta Directiva frente al ejecutivo.

Por otra parte, puede anotarse que la función de conservar el poder adquisitivo de la moneda nacional será el simple reflejo de los resultados de la política económica, es decir, no existe propiamente una función de tal naturaleza, pues el poder adquisitivo depende del manejo de las variables que determinan la tasa de inflación: oferta y demanda agregadas, base monetaria, medios de pagos, reservas internacionales, crédito doméstico. En síntesis, el poder adquisitivo refleja el desarrollo de la actividad económica misma y el éxito de la política ejecutada para su orientación y regulación.

Sólo en la medida en que se vincule el mantenimiento del poder adquisitivo con la emisión sin respaldo, se puede entender esta conservación como una función propia; pero en tal caso, la esencia de la responsabilidad radica en la prohibición de otorgar créditos a favor del Estado o de los particulares. Y desde este punto de vista cabe la preocupación de muchos analistas (15), en el sentido de que tradicionalmente los gobiernos colombianos han vivido en situación de iliquidez lo que los ha obligado a recurrir a los cupos de crédito del Banco Emisor; y si esta opción se elimina, quedarán las de endeudamiento externo, con sus efectos en la monetización de divisas, o las del mercado financiero local, con sus efectos de desplazamiento sobre la inversión privada; o la de buscar la unanimidad de los integrantes de la Junta Directiva, lo que puede acercarse en razón del déficit fiscal ocasionado, por una parte, por las mayores transferencias y gastos establecidos en la Constitución; y por otra, gracias a la reducción de los ingresos fiscales provocada por las medidas adoptadas en desarrollo del programa de modernización e internacionalización de la economía.

---

(14) Banco del Canadá: LA BANQUE DU CANADA: RESPONSABILITE ET GESTION. Publicación sin fecha, a cargo de dicha institución, p. 3 Traducción libre.

---

(15) Cfr., por ejemplo, Marín Bernal, Rodrigo: "Aspectos económicos del orden constitucional", en Anif: SUBSISTE EL FUTURO. Constitución y Política Económica.