

Documentos CEDE

ISSN 1657-7191 Edición electrónica.

Algunos efectos y retos económicos
de la Constitución Colombiana de 1991

Hernán Vallejo

39

OCTUBRE DE 2014

Serie Documentos Cede, 2013-39
ISSN 1657-7191 Edición electrónica.

Octubre de 2014

© 2012, Universidad de los Andes–Facultad de Economía–CEDE
Calle 19A No. 1 – 37 Este, Bloque W.
Bogotá, D. C., Colombia
Teléfonos: 3394949- 3394999, extensiones 2400, 2049, 3233
infocede@uniandes.edu.co
<http://economia.uniandes.edu.co>

Ediciones Uniandes
Carrera 1ª Este No. 19 – 27, edificio Aulas 6, A. A. 4976
Bogotá, D. C., Colombia
Teléfonos: 3394949- 3394999, extensión 2133, Fax: extensión 2158
infeduni@uniandes.edu.co

Edición y prensa digital:
Cadena S.A. • Bogotá
Calle 17 A N° 68 - 92
Tel: 57(4) 405 02 00 Ext. 307
Bogotá, D. C., Colombia
www.cadena.com.co

Impreso en Colombia – *Printed in Colombia*

El contenido de la presente publicación se encuentra protegido por las normas internacionales y nacionales vigentes sobre propiedad intelectual, por tanto su utilización, reproducción, comunicación pública, transformación, distribución, alquiler, préstamo público e importación, total o parcial, en todo o en parte, en formato impreso, digital o en cualquier formato conocido o por conocer, se encuentran prohibidos, y sólo serán lícitos en la medida en que se cuente con la autorización previa y expresa por escrito del autor o titular. Las limitaciones y excepciones al Derecho de Autor, sólo serán aplicables en la medida en que se den dentro de los denominados Usos Honrados (Fair use), estén previa y expresamente establecidas, no causen un grave e injustificado perjuicio a los intereses legítimos del autor o titular, y no atenten contra la normal explotación de la obra.

Algunos efectos y retos económicos de la Constitución Colombiana de 1991

Hernán Vallejo¹

Resumen

Este documento analiza los efectos económicos de la Constitución de 1991 sobre Colombia, en materia de inflación; sostenibilidad de las finanzas públicas; coberturas y calidad de los servicios públicos; pobreza y pobreza extrema; pensiones y vivienda. Los temas se presentan de forma pedagógica y pensando en un público amplio, estudiando las reformas que se llevaron a cabo; la magnitud e importancia de algunos de esos efectos y algunas áreas en las que hay campo para mejorar. En el documento se argumenta que dicha Constitución ha tenido efectos positivos, efectos negativos y aspectos que generan inquietud, con respecto a lo sucedido antes y después de 1991 en América Latina y en el mundo.

Palabras claves: constitución política, inconsistencia inter-temporal, costos de oportunidad.

Clasificación JEL: A12, N40, N46

¹ Profesor asociado de la Facultad de Economía de la Universidad de los Andes. El autor agradece la retroalimentación recibida de Jorge Alexander Bonilla, Juan Camilo Cárdenas, Alberto Carrasquilla, Sergio Clavijo, Julieta Lemaitre, Miguel Urrutia y César Vallejo. También agradece todos los aportes de sus estudiantes, asistentes y colegas en el módulo de economía del curso de Constitución y Democracia de la Universidad de los Andes. Desafortunadamente, todos los errores y omisiones son del autor.

Some Economic Impacts and Challenges from the Colombian Constitution of 1991

Hernán Vallejo²

Abstract

This document analyzes the economic impacts of the 1991 Constitution of Colombia, in terms of inflation; the sustainability of public finances; coverage and quality of public services; poverty and extreme poverty; pensions and housing. The topics are presented in a pedagogical way and thinking in a broad audience, studying the reforms that were made; the magnitude and importance of some of those effects and some areas where there is room for improvement. It is argued that such constitution has had positive and negative effects, and aspects that are the cause of concern, with respect to what happened before and after 1991, in Latin America and in the world.

Key words: political constitution, inter-temporal inconsistency, opportunity costs

JEL Classification: A12, N40, N46

² Associate Professor at the Department of Economics of Universidad de los Andes. The author gratefully acknowledges valuable contributions received from Jorge Alexander Bonilla, Juan Camilo Cárdenas, Alberto Carrasquilla, Sergio Clavijo, Julieta Lemaitre, Miguel Urrutia and César Vallejo. The feedback of the students, assistants and colleagues from the economics module of the Constitution and Democracy course at Universidad de los Andes is also gratefully acknowledged. Unfortunately, all remaining errors and omissions belong to the author.

I. Introducción

La Constitución de 1991 buscó generar un contexto en el cual se pudiese atender mejor problemas recurrentes como la violencia, la desigualdad y la exclusión política y social. En este documento, se presentan algunos efectos económicos atribuibles a la Constitución de 1991, con el fin de ilustrar de forma pedagógica y pensando en un público amplio, la dimensión económica de dicha Constitución; las reformas que se llevaron a cabo dentro de su espíritu; la magnitud e importancia de algunos de esos efectos y algunas áreas en las que hay campo para mejorar.

El mensaje central de este documento es que en Colombia la Constitución de 1991 ha tenido efectos económicos positivos, efectos económicos negativos, y aspectos que generan inquietud, con respecto a lo sucedido desde entonces en América Latina y en el mundo.

Los mensajes más generales son que todas las decisiones públicas suelen tener costos de oportunidad; que las buenas intenciones no son suficientes garantías para las buenas políticas públicas; que no basta con asignarle suficiente plata a un problema, para resolverlo; y que el foco de la política pública debe estar en identificar cuál es el nivel de intervención óptima del Estado en cada esfera del funcionamiento de una economía, más que en tomar partido en el interminable debate entre el mercado y el Estado.

Este documento está ordenado de la siguiente forma: primero, se presentan unos principios económicos esenciales para entender los efectos económicos de la Constitución de 1991. Luego, se presentan algunos efectos macroeconómicos asociados a esa Constitución, seguidos por algunos efectos microeconómicos, y algunos efectos sociales. Luego se hace referencia a los costos de algunas de las decisiones de la Corte Constitucional y finalmente, se termina con unas conclusiones.

Cada efecto económico se analiza considerando primero, lo establecido textualmente en la Constitución de 1991 y su relación con algunos principios económicos, luego describiendo las reformas derivadas de la Constitución, y finalmente contrastando lo anterior con las cifras sobre lo ocurrido antes y después de 1991. Dado lo complejo que es

aislar los efectos de una Constitución en todo lo anterior³, el análisis se hace con respecto a lo que ha sucedido en Colombia y en otros países de América Latina y del mundo, desde 1991. Finalmente, para cada tema se proponen unos ejercicios y se recomiendan algunas referencias bibliográficas.

II. Principios económicos

Dado que no es prerequisite de este documento ser economista o haber estudiado economía, en esta sección se presentan algunos principios económicos que se citan a lo largo del documento, con el fin de facilitar la comprensión del mismo. Como apoyo adicional, se incluye un glosario al final del documento. Quienes ya tienen una formación económica suficiente, pueden omitir esta sección y pasar a la siguiente.

A. Definición de economía

La economía estudia de qué forma las sociedades asignan recursos escasos para satisfacer las necesidades crecientes de una población. Según el autor de este documento, la corriente dominante de economía hoy en día puede ser entendida como una forma de pensar (no la mejor forma de pensar, o la única forma de pensar), altamente replicable y simétrica, que estudia agentes que tienen objetivos y restricciones. Los agentes que más se estudian en economía son los hogares, las firmas, las organizaciones sociales y los gobiernos.

Los hogares buscan maximizar su bienestar, sujetos a una serie de restricciones, como por ejemplo el presupuesto, el tiempo, las leyes y las normas sociales. Las firmas buscan maximizar sus ganancias sujetas a restricciones como su tecnología, la disponibilidad y el precio de los insumos, las leyes y las normas sociales. Las organizaciones sociales buscan maximizar el bienestar de grupos de la población, enfrentando restricciones de presupuesto, tiempo, y normas legales y sociales. Los gobiernos buscan maximizar el bienestar de la sociedad (si son benevolentes), de un partido

³ Muchos sucesos y políticas pueden haber impactado las variables que se analizan en este documento, pero aislar esos sucesos y esas políticas y establecer su causalidad, es un proceso extremadamente complejo, que se escapa de los alcances de este documento.

político, de sus amigos o de los familiares del presidente o del dictador de turno, sujetos a restricciones de presupuesto, tiempo, leyes y normas de comportamiento social.

Todos los agentes económicos tienen objetivos y restricciones. Una vez se entiende cómo es que los agentes económicos toman decisiones en función de sus objetivos y sus restricciones, se entiende cómo es que en una sociedad se asignan los recursos escasos, para satisfacer las necesidades crecientes.

B. Costo de oportunidad

El costo de oportunidad se define como lo que un agente sacrifica para poder obtener algo. En economía, todos los costos son de oportunidad, a no ser que se especifique lo contrario. Además, todos los agentes económicos enfrentan costos de oportunidad al tomar decisiones. Por ejemplo, los hogares pueden dejar de irse de vacaciones al comprar un carro; o pueden dejar de comprar un carro al pagar la matrícula de un hijo en una institución universitaria.

Igualmente, las firmas tienen costos de oportunidad. Por ejemplo, si una firma decide capacitar a todos sus trabajadores, el costo de oportunidad es lo que esos trabajadores dejan de producirle a la empresa mientras se están capacitando. Si una empresa decide producir más de una variedad de sus productos, el costo de oportunidad es lo que deja de producir de otras variedades.

Si una organización social dedica sus esfuerzos a satisfacer una necesidad particular de una población, el costo de oportunidad es por ejemplo, las otras necesidades que deja de atender en el proceso.

Los gobiernos también enfrentan costos de oportunidad al tomar sus decisiones. Si un gobierno invierte más en seguridad, puede dejar de invertir en pensiones. Si invierte más en pensiones, puede dejar de invertir más en educación.

Todos los agentes económicos tienen costos de oportunidad y al tomar decisiones, deben tener en cuenta esos costos, si quieren que esas decisiones sean razonables y contribuyan a mejorar el bienestar o las ganancias.

C. Restricción de presupuesto

Posiblemente la restricción económica más conocida es la restricción de presupuesto. Dado un ingreso y los precios vigentes, la restricción de presupuesto determina qué canastas de bienes, servicios, insumos o factores pueden comprar un hogar, una firma, una organización social o un gobierno.

La existencia de la restricción de presupuesto implica que en un momento del tiempo, si un hogar gasta todo su ingreso y desea consumir más de algo, debe sacrificar el consumo de otra cosa. Igualmente, si una firma, organización social o gobierno gastan todo su ingreso y desean comprar más de un bien o un insumo, deben dejar de comprar otros bienes o insumos.

La restricción de presupuesto también puede ser inter-temporal. Es decir, un agente económico puede comprar ahora más de algo que lo que le permite su ingreso, endeudándose, a cambio de consumir menos que lo que le permite su ingreso en el futuro, para poder pagar el capital y los intereses del préstamo. Un agente también podría consumir menos en el presente que lo que le permite su ingreso, ahorrando con el fin de poder comprar en el futuro más que lo que su ingreso futuro le permita en ese momento, gracias a sus ahorros, y a los rendimientos de esos ahorros.

D. Inconsistencia inter-temporal

El problema de la inconsistencia inter-temporal se define acá como el problema de asignación de recursos que se genera cuando las decisiones que son óptimas para los agentes a corto plazo, no son óptimas a largo plazo. Todos los agentes económicos de una u otra forma, somos inconsistentes inter-temporalmente.

Por ejemplo en los hogares, comer mucho a corto plazo puede incrementar el bienestar, pero a largo plazo, puede reducirlo al generar problemas de salud. En las firmas, invertir poco en capital físico o humano podría incrementar las ganancias a corto plazo, a cambio de reducirlas en el largo plazo. En las organizaciones sociales, ciertos programas de apoyo a ciertos individuos, podrían generarle dependencia a esos individuos en el futuro. En los gobiernos, endeudarse mucho hoy puede permitirles mostrar muchos resultados a corto plazo, a cambio de grandes sacrificios por parte de los gobiernos y las generaciones futuras.

E. Bienes públicos

Los bienes públicos son bienes que no son rivales ni excluibles. Un bien no es rival cuando su consumo por un individuo, no limita el consumo por otro⁴. Un bien no es excluible cuando no existen mecanismos expeditos para impedir el consumo de quien no lo pague, como por ejemplo cuando no es posible tener disponibles cercamientos o puestos de control de ingreso y salida.

Ejemplos importantes de bienes públicos son la justicia, la defensa nacional, la equidad y el buen funcionamiento de los mercados. Si se hace justicia, el hecho de que un individuo se sienta mejor por ello no impide ni restringe de forma alguna que todos los demás individuos también puedan beneficiarse con ese resultado. Si se presta defensa nacional, y ese servicio beneficia a un individuo, ello no impide que también pueda beneficiar a todos los demás habitantes de un país. Si un país es más equitativo, todos los habitantes se benefician de ello. El buen funcionamiento de los mercados evita el abuso de poder de algunas firmas, y le permite a los gobiernos concentrarse en sus tareas esenciales y garantiza una provisión mejor y más sostenible de bienes y servicios para todos.

Cuando los bienes son públicos, el sector privado tiende a proveer una cantidad de dichos bienes inferior a la óptima desde el punto de vista social. Incluso, cuando la provisión de bienes públicos es muy costosa, puede no haber provisión privada de los mismos. Ello debido a que su rentabilidad social es mayor que su rentabilidad privada, y un agente privado que provee dichos bienes, no está en condiciones de capturar buena parte de los beneficios de esa provisión, pues por definición, esos bienes no son rivales ni excluibles, y por lo tanto, una vez se le proveen a un individuo, es imposible evitar que otros individuos también se puedan beneficiar con la prestación del mismo.

F. Rol de los mercados

Los mercados son importantes mecanismos de asignación de recursos, en la medida en que requieren poca información (el precio) para hacer esa asignación, y en la medida en que en muchos casos, cada agente puede escoger y velar por su propio interés, mucho

⁴ Por ejemplo, si uno disfruta al ver unos fuegos artificiales, eso no impide que otras personas también puedan disfrutar de esos mismos fuegos artificiales. Sin embargo, si uno se come una hamburguesa, eso sí restringe la posibilidad de que otros también puedan comerse esa misma hamburguesa. Como tal, los fuegos artificiales no son rivales, mientras que las hamburguesas sí lo son.

mejor que un funcionario público. Además, el buen funcionamiento de los mercados, le permite a los gobiernos concentrarse en sus tareas esenciales y garantizar una provisión mejor y más sostenible de bienes y servicios para todos.

La información que un Gobierno requeriría para poder tomar decisiones que normalmente toman los individuos, por ejemplo en términos de vestido, comida, y recreación, es tan grande y compleja de procesar, que absorbería muchos recursos que el Estado puede utilizar para atender asuntos que los mercados y los agentes individualmente, no pueden atender tan bien.

Sin embargo, los mercados tienen fallas. Por ejemplo, dado que los mercados asignan recursos mediante el precio, quienes no consumen son aquellos agentes que no tienen interés en el bien, servicio o factor, o quienes no tienen el ingreso necesario para poder pagar por ello. Por lo tanto, en una sociedad en la que los mercados asignan una parte importante de los recursos, los agentes de más bajos ingresos quedan sistemáticamente excluidos del consumo. Es por ello que los mercados no son unos buenos instrumentos para generar equidad.

En general, los mercados no son buenos para suministrar bienes públicos, ya que proveen menos de esos bienes, que lo óptimo desde el punto de vista social. Es decir, si se dejara que los mercados proveyesen la justicia, la defensa nacional, y la equidad, dichos bienes se abastecerían en cantidades y calidades sub-óptimas, e incluso, podría no haber provisión privada de dichos bienes para todos. Además, el buen funcionamiento de los mercados también requiere que el Estado controle y hasta donde pueda, evite, el abuso del poder de mercado que pueden tener algunos productores nacionales y extranjeros.

G. Rol del Estado y de las organizaciones sociales

Los estados y diversas organizaciones sociales, son soluciones comunitarias a la provisión de bienes públicos, como justicia, defensa nacional, equidad y buen funcionamiento de los mercados. La gran fortaleza del Estado y de las organizaciones sociales, es que pueden anteponer el interés general al interés privado más fácilmente que los mercados. En particular, el Estado puede dedicar recursos considerables a la provisión

de bienes públicos -y al control de males públicos⁵-, con más facilidad que los agentes privados.

Desafortunadamente, los estados y las organizaciones sociales también tienen fallas. Dentro de las mismas están la corrupción; la falta de información; problemas técnicos complejos en el diseño y en la aplicación de políticas públicas; y la captura de sus decisiones por parte de grupos de interés privados.

H. ¿Mercado, Estado u organizaciones sociales?

Entre mejor funcionen los mercados, menos tareas deberán cumplir el Estado y las demás organizaciones sociales y por lo tanto, más podrán enfocarse en hacer aquellas cosas que los mercados no hacen bien. En este sentido, los mercados, el Estado y las demás organizaciones sociales son complementos y no sustitutos. La pregunta de fondo es ¿cuáles recursos deberían ser asignados por el mercado, cuáles por el Estado y cuáles por las demás organizaciones sociales?

Dado que las fortalezas y las debilidades de los mercados, del Estado y de las demás organizaciones sociales son diferentes, los mercados deberían asignar los recursos en los cuales sus fortalezas menos sus debilidades (es decir, sus fortalezas netas), son mayores que las fortalezas netas del Estado y las fortalezas netas de las organizaciones sociales. El Estado debería asignar los recursos en los cuales sus fortalezas netas son mayores que las fortalezas netas del mercado y las fortalezas netas de las organizaciones sociales. Finalmente, las organizaciones sociales deberían asignar los recursos en los cuales sus fortalezas netas son mayores que las fortalezas netas del Estado y las fortalezas netas de los mercados.

Si la división entre lo que deben asignar los mercados, el Estado y las otras organizaciones sociales es tan clara, ¿por qué hay tantos debates sobre el rol de unos y otros? Hay muchas razones por las cuales los temas económicos generan debates. Entre ellas, es posible mencionar disyuntivas entre eficiencia (incentivos para el esfuerzo) y equidad (igualdad de oportunidades y condiciones mínimas o óptimas de vida digna); el corto y el largo plazo (inconsistencia inter-temporal); y los beneficios de la mayor

⁵ Un mal público es un mal que no es rival ni excluible. La gripa y la contaminación ambiental son ejemplos de males públicos.

competencia y los beneficios de la explotación de economías de escala. También son fuente de debate la medición de externalidades⁶ (unos agentes dan más peso a unas externalidades que a otras, dado que medirlas no es fácil) y la definición precaria de conceptos, como por ejemplo en el caso de la competitividad y el neo-liberalismo (cada quien asume la definición que más le parece, o más le conviene, sin tener en cuenta o sin saber, la definición que usan los demás).

Por razones como las anteriores, la economía y la política económica han sido, son y probablemente seguirán siendo, fuente de constantes debates en todos los segmentos de la sociedad. Como se verá en este documento, esto también aplica a los efectos económicos de la Constitución de 1991.

Lecturas recomendadas: el texto “Principios de Economía” de N. Gregory Mankiw (2012) es un texto claro y sin prerequisites, para aprender los conceptos fundamentales de la economía moderna. Una visión introductoria, alternativa, y gratuita sobre la economía contemporánea, puede encontrarse en el texto “The Economy” de The Core Project (core-econ.org/vision/). Para ver la naturaleza de los problemas de inconsistencia intertemporal, vea a de Posada (2009) y a Bourne (2014). Para ver cómo una persona puede sorprenderse por la capacidad de los mercados para por ejemplo, asegurar toda o casi toda la alimentación de una ciudad con millones de habitantes, y sin mayor intervención del Estado, vea Steel (2009). Y para ver que los mercados pueden no ser suficientes, vea a Schwartz (2005), Dulfo (2010) y Wilkinson (2011).

III. Efectos económicos de la Constitución de 1991

Los efectos económicos de la Constitución de 1991 se agruparán en efectos macroeconómicos, efectos microeconómicos, efectos sociales y efectos de los fallos de la Corte Constitucional.

⁶ Una externalidad es un efecto sobre el bienestar de terceros, de las decisiones de los agentes. Por ejemplo, al hacer una fiesta, la música podría complacer, o eventualmente incomodar, a los vecinos.

A. Efectos macroeconómicos de la Constitución de 1991

Los efectos macroeconómicos, sobre la economía como un todo, están asociados al nivel general de precios y su tasa de crecimiento en el tiempo (conocida como la tasa de inflación); el nivel general de producción y su tasa de crecimiento en el tiempo (conocida como la tasa de crecimiento económico), y el nivel de desempleo y su razón con respecto al total de mano de obra disponible (conocida como la tasa de desempleo). En particular, nos concentraremos en el estudio de los efectos de la Constitución sobre la inflación, y sobre los ingresos y los egresos del Gobierno colombiano.

A. Inflación

Buscando mayor eficiencia y mayor equidad con el manejo de la política monetaria, el artículo 372 del capítulo 6 de la Constitución de 1991, establece textualmente que “la Junta Directiva del Banco de la República será la autoridad monetaria, cambiaria y crediticia” y el artículo 373 establece como objetivo explícito del Banco de la República, velar “por el mantenimiento de la capacidad adquisitiva de la moneda”. Con ello, le quitó facultades a la rama ejecutiva a nivel nacional. Aunque puede haber debate sobre el mandato implícito de la Constitución al Banco de la República, lo cierto es que el mandato explícito es bajar la inflación (es decir, la tasa a la cual crece el nivel general de precios en un país), que es la manera como se mantiene el poder adquisitivo de la moneda.

Con ese fin, la Constitución de 1991 también le dio al Banco de la República mayor independencia del poder ejecutivo, pero no le dio independencia total. Para ello, se creó una Junta Directiva conformada por 7 miembros: cinco co-directores nombrados por los presidentes de la República (dos por el Presidente de turno y el resto por presidentes anteriores); el Ministro de Hacienda —que dirige la Junta- y el Gerente, este último nombrado por los demás miembros de la junta.

Al comienzo de su primer gobierno, el Presidente de la República tiene en la junta un miembro nombrado por él, que es el Ministro de Hacienda. Después de dos años, el Presidente debe nombrar a dos co-directores, y por lo tanto, en los últimos dos años de su primer gobierno, el Presidente habrá nombrado tres miembros de la junta.

Si un presidente es reelegido, a la mitad de su segundo período puede volver a nombrar otros dos miembros de la Junta Directiva, con lo cual podría llegar a tener cinco

de siete miembros nombrados directamente por él, que a su vez nombran al Gerente. Es decir, un presidente de la República que es reelegido, podría llegar a controlar hasta seis de siete miembros de la Junta Directiva del Banco de la República, en su segundo período presidencial. Debido a ello, una de las objeciones a la reelección presidencial en Colombia, ha sido la posible disminución de la independencia de la Junta Directiva del Banco de la República.

Miguel Urrutia (2010), quien fuera el segundo Gerente General del Banco bajo este esquema, ha argumentado que lo que importa, más que el número de codirectores que nombra un presidente, es a quiénes nombra ese Presidente: si son personas capacitadas para entender los argumentos técnicos de los funcionarios del Banco, y suficientemente íntegras para tomar decisiones en las que prevalezca el bienestar general sobre el bienestar particular, no debería ser tan grave el efecto de la reelección sobre la independencia del Banco.

De una u otra forma, son las cifras las que en último término permiten saber qué ha pasado en Colombia con la mayor independencia del Banco de la República. Y esas cifras incluidas en los gráficos 1 y 2, muestran que en Colombia la inflación pasó de 31% en 1991, a 1.94% en 2013, algo sobresaliente a nivel de América Latina y del mundo durante ese período.

Gráfico 1

Constitución de 1991 y tasa de inflación en Colombia

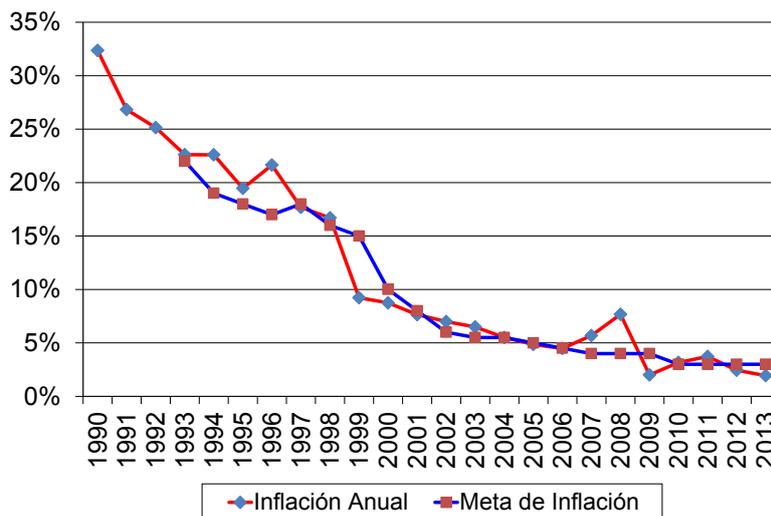
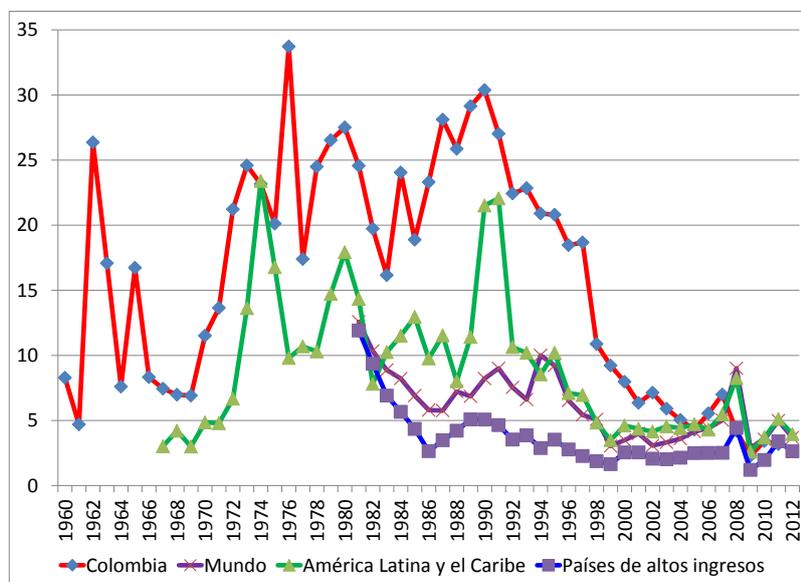


Gráfico 2

Constitución de 1991 y tasa de inflación en Colombia y el mundo



Tan pronto se dio más independencia al Banco de la República, sus directivos anunciaron que buscarían bajar la inflación de manera gradual y poco a poco comenzaron a anunciar metas de inflación, o rangos de metas de inflación. En unos años, la inflación observada ha quedado por encima de la meta, y en otros por debajo, ya que a corto plazo, son muchos los factores que pueden afectar el nivel general de precios, como inviernos, veranos, huelgas, alzas en los precios internacionales del petróleo, crisis económicas internacionales y demás.

Pero lo importante, es que la inflación ha bajado desde 1991 de forma gradual, y a partir de 2011 tiene niveles comparables con las de los países desarrollados. Bajar la inflación y mantenerla baja, son dos de los principales logros obtenidos con el esquema institucional que la Constitución de 1991 diseñó para el manejo de la política monetaria, cambiaria y crediticia.

Esa menor inflación contribuye a que los mercados funcionen mejor, en la medida en que se ha vuelto más fácil para los colombianos identificar qué bienes se han vuelto relativamente más caros y qué bienes se han vuelto relativamente más baratos. Por ejemplo, en 2014 un habitante cualquiera en Colombia, podía percibir que los vehículos

estaban más baratos que antes, y que la vivienda y la tierra estaban más caras que antes. Ello sirve como señal para ajustar la oferta y la demanda de bienes, servicios y factores.

La menor inflación también contribuye a la equidad, ya que las personas de más bajos ingresos viven de sus salarios. Si la inflación es muy alta, el poder adquisitivo de las personas de bajos ingresos se ve mucho más afectado que si la inflación es baja. Las personas de altos ingresos no se ven tan afectadas por la inflación, ya que les queda más fácil ahorrar, tienen más acceso al sistema financiero y pueden invertir de forma más ágil en títulos y bienes que los protegen de la inflación, cuyo valor se incrementa con o en más que la inflación.

B. Incremento en el gasto público

En el título XII de la Constitución de 1991, el capítulo 4 se refiere a la distribución de recursos y competencias. El artículo 364 establece que el “endeudamiento interno y externo de la Nación y de las entidades territoriales no podrá exceder su capacidad de pago”⁷.

En este sentido, quienes redactaron la Constitución, querían que la Nación y las regiones respetaran su restricción de presupuesto inter-temporal, es decir, que mantuvieran un equilibrio entre sus ingresos y sus gastos a largo plazo.

Con respecto a las finanzas del Gobierno, y particularmente a los impuestos, los principios que se suelen tener en cuenta, incluso de forma explícita dentro de la Constitución de 1991, son los siguientes: equidad, progresividad, eficiencia administrativa, no retroactividad (sólo se afectan acciones futuras una vez establecidas las normas). Con respecto a los gastos, los objetivos adicionales son acercar el gasto a sus beneficiarios; ajustar mejor el gasto a las necesidades de la gente; fomentar el control político del gasto por parte de los usuarios, y tener en cuenta la restricción de presupuesto.

Aunque la descentralización comenzó en Colombia antes de 1991, esa Constitución la promovió, es decir, buscó una mayor transferencia de recursos y de capacidad de

⁷ La ley 358 de 1997, reglamentada por el Decreto 610 de 2002, establece que “se entiende por capacidad de pago el flujo mínimo de ahorro operacional que permite efectuar cumplidamente el servicio de la deuda en todos los años, dejando un remanente para financiar inversiones.” También establece que se “presume que existe capacidad de pago cuando los intereses de la deuda al momento de celebrar una nueva operación de crédito, no superan en el cuarenta por ciento (40%) del ahorro operacional.”

decisión, de la rama ejecutiva del nivel nacional a los municipios y departamentos. La forma como el Gobierno Nacional Central colombiano le transfiere recursos a las regiones ha incluido entre otros, al Sistema General de Participaciones, los fondos de Compensación y los fondos de Cofinanciación Educativa. Adicionalmente, el Fondo Nacional de Regalías, recauda y transfiere a las regiones recursos de la explotación minera para hacer inversiones en proyectos de infraestructura y protección ambiental, entre otros.

Según cifras históricas del Departamento Nacional de Planeación (DNP)⁸, los requerimientos de descentralización plasmados en los artículos 356 y 357 de la Constitución, modificados con los actos legislativos 01 de 1993, 01 de 1995, 01 de 2001, y 04 de 2007 y reglamentados y ajustados con las leyes 617 de 2000, 715 de 2001 y 1176 de 2007, han llevado a que las transferencias del Gobierno Nacional Central a las regiones hayan pasado del 30% de los ingresos corrientes de la nación en 1990, al 40% en 2002. Esas cifras han estado destinadas por ejemplo y según la ley 1176 de 2007, para educación en un 58.5%, salud en un 24.5%, agua potable y saneamiento 5.4% y otras inversiones de propósito general en un 11.6%. Esta distribución de recursos en las regiones ha llevado a que algunos cuestionen el alcance de la autonomía generada por la descentralización y el incremento de las transferencias, ya que en su mayoría, las transferencias han tenido destinación específica determinada a nivel central.

Como se analizará más adelante, fuera del mayor gasto público generado por la descentralización, el gasto social se duplicó en Colombia entre 1990 y 2000, pues la Constitución de 1991 hizo explícito que en Colombia, el gasto público social tiene prelación sobre cualquier otro gasto público.

Además, a principios de la década de 1990, el gasto pensional en Colombia se incrementó sustancialmente, debido a que comenzaron a pensionarse más personas, incluyendo empleados del sector público con regímenes especiales y prebendas generosas acordadas en buena parte, antes de la Constitución de 1991. Según cifras históricas del DNP, el gasto pensional como porcentaje del PIB se multiplicó por 5, pasando del 0.7% en 1990, al 2.6% en 2004 y al 3.6% en 2012.

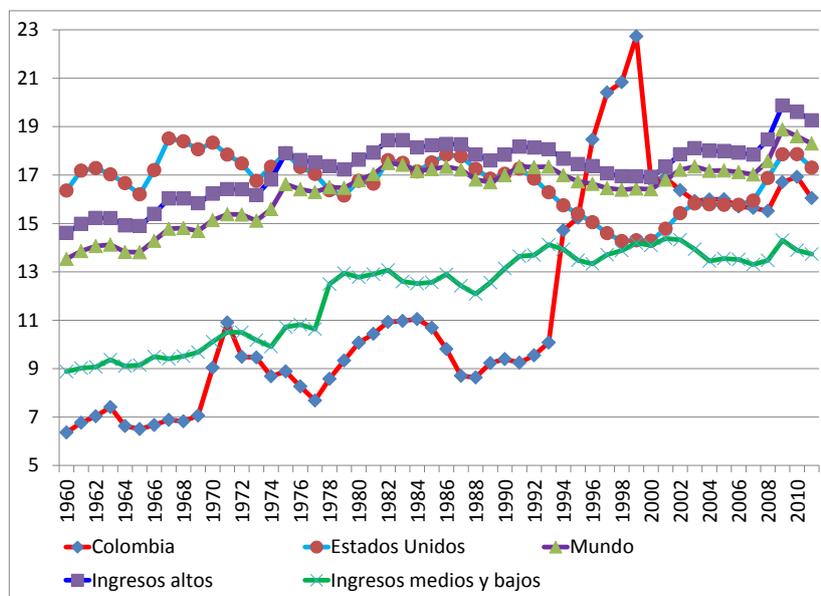
⁸ Cuadro 5.12, capítulo 5, finanzas, estadísticas históricas. Clavijo (2011) ha estimado que las transferencias del Gobierno a las regiones pasaron del 4% del PIB en 1990, al 7% en 2010.

Como resultado de todo lo anterior el Gobierno Nacional Central entró en un gran déficit, pues sus ingresos crecieron menos rápido que sus gastos. De otro lado, las regiones, cuyos ingresos se incrementaron sustancialmente, se endeudaron al sentirse más ricas. Como resultado, según cifras de la Contraloría General de la República (2012), la deuda de las regiones como porcentaje del PIB se triplicó, pasando de 0.9 % en 1990 a 2.8% en 1999.

Todo lo anterior contribuyó a un incremento sustancial en el gasto público como porcentaje del PIB, superando el observado en los países con ingresos medios y bajos, y acercándose al nivel de países como Estados Unidos, tal y como se puede observar en el gráfico 3

Gráfico 3

Gasto público como porcentaje del PIB



Fuente: WDI (2014)

Sin embargo, los ingresos del Gobierno como porcentaje del PIB no crecieron tan rápido como sus gastos, a pesar de múltiples reformas tributarias. Según cálculos del autor basados en la información de González y Calderón (2002), Sánchez y Espinosa (2005), y reportes e informaciones de prensa recientes, antes de 1990 en Colombia se hacía una

reforma tributaria más o menos cada 3 años⁹. Desde 1991 se ha venido aprobando más o menos una reforma tributaria cada año.¹⁰ Esa multitud de reformas tributarias, no sólo no lograron incrementar los ingresos del Gobierno al mismo ritmo que los gastos, sino que han llevado a que Colombia sea un país con alto riesgo regulatorio.

Una de las razones por las cuales se ha incrementado el número de las reformas tributarias, ha sido la necesidad de cubrir los mayores gastos requeridos por la Constitución de 1991. Otra razón que podría contribuir a ello es que en los artículos 107 y 108 -del capítulo 2, del título 4, de la Constitución de 1991-, promovieron una mayor participación política. En particular, permitieron a cualquier ciudadano “el derecho a fundar, organizar y desarrollar partidos y movimientos políticos, y la libertad de afiliarse a ellos o de retirarse.”

Además, establecieron que el “Consejo Nacional Electoral reconocerá Personería Jurídica a los partidos, movimientos políticos y grupos significativos de ciudadanos. Estos podrán obtenerlas con votación no inferior al tres por ciento (3%) de los votos emitidos válidamente en el territorio nacional en elecciones de Cámara de Representantes o Senado. Las perderán si no consiguen ese porcentaje en las elecciones de las mismas Corporaciones Públicas. Se exceptúa el régimen excepcional que se estatuya en la ley para las circunscripciones de minorías étnicas y políticas, en las cuales bastará haber obtenido representación en el Congreso.”

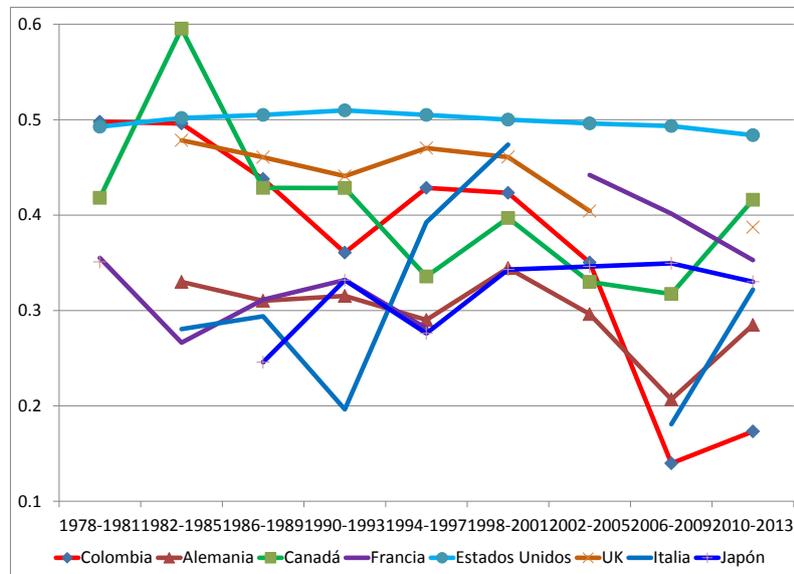
El resultado de lo anterior fue que en Colombia, la dispersión política aumentó considerablemente en el siglo XXI, con relación a la dispersión política de países desarrollados, como se puede ver en el gráfico 4.

⁹ Ley 26 y 69 de 1914, Decreto 2089 de 1917, Ley 56 de 1918, Ley 83 de 1922, Ley 88 de 1923, Ley 64 y 106 de 1927, Ley 88 de 1928, Ley 81 de 1931, Ley 63 de 1936, Ley 45 de 1942, Decretos 2317 y 2315 de 1953, Ley 81 de 1960, Ley 21 de 1963, Decretos 1366 y 444 de 1966, Decreto 1366 de 1967, Ley 38 de 1969, Ley 4, 5 y 6 de 1973, Decretos 2053, 2247, 2348 de 1974 y 1975, Ley 54 de 1977, Ley 9 de 1983, Ley 14 de 1983 y la Ley 75 de 1986.

¹⁰ Ley 6 de 1992, Ley 174 de 1994, Ley 223 de 1995, Ley 388 de 1997, Ley 488 de 1998, emergencia económica de 1998, Plan de Desarrollo Ley 508 de 1999, emergencia económica de 1999, Ley 633 de 2000, Ley 608 de 2000, Ley 716 de 2001, Ley 788 de 2002, Ley 863 de 2003, Ley 820 de 2003, Ley 818 de 2003, Ley 1111 de 2006, Ley 1175 de 2007, Ley 1370 de 2009, Ley 1430 de 2010, y la Ley 1607 de 2012.

Gráfico 4

Índice de concentración política HH para Colombia y algunos países desarrollados

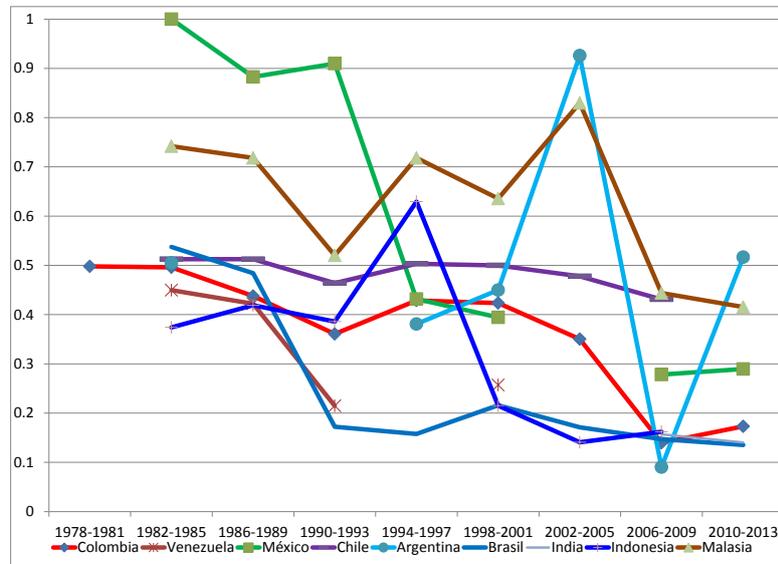


Fuente: elaborado por el autor con información de Parline Database de la Inter-Parliamentary Union, para el parlamento y/o las cámaras altas, con la colaboración de Sergio Hernán Garrido.

Se debe reconocer, sin embargo, que esa mayor dispersión política ha sido una característica de los países en desarrollo en el siglo XXI, como se puede apreciar en el gráfico 5.

Gráfico 5

Índice de concentración política HH para Colombia y algunos países desarrollados



Fuente: elaborado por el autor con información de Parline Database, para el parlamento y/o las cámaras altas, con la colaboración de Sergio Hernán Garrido.

Como consecuencia del incremento en el gasto y las dificultades para incrementar los ingresos, la deuda pública como porcentaje del PIB más que se triplicó, pasando de un promedio de 14.5%, a niveles por encima del 47% del PIB a fines del siglo XX, como se puede observar en los gráficos 6 y 7.

Gráfico 6

Deuda pública como porcentaje del PIB

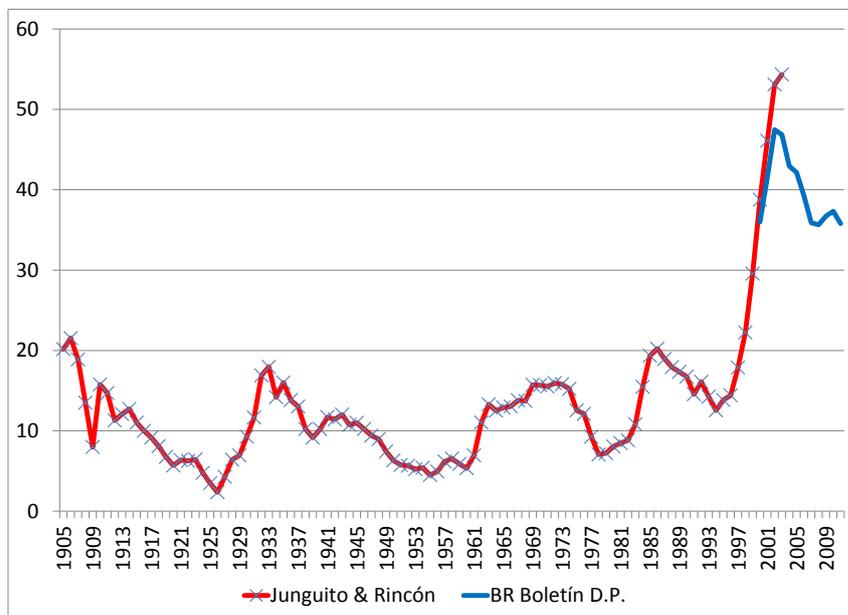
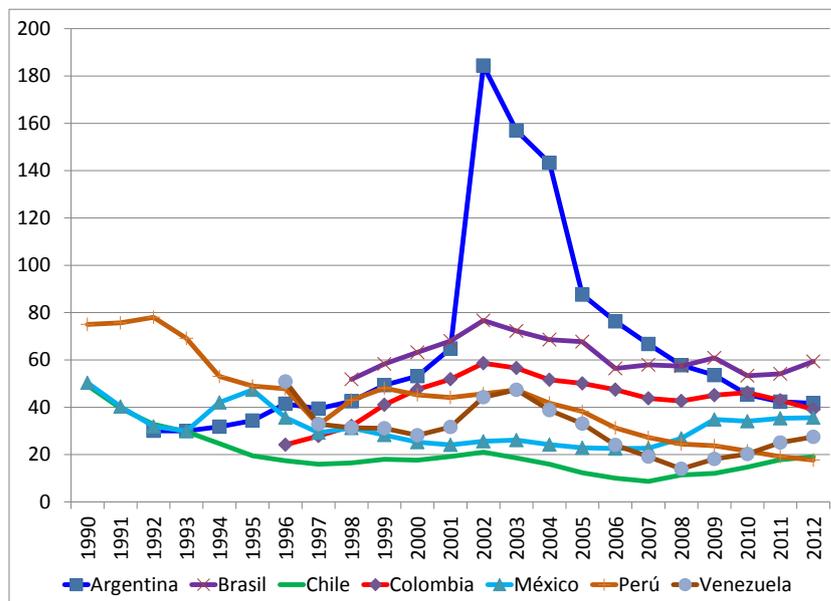


Gráfico 7

Endeudamiento en Colombia y en otros países de América Latina



Fuente: Cepal (2014) Deuda del Sector Público no Financiero

Desafortunadamente, mientras el nivel de endeudamiento público en Colombia crecía de forma acelerada -incluso para los estándares de América Latina-, en 1997 se presentó una crisis económica importante en Asia, y en 1998 se presentó otra en Rusia, y los mercados financieros internacionales comenzaron a mirar con escepticismo, sus inversiones en los mercados emergentes. Dada su trayectoria insostenible de endeudamiento, en los años 1998-1999, Colombia perdió su acceso a la financiación de la banca privada internacional.

Como consecuencia de ello, en un período de más o menos un año, según cifras de la cuenta corriente de la balanza de pagos del Banco de la República, el país pasó de ser un receptor neto de bienes, servicios y rentas de US \$ 4.858 millones de dólares en 1998, a ser un exportador neto de US \$ 671 millones de dólares, es decir, que en un año Colombia tuvo que hacer un ajuste de unos US \$ 5.529 millones de dólares en su cuenta corriente.

Conscientes del problema, en el Gobierno colombiano se inició una negociación de un acuerdo *stand-by* con el Fondo Monetario Internacional¹¹, con el fin de garantizar el acceso del país a recursos externos en medio de la turbulencia internacional. Mientras se lograba ese acuerdo, en el Banco de la República incrementaron sustancialmente las tasas de interés, con el fin de evitar una salida masiva de capitales, que pudiese elevar sustancialmente el precio del dólar, incrementar la inflación y quebrar a muchas empresas privadas endeudadas en moneda extranjera. Según cifras del Banco de la República, las tasas de interés anuales a las cuales se prestaba dinero llegaron a estar en 50.49% en junio de 1998.

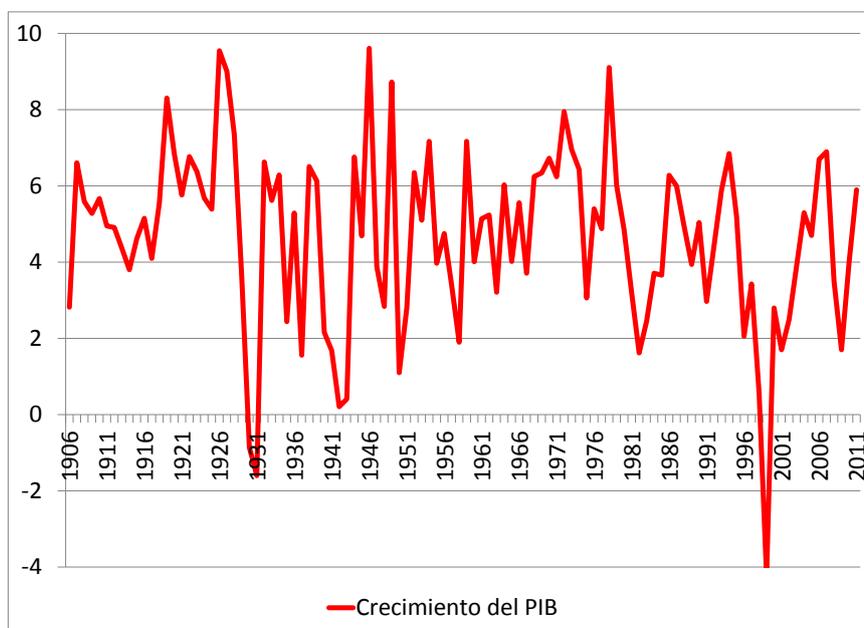
Muchos deudores hipotecarios, cuyos créditos se habían atado a principios de la década de los 90 a la tasa de interés del sistema financiero (conocida como la DTF), vieron incrementado el costo de dichos créditos de forma desmedida, y muchos perdieron sus viviendas en la llamada crisis hipotecaria de fines del siglo XX, que se discutirá con más detalle más adelante.

¹¹ Los acuerdos *stand by* fueron creados en 1958 y son el mecanismo básico con el que el FMI apoya a países de economías en desarrollo, facilitándoles financiación expedita y a un costo razonable en épocas de crisis, siempre y cuando cumplan con una serie de condiciones.

Como consecuencia de todo lo anterior, en 1999 Colombia tuvo un crecimiento negativo del 4%, la peor crisis económica desde que se tienen cifras en el país¹². Para poner dicha crisis en contexto, en los años 30 con la gran depresión mundial, Colombia tuvo un crecimiento negativo de 1.8%, tal y como se puede apreciar en el gráfico 8.

Gráfico 8

Tasa de crecimiento económico en Colombia



Fuente: Junguito y Rincón (2004).

En 1999, Moody's and Standard & Poors le quitaron el grado de inversión¹³ a Colombia dada su vulnerabilidad y su mal momento económico. El Gobierno tomó correctivos sobre los niveles de endeudamiento, logrando cambiar su trayectoria. La ley 819 de 2003 estableció el Marco Fiscal de Mediano Plazo, que buscó resolver la inconsistencia inter-temporal prevalente en la política fiscal colombiana. Pero a dicho Marco le faltan dientes, pues su incumplimiento no tiene penalidades creíbles y exigibles.

El 9 de junio de 2011 se aprobó la reforma a las regalías, buscando repartirlas mejor a nivel de todas las regiones de Colombia, y distribuyéndolas así: 10% para pensiones

¹² Urrutia y Fernández (2003) y Urrutia y Llano (2012) explican en detalle las causas y los pormenores de esta crisis.

¹³ El grado de inversión refleja la confianza en la capacidad para honrar préstamos, y reduce el costo del endeudamiento de un país.

regionales; 10% para ciencia y tecnología; entre 20% y 30% para ahorro¹⁴; 25% para zonas productoras; 25% para el fondo de compensación territorial y para el fondo de desarrollo territorial. También se creó una junta administradora para velar por la transparencia en el uso de esos recursos.

El 14 de junio de 2011 se aprobó la llamada Regla Fiscal, que fija como metas para el déficit estructural 2.5% en 2014; 1.3% en 2018 y 0% en 2022, y que permite cierta flexibilidad en las metas cuando el crecimiento económico es menor al 2% anual.

El 17 de diciembre de 2013 se aprobó la Ley de Incidencia Fiscal, que le permite al Gobierno argumentar ante las altas cortes, cuando van a tomar decisiones con impactos fiscales. Sin embargo y tal y como se explica en Clavijo *et al.* (2013), dichos impactos operan como un criterio, y no como un derecho.

Los correctivos aplicados en Colombia desde el año 2000 y el mejoramiento en el desempeño económico, contribuyeron a que en 2012, Colombia recibiera nuevamente grado de inversión de las principales agencias calificadoras de riesgo: Moody's, Standard and Poor's y Fitch.

El análisis de los efectos fiscales de la Constitución de 1991, permite concluir que los indicadores fundamentales de la política fiscal colombiana, se deterioran significativamente en la década de los 90. Parte se debió a los requisitos de mayor gasto por la descentralización y gasto social; parte a la insostenibilidad del sistema de pensiones y parte a la incapacidad para lograr que los ingresos del Estado crecieran al mismo ritmo que sus gastos.

Además, la descentralización del gasto no ha venido acompañada por mayor descentralización en la discreción sobre ese gasto. Quienes han tomado las decisiones en el ejecutivo, el legislativo y el judicial, muchas veces lo han hecho sin enfrenar la restricción de presupuesto. Se ha presentado inconsistencia inter-temporal, en la medida en que ha sido fácil dar prebendas, pero ha sido muy difícil quitarlas y en la medida en que se ha dejado que los gobiernos posteriores enfrenen los problemas, cuando su magnitud los vuelve impostergables.

¹⁴ El ahorro es un componente importante, pues la explotación minera exportada genera muchas divisas, y el ahorro permite mitigar, por lo menos en parte, el efecto de esa mayor disponibilidad de divisas en la revaluación del peso, es decir, en la caída del precio del dólar y las demás monedas extranjeras.

Lecturas recomendadas: Urrutia y Fernández (2003) y Urrutia y Llano (2012) explican en detalle las causas y los pormenores de la crisis económica de 1999.

B. Efectos microeconómicos de la Constitución de 1991

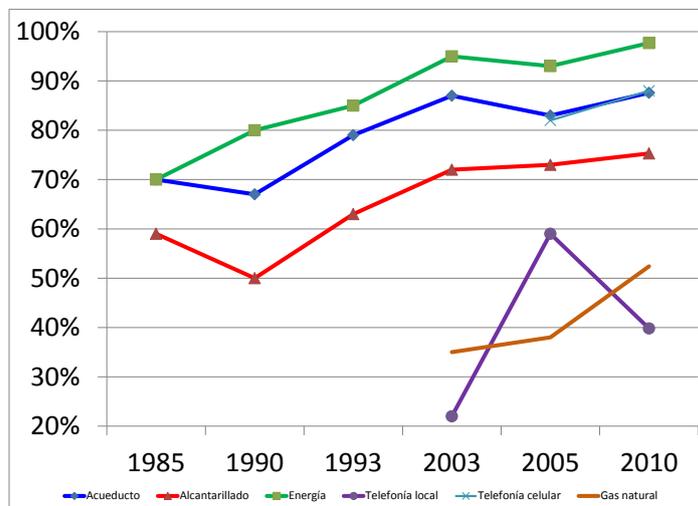
La Constitución de 1991 promovió la transformación de un Estado proveedor de servicios públicos domiciliarios, a un Estado regulador y promotor de la competencia en la prestación de esos servicios. En el título XII, capítulo 1, artículo 333, se establece la libertad de empresa y se prohíbe el abuso de la posición dominante en el mercado, para evitar la libre competencia. En el capítulo 5, el artículo 365 establece que si bien los “servicios públicos son inherentes a la finalidad social del Estado” y “es deber del Estado asegurar su prestación eficiente a todos los habitantes del territorio nacional”, los servicios públicos pueden ser prestados por particulares bajo la vigilancia del Estado.

Los principios económicos detrás de estas reformas introducidas por la Constitución, incluyen que los mercados competitivos pueden generar asignaciones más eficientes de recursos y que los mercados de la vida real, por lo general no son competitivos y en algunos casos, requieren regulación o intervención del Estado.

Para ello, se fortaleció la Superintendencia de Industria y Comercio reformándola en 1992 (Decreto 2153), y encargándola de promover la competencia y evitar actividades monopólicas. En 1994 se creó la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios con la Ley 142, con el fin de mejorar coberturas; promover la participación del sector privado en la provisión de servicios; establecer un sistema tarifario controlado; y dar mayores garantías a los usuarios. Adicionalmente, se crearon las comisiones de regulación de telecomunicaciones; energía y gas; y agua potable y alcantarillado, para fortalecer la capacidad regulatoria del Estado. Como resultado de estos esfuerzos, Colombia tuvo avances importantes en coberturas, tal y como lo muestra el gráfico 9.

Gráfico 9

Coberturas de Servicios Públicos Domiciliarios en Colombia

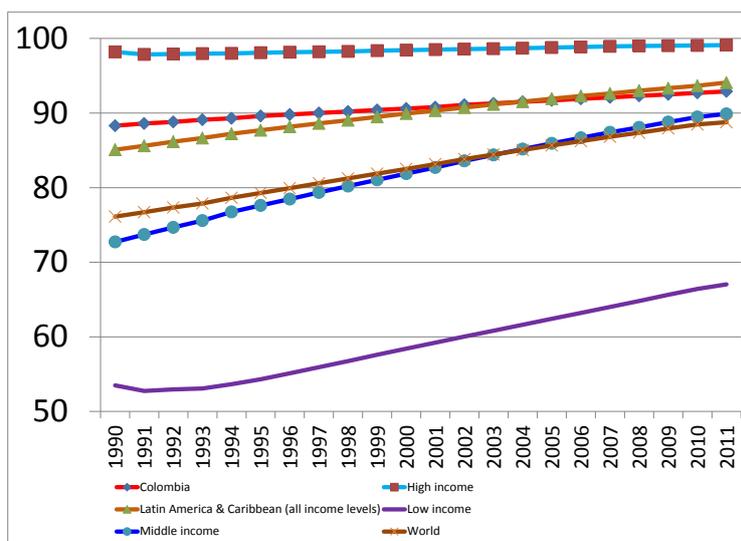


Fuente: WDI (2013).

Sin embargo, los incrementos en cobertura registrados en Colombia, han sido inferiores a los de otros países de América Latina, que no tuvieron reforma constitucional reciente, como se puede observar en los gráficos 10 y 11.

Gráfico 10

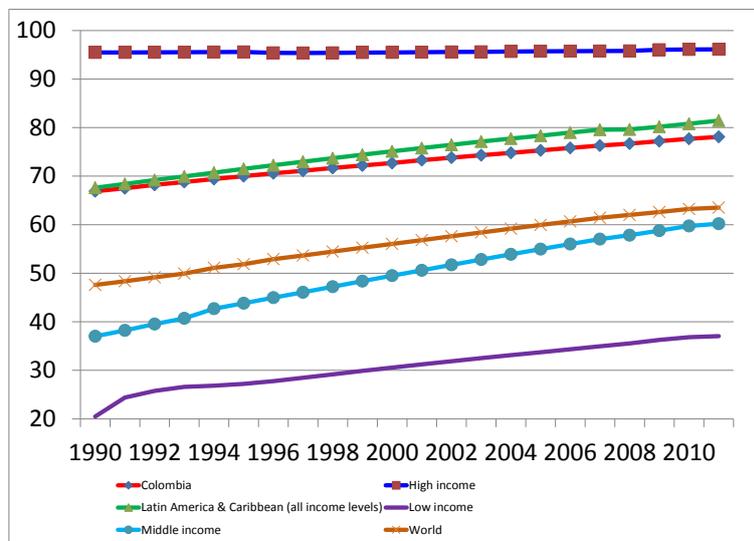
Coberturas de agua potable



Fuente: WDI (2013).

Gráfico 11

Coberturas de alcantarillado



Fuente: WDI (2013).

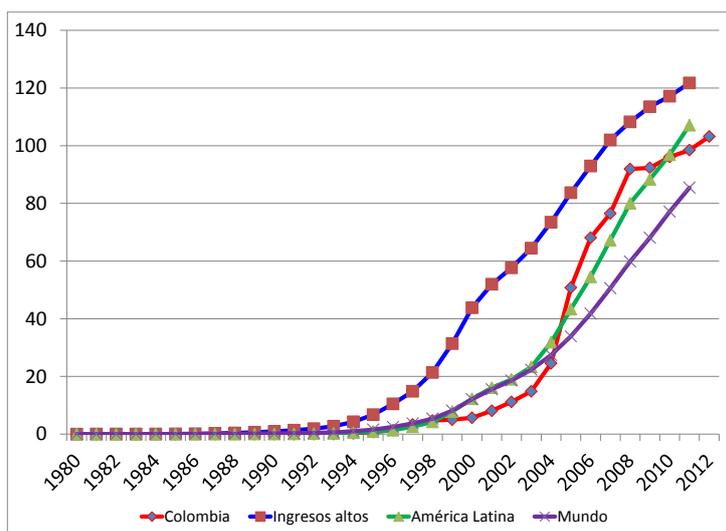
Un caso interesante ha sido el del servicio de energía eléctrica. A principios de los años 90, en Colombia se presentaron restricciones generalizadas en el servicio de energía eléctrica, durante horas pico. Gracias a los cambios ocurridos desde entonces, a la diversificación de fuentes de energía y a la participación de empresas privadas y de inversionistas privados en la generación, transmisión, distribución y comercialización de energía, Colombia no ha vuelto a tener apagones generalizados y sistemáticos. Incluso, en los más recientes veranos asociados al fenómeno del niño, Ecuador y Venezuela han sufrido apagones y se han beneficiado de que Colombia no sólo no los ha tenido, sino que ha podido exportarle energía eléctrica a esos países, incluso en medio de fuertes tensiones políticas.

Otro caso interesante ha sido el de telefonía celular. A principios de la década de los años 90 del siglo XX, la telefonía móvil era precaria y la telefonía celular era inexistente. En 1995 comenzó la prestación de dicho servicio y en 2013, la cobertura ya superaba el 100%. Este fenómeno se ha replicado en otras partes del mundo. La Constitución de 1991 y la mayor participación y competencia privada en la prestación de este servicio, pudieron haber contribuido al acelerado incremento en la cobertura que se dio en Colombia, sobre todo entre los años 2001 y 2011, y a que dichos niveles de cobertura

superaran desde 2006, los niveles de cobertura a nivel mundial, como se puede observar en el gráfico 12.

Gráfico 12

Cobertura de telefonía celular



Fuente: WDI (2014).

Sin embargo, la experiencia internacional sugiere que con o sin Constitución de 1991, la cobertura hubiese aumentado, así fuese a un ritmo diferente.

Es importante anotar que los precios de algunos de estos servicios han aumentado más que la inflación, por ejemplo en agua y energía¹⁵. Parte de este incremento puede deberse a que antes de 1991, las tarifas de estos servicios eran manejadas de forma política y con subsidios.

Por el lado positivo, estos incrementos en las tarifas pueden haber contribuido a moderar el consumo, a retrasar los requerimientos de ampliaciones de capacidad y a reducir la carga sobre los recursos del Estado para subsidiar estos servicios. Sin embargo, con la llegada del sector privado como proveedor, se buscó bajar los costos de producción y que las tarifas cubrieran esos costos. Aunque lo segundo se logró de buena forma, no es claro que se haya logrado lo primero y no es claro que de lograrse, beneficie a los consumidores.

¹⁵ El Consejo Privado de Competitividad (2013) explica que las coberturas y la calidad del servicio de energía eléctrica han mejorado, pero que el precio de las tarifas de energía eléctrica se han incrementado de forma importante en términos reales.

Uno de los temas pendientes más importantes es el estudio de si han mejorado la eficiencia y los costos de los servicios públicos. También está pendiente estudiar hasta dónde se ha beneficiado o no a los consumidores colombianos, con respecto de aquellos en América Latina y el mundo, en términos de coberturas, calidad, precios y defensa de sus derechos, frente a las empresas prestadoras de esos servicios.

Lecturas recomendadas: los Informes Nacionales de Competitividad (www.compite.com.co/site/informe-nacional-de-competitividad-2013-2014/) tienen información interesante sobre la evolución de las coberturas y las tarifas de servicios públicos en Colombia. Ramírez (2007) hace un análisis de los servicios públicos y la pobreza.

C. Efectos sociales de la Constitución de 1991

En esta sección se analizará el incremento del gasto social ordenado por la Constitución de 1991 y sus efectos sobre los indicadores sociales.

1. Incremento en el gasto social

La Constitución de 1991 es explícita en que el gasto social tiene prelación sobre cualquier otro tipo de gasto. En particular, el artículo 366 del capítulo 5, en el Título XII de la Constitución, establece que el bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de los colombianos, son finalidades sociales del Estado. En particular se preocupa por la solución de las necesidades insatisfechas de “salud, de educación, de saneamiento ambiental y de agua potable.” Por último, establece que el gasto público para estos efectos tiene prioridad sobre cualquier otro tipo de gasto.

Algunos principios económicos detrás de estos planteamientos, son que los mercados sin intervención no cumplen un papel efectivo en la igualdad de oportunidades y la redistribución del ingreso; y que la aplicación sistemática de políticas que generan ganadores y perdedores -sin que necesariamente exista algún tipo de compensación-, hacen que el Estado deba promocionar activamente una mayor equidad.

Las cifras confirman que este mandato constitucional se ha cumplido a cabalidad en nuestro país. Según la CEPAL, entre 1990 y 2010 el gasto social en Colombia tuvo un incremento del 139%, siendo el segundo incremento más alto de América Latina durante

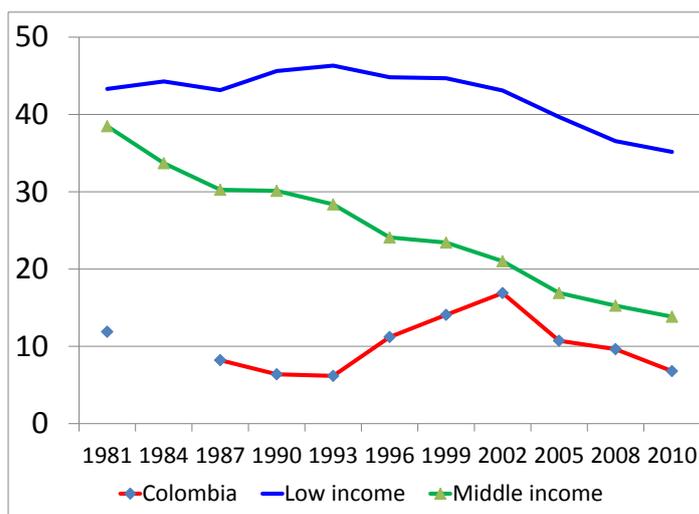
ese período. Ello contribuyó a que el gasto social como porcentaje del PIB, pasara de ser el octavo, a ser el tercero en América Latina.

2. Efectos sobre la pobreza

Como se puede apreciar en los gráficos 13 y 14, la pobreza (medida como el porcentaje de la población que vive con menos de US \$2.00 al día) y la pobreza extrema (medida como el porcentaje de la población que vive con menos de US \$1.25 al día) aumentaron entre 1990 y 2002 y se han reducido desde entonces.

Gráfico 13

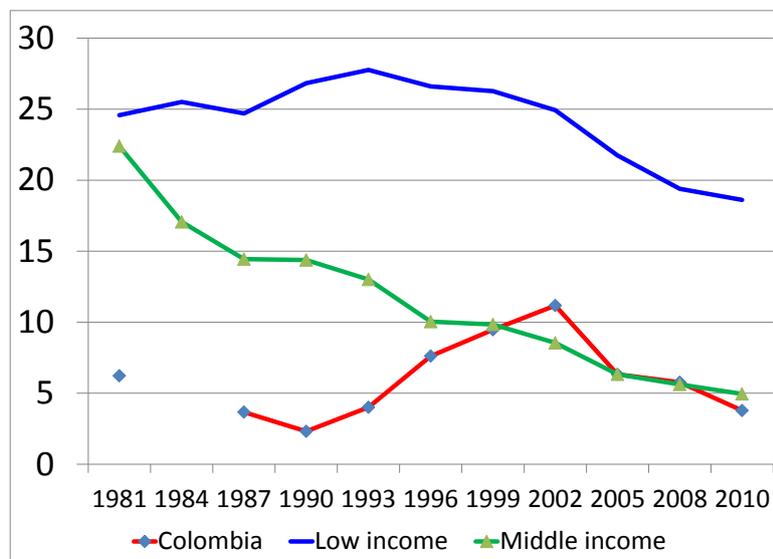
Pobreza como porcentaje de la población



Fuente: WDI (2013)

Gráfico 14

Pobreza extrema como porcentaje de la población



Fuente: WDI (2013)

Dos preguntas que surgen al observar los gráficos son, primero, ¿por qué el incremento en nuestro gasto social ha sido sobresaliente, pero no así el desempeño de algunos de nuestros principales indicadores sociales, particularmente entre 1990 y 2002? Y segundo, ¿por qué nuestro desempeño en indicadores sociales ha sido mucho mejor a partir de 2002?

Algunas explicaciones posibles a la primera pregunta son la falta de eficiencia en el gasto social, la mala focalización de ese gasto, y la falta de instituciones y políticas para atender a la población más vulnerable en épocas de crisis.

1. Eficiencia en el gasto social

Como se puede apreciar en la tabla 1, el gasto social se duplicó después de 1991. Algunos indicadores mejoraron y son sobresalientes en el contexto latinoamericano. Por ejemplo, aseguramiento en salud¹⁶. También han sido sobresalientes las cifras de mortalidad infantil. Pero en pobreza, desigualdad y seguridad social, los resultados fueron francamente desalentadores ante semejante esfuerzo fiscal.

¹⁶ En agosto de 2013, el Ministro de Salud Alejandro Gaviria calificó el aseguramiento en salud en Colombia como universal, es decir, con cobertura del 100% [Sistema Informativo del Gobierno SIG (2013)].

Tabla 1

Indicadores sociales de Colombia y América Latina, antes y después de 1991

Promedio excepto cuando se indica otra cosa	Colombia 1970-91	Colombia 1992-2007	América Latina 1970-91	América Latina 1992-2007
Expectativa de vida (años)	65,4	71,7	65,0	72,5
Mortalidad infantil (muertos por cada 1.000 nacidos vivos)	44,3	19,8	62,8	26,0
Seguro de salud (% seguro social mas % seguro privado)	n.a.	75,8	n.a.	47,9
Educación secundaria (% educación secundaria o más) 3/	20,8	33,4	19,4	29,9
Educación secundaria (% matriculada secundaria, en edad)	42,9	66,8	44,6	64,0
Años de escolaridad de la cohorte típica	7,8	9,1	8,2	9,0
Gasto social (% del PIB)	6,6	12,7	7,9	10,2
Desigualdad (Coeficiente Gini)	0,55	0,56	0,53	0,53
Pobreza (% de individuos con menos de US \$ 2 al día)	26,0	26,8	25,2	20,0
Desempleo (desempleados como % de la fuerza laboral)	10,6	13,0	7,4	8,7
Informalidad (% de empleo informal, por criterios nacionales)	54,5	60,5	34,9	35,6
Seguridad social (% afiliación al sistema pensional) 10/	32,0	22,0	41,8	29,8
Propiedad de vivienda (% de hogares)	59,3	57,4	67,8	68,7
Homicidios (por cada 100.000 habitantes)	36,1	55,1	8,0	12,0
Secuestros (por cada 100.000 habitantes)	2,6	4,6		

Fuente: Lora, E. et al. (2010).

2. Focalización del gastos social

El segundo problema, fue la falta de focalización de ese mayor gasto social. Desde antes de la Constitución de 1991, Skelowsky (1975) ya había cuestionado la capacidad de la institucionalidad colombiana para focalizar el gasto en las personas de más bajos recursos, mostrando que los quintiles 4 y 5 recibían mayores recursos para educación y salud que los quintiles 1, 2 y 3. Lasso (2007) encontró resultados similares con cifras de 2003, al igual que Núñez (2010) con cifras de 2008.

Núñez y Espinosa (2007) estimaron qué porcentaje de los recursos públicos que se destinaban al gasto social, le llegaban a personas que no son pobres. Sus resultados se presentan en la tabla 2.

Tabla 2

Errores de inclusión en gasto social

Subsidio	Errores de inclusión
Pensiones	93.9%
Cajas CF	76.3%
Superior	72.6%
SENA	67.6%
Teléfono	66.3%
Alcantarillado	62.0%
Aseo	59.5%
Gas	54.0%
Energía	50.8%
Acueducto	48.5%

Fuente: Núñez y Espinosa (2007)

Como se puede apreciar, 93.9% del gasto público en pensiones le llegaba a personas que no son pobres. Eso puede ser desconcertante y hasta indignante, más no sorprendente. Para poderse pensionar en Colombia es necesario cotizar muchas semanas, durante muchos años, y tener un mínimo de edad. Las personas que cumplen con los requisitos de cotización son personas que han trabajado en el sector formal, con todas las garantías de ley. Por definición, esas personas en su mayoría, no son pobres.

El caso de educación superior también es interesante. La educación superior es muy costosa. Pero para llegar a ser admitido en una institución de educación superior, es necesario haber tenido un mínimo de nutrición y oportunidades durante la niñez y la juventud. Como tal, muchos estudiantes de educación superior pública, no son pobres.

3. Falta de instituciones y políticas para atender a la población más vulnerable en épocas de crisis

Cuando se presentó la crisis económica de 1999, Colombia no tenía ni las instituciones ni las personas preparadas para atender los requerimientos sociales de dicha crisis, pues en el país no se había presentado una crisis económica importante desde 1931¹⁷.

¹⁷ Urrutia y Posada (2004) estimaron que durante el siglo XX Colombia fue el país con el crecimiento más estable entre los países grandes de América Latina.

Ello contribuyó aún más a que los indicadores sociales se deterioraran mucho a finales del siglo XX y obligó a repensar los esquemas de gasto social.

En cuanto a por qué a partir de 2002 mejoró el desempeño de nuestros indicadores sociales, se debe tener en cuenta que en el año 2000 se creó la Red de Apoyo Social para atender a los más vulnerables. Dicha red tuvo en principio tres programas: el programa Familias en Acción; Jóvenes en Acción; y Trabajo en Acción. Familias en Acción es un programa de transferencias monetarias condicionadas, dirigido a familias de bajos recursos con hijos menores de 18 años, que promueve la asistencia y la permanencia escolar de esos menores.

Jóvenes en acción busca capacitar para el empleo a jóvenes entre los 18 y los 30 años de edad, inicialmente en entidades capacitadoras, y años más tarde, a través del Servicio Nacional de Aprendizaje SENA. Y Empleo en Acción fue aplicado entre 2002 y 2004 y buscaba dar empleo temporal a personas sisbenizadas del estrato 1 y 2.

En 2005 se creó la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional -Acción Social-, para canalizar recursos y coordinar todos los programas sociales de la Presidencia de la República. En 2011, dicha agencia se convirtió en el Departamento para la Prosperidad Social que tiene entre sus objetivos “fijar las políticas, planes generales, programas y proyectos para la asistencia, atención y reparación a víctimas de la violencia, la inclusión social, atención a grupos vulnerables y la reintegración social y económica.”

Los esfuerzos realizados en el siglo XXI contribuyeron a que a partir de 2002 y 10 años después de la Constitución de 1991, la pobreza comenzara a bajar. Sin embargo, el resultado de la anterior combinación fue que en 2010, Colombia tenía más o menos los mismos indicadores de pobreza extrema y pobreza que en 1990. Por lo tanto, 20 años después de la Constitución de 1991 y de duplicar el gasto social, los indicadores de pobreza y pobreza extrema tenían los mismos niveles, en contraste con los países de ingresos medios y bajos del mundo, que lograron reducir esos indicadores de forma sostenida durante ese mismo período.

Un problema adicional ha sido la falta de sostenibilidad en ese gasto social. Un ejemplo evidente ha sido el sector salud, como lo señalan Clavijo *et al.* (2010). Con la ley

100 se esperaba que el 66% de los colombianos estuviesen en el régimen contributivo, y 34% en el régimen subsidiado, mientras que en la realidad, ha sucedido lo contrario: 34% de los colombianos están en el régimen contributivo, y el 66% en el régimen subsidiado. Esto ha llevado a que el régimen no sea sostenible a largo plazo, y ha sido parte importante del debate sobre la reforma al sistema de salud en 2014.

Otro problema es que no es claro quién determina hasta dónde puede llegar la política social. ¿Quién establece el límite: el ejecutivo, el legislativo o el judicial? El manejo de la relación entre eficiencia y equidad se ve limitada por la inflexibilidad del gasto público colombiano¹⁸. En otras palabras, así un gobierno quiera darle más énfasis a un programa que a otros, su campo de acción es limitado por la Constitución y por la reglamentación de esa Constitución.

La experiencia con el gasto social en Colombia, sugiere que las buenas intenciones son necesarias, pero no son suficientes para las buenas políticas públicas; que asignarle más plata a los problemas no los soluciona, y que quienes determinan gasto sin determinar las fuentes de ingreso de dichos gastos, pueden ser inconsistentes inter-temporalmente.

Lecturas recomendadas: Lora (2010) hace un análisis de los efectos sociales de la Constitución de 1991. Angulo *et al.* (2013) dan una visión de los avances sociales al principio del siglo XXI. Finalmente Picketty (2014) da una visión reciente de muchas de las inquietudes que tuvieron quienes redactaron la Constitución de 1991.

4. El rol económico de la Corte Constitucional

La Corte Constitucional es una institución creada por la Constitución de 1991, con el fin de salvaguardar la integridad de la Constitución, y con el fin de atender -junto con el Consejo de Estado-, las nuevas herramientas para facilitar de forma expedita, la protección de los derechos constitucionales de cualquier colombiano, llamadas acciones de tutela, cumplimiento, populares y de grupo.

Como lo ha argumentado Cepeda (2004), los costos económicos de las decisiones de la rama judicial no son nuevos. Antes de la Constitución de 1991, la Corte Suprema de Justicia emitía fallos con efectos económicos. Por ejemplo, invalidó parcialmente algunos

¹⁸ Echeverry *et al.* (2006) han estimado que en Colombia el 92% del gasto público se encuentra comprometido por Constitución o por legislación.

decretos dictados para estabilizar algunas instituciones financieras en 1982 y declaró inconstitucional prácticamente toda una reforma tributaria adoptada por emergencia económica, en 1983.

Lo que ha sido particular de la Corte Constitucional, que no es elegida popularmente, es que unas pocas de sus sentencias han tenido costos económicos como proporción del PIB, muy elevados. En este sentido, haremos énfasis en los casos de las pensiones y de los créditos hipotecarios, siguiendo a Clavijo (2004).

El problema pensional colombiano comenzó a gestarse a mediados del siglo XX. Se tenía un régimen de pensiones para empleados del sector público manejado por Cajanal, y un régimen general manejado por lo que se conocía como el Instituto Colombiano de los Seguros Sociales, luego llamado Instituto de Seguros Sociales, y que hoy se llama Colpensiones. Ambas entidades operaban con un régimen de prima media¹⁹, en el que las cotizaciones de los trabajadores eran utilizadas para pagar las pensiones de quienes ya habían cumplido con los requisitos necesarios.

Adicionalmente, se tenían una serie de regímenes especiales para empleados de entidades públicas como los docentes; los militares y policías; los funcionarios del Banco de la República y los trabajadores de algunas empresas de servicios públicos. Mediante negociaciones colectivas, los gerentes de turno, que en muchos casos le respondían a los alcaldes, negociaban condiciones pensionales con los sindicatos de sus empresas. Dichos gerentes sufrían de inconsistencia inter-temporal, al ofrecer beneficios cuyos gastos los tendrían que asumir otros gerentes, años o décadas después. Dichos gastos comenzaron a materializarse de forma importante en Colombia en la década de los años 90, generando una presión adicional en el gasto público colombiano.

La Constitución de 1991 establece en su artículo 48 que “las pensiones deberán “mantener su poder adquisitivo constante” y en el artículo 53 el “derecho al pago oportuno y al reajuste periódico de las pensiones legales”.

¹⁹ El régimen de prima media es aquel en el cual los aportes de los cotizantes son utilizados para pagar las pensiones de quienes ya están pensionados, en contraste con los regímenes de ahorro individual, en los que los aportes de los cotizantes se llevan a una cuenta individual con unos rendimientos, y los saldos se usan para pagar las pensiones de quien cotizan.

Por su parte, la Ley 100 de 1993 ató el incremento de todas las pensiones a la inflación, ajustándolas por el índice de precios al consumidor (IPC), y estableció una garantía de pensión mínima igual al 100% del salario mínimo legal vigente (SML), que es generosa si se tiene en cuenta que en Chile –que es el país más avanzado en temas pensionales en América Latina- dicha garantía es del 75% del SML, como lo plantean Bennet *et al.* (2001). De otro lado, dicha ley estableció en el régimen general, una bonificación pensional permanente llamada mesada 14, restringida a quienes se habían pensionado antes de 1988, ya que no fueron favorecidos con Ley 71 de 1988²⁰. Dicha ley ató el incremento de las pensiones al incremento en el salario mínimo, y extendió las pensiones en caso de fallecimiento, al cónyuge sobreviviente; al compañero o compañera permanente; a los hijos menores o inválidos; o a los padres o a los hermanos inválidos.

En este contexto, comenzaron las intervenciones de la Corte Constitucional. Por ejemplo, la sentencia C-409/94 extendió la mesada 14 a todos los pensionados del régimen general, sin cortes por fecha de pensión. Las sentencias C-461/95, C-173/96 extendieron la mesada 14 a todos los regímenes especiales privilegiados (como por ejemplo los maestros y los miembros de la fuerza pública).

Clavijo (2004) ha estimado que éstas sentencias sobre la mesada 14 representaron pagos adicionales de 7.7 % por cada pensionado. Dado que el pasivo pensional en 2001 era del 180% del PIB²¹, la mesada 14 representó en 2001 el 14% del PIB.

El Gobierno colombiano, consiente de la magnitud del problema pensional, logró pasar una reforma, que básicamente reducía los beneficios pensionales de los trabajadores. Con la sentencia C-756/04, la Corte Constitucional declaró inexecutable la modificación a la “transición pensional”, que incrementaba la edad de jubilación para los hombres menores de 40 años, las mujeres menores de 35 años, o quienes el 1 de abril de 2004 hubiesen

²⁰ Ley 71 de 1988, entre otros beneficios, ató el incremento de las pensiones al incremento en el salario mínimo; extendió la pensión en caso de fallecimiento en su orden, al cónyuge sobreviviente; al compañero o compañera permanente; a los hijos menores o inválidos; a los padres y a los hermanos inválidos. También permitió liquidar pensiones “tomando como base el promedio del último año de salarios y sobre los cuales haya aportado al ente de previsión social”.

²¹ Clavijo *et al.* (2013) han estimado que en 2013, el pasivo pensional colombiano a valor presente representaba 144% del PIB de ese año, de los cuales el 59% estaba representado por los aportes del régimen de ahorro individual, y el 85% restante, equivalía a recursos que el Estado colombiano deberá aportar de su presupuesto.

cotizado menos de 15 años. Clavijo (2004) ha estimado que el costo de ese fallo representó el 16% del PIB.

En resumen, cuatro sentencias de la Corte Constitucional, conformada por personas no elegidas popularmente, tuvieron un costo de aproximadamente 30% del PIB, similar a lo que todo el Estado colombiano se gasta anualmente.

Como tal, muchos economistas han cuestionado el rol de la Corte Constitucional, pues muestra inconsistencia inter-temporal, al determinar gastos monumentales sin tener que definir las fuentes de recursos para cubrirlos. No tiene en cuenta la restricción de presupuesto del Gobierno, que al tener que pagar esos mayores gastos debe o subir impuestos, o reducir gastos en otros rubros, o incrementar su endeudamiento. Y finalmente, tiene una visión muy equivocada de la equidad, al mejorar de forma generosa las pensiones del 25% de la población, mientras que el 75% de los colombianos en edad de pensionarse, que no tienen pensión, no recibe nada. Además, según los cálculos de Núñez y Espinosa (2007) mencionados antes, 94% de los recursos públicos que van a pensiones, le llegan a personas que nos son pobres.

Mediante el acto legislativo 1 de 2005, el Gobierno logró sacar adelante una reforma pensional que eliminó la mesada 14 para pensiones de más de 3 salarios mínimos; puso un tope de 25 salarios mínimos a las pensiones pagadas con recursos públicos; y restringió los regímenes especiales. Es importante anotar que en 2013, en un fallo histórico, la Corte Constitucional confirmó el topé de 25 salarios mínimos a las pensiones pagadas con recursos públicos, equivalentes a 14.5 millones de pesos de ese año.

Aunque dicho fallo no resuelve todos los problemas del sistema pensional colombiano, sí va en la dirección correcta, ya que contribuye a resolver el problema de inconsistencia inter-temporal, tener en cuenta la restricción de presupuesto inter-temporal del sector público, y velar por la equidad. Por su parte, el Consejo de Estado ha emitido medidas cautelares que vuelven a relajar un poco las restricciones a los pagos de pensiones, pero respetando el tope de los 25 salarios mínimos para pensiones posteriores a 1992 (El Tiempo (2014)).

A. Vivienda

Los créditos hipotecarios en UPAC, ofrecidos por las Corporaciones de Ahorro y Vivienda, estaban indexados a la inflación, es decir, el incremento o disminución en sus cobros estaba atado originalmente a los cambios en el nivel general de precios. Con el desarrollo del sistema financiero, entre 1990 y 1995 el Banco de la República permitió la incursión de los bancos en los créditos hipotecarios. También indexó el UPAC a la tasa de interés del mercado, es decir, que el incremento o disminución en sus cobros se ató a los cambios en la tasas de interés del sistema financiero, para facilitar el equilibrio entre la oferta y la demanda de fondos prestables para vivienda.

Como se mencionó anteriormente, la crisis económica de 1999 estuvo precedida por tasas de interés muy altas y ello llevó a muchos deudores hipotecarios a perder su vivienda. La Corte Constitucional ha fallado varias veces en materia de créditos hipotecarios. En este documento se hará énfasis en los fallos sobre corrección monetaria, reliquidación de deudas hipotecarias y límites a las tasas de interés de esos los créditos²².

Las sentencias C-252/98; C-383/99; C-700/99; C-747/99 y la Ley 546 de 1999 ataron nuevamente a la inflación, las tasas de interés de los créditos hipotecarios que estaban atadas a la DTF; buscaron evitar cambios en la tasa de interés que no estuvieran relacionados con los cambios en los ingresos de los deudores; prohibieron la capitalización de intereses hipotecarios, para evitar el crecimiento explosivo en el saldo de las deudas; permitieron los pre-pagos de la deuda, lo cual promovió la competencia entre bancos; y exigió un mínimo de 30% como cuota inicial en la compra de vivienda, lo cual buscó evitar niveles de endeudamiento insostenibles y promover el ahorro.

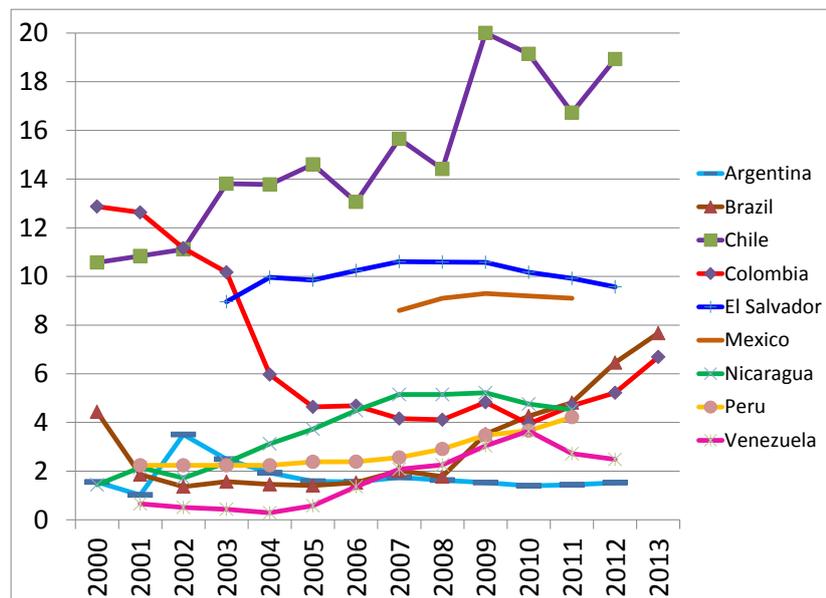
Las sentencias C-383/99 y la Ley 546/99 exigieron recalcular la deuda con la tasa de interés real original, lo cual redujo el saldo de los créditos. La sentencia C-955/00 impuso límites a las tasas de interés de los préstamos hipotecarios, exigió que dichas tasas sean las más bajas del mercado y generó tasas diferenciales más bajas para la vivienda de interés social.

²² Corte también ha fallado sobre leasing habitacional (por ejemplo la sentencia C-936/03) y arrendamientos (por ejemplo la sentencia C-886/04).

Sin embargo, las tasas diferenciales y mínimas para créditos hipotecarios limitaron la oferta de fondos para esta actividad, redujeron el acceso al crédito por el lado de la oferta e introdujeron el riesgo regulatorio. Como resultado de lo anterior y según cifras de Hofinet (2014) que se muestran en el gráfico 15, en Colombia los préstamos hipotecarios como porcentaje del PIB, pasaron de un nivel sobresaliente en América Latina de 13% en 2000, a 4% en 2010 y a 6% en 2013. Mientras tanto, en Chile en 2013 los créditos hipotecarios llegaron al 19% del PIB.

Gráfico 15

Créditos hipotecarios como porcentaje del PIB en Colombia y otros países de América Latina



Source: Hofinet (2014), International Housing Finance Program, The Wharton School, University of Pennsylvania.

Entre las críticas de los economistas a las decisiones de la Corte Constitucional están que los precios máximos como los topes a las tasas de interés, restringen la oferta de créditos; que los cambios de las reglas también restringen la oferta de créditos porque incrementan los costos y el riesgo regulatorio; que los agentes económicos responden a los incentivos y por lo tanto, los bancos prestan poco para créditos hipotecarios. Y si los bancos prestan, les prestan a las personas de más altos recursos, que son quienes son

menos riesgosos y tienen mayor capacidad para pagar los créditos. Todo lo anterior tiene un efecto negativo sobre la equidad.

En conclusión el afán de la Corte Constitucional por proteger a los más vulnerables, ha terminado dejándolos por fuera del mercado de créditos hipotecarios. Este es un ejemplo más de que en economía, las buenas intenciones son necesarias, pero no son suficientes, para garantizar buenas políticas públicas²³.

B. En defensa de la Corte Constitucional

A pesar de las múltiples críticas que los economistas le han hecho a la Corte Constitucional, y dejando a un lado los casos de corrupción en el sector judicial, algunos de los miembros de dicha Corte han hecho uso del derecho a su legítima defensa²⁴. En particular, han planteado que la Corte Constitucional, por su naturaleza, consta de abogados que deben fallar sobre muchísimos aspectos de la vida humana y su entorno social, en un plazo de pocos meses. Para poder emitir fallos que cumplan con las expectativas de todos los colombianos, y particularmente de los colombianos más calificados en las diferentes áreas, dentro de los plazos establecidos por la ley, la Corte Constitucional requiere asesorarse a la mayor brevedad, de personas muy calificadas.

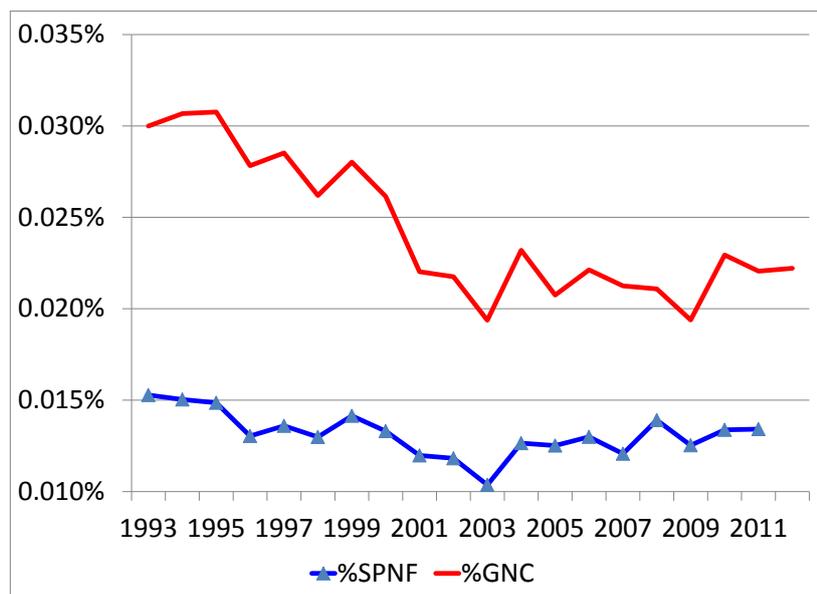
Y esto último requiere recursos. Pero cada vez que los miembros de la Corte han solicitado a Ministros de Hacienda o Directores del Departamento Nacional de Planeación –que suelen ser economistas– más recursos para hacer mejor la labor que les ha sido encomendada, la respuesta que siempre han recibido ha sido la misma: que no hay plata. El gráfico 16 muestra la evolución del presupuesto de la Corte Constitucional.

²³ Un ejemplo de no tan buenas intenciones, es el del carrusel pensional descrito por ejemplo en la Revista Semana (2011), en el cual se ha visto involucrada la Sala Disciplinara del Consejo Superior de la Judicatura. En dicho carrusel, magistrados permiten a otras personas ejercer por poco tiempo como magistrados auxiliares, lo cual es suficiente para garantizarles a esas otras personas una pensión muy alta. Ello se debe a que a diferencia del régimen general de pensiones de prima media que hoy maneja Colpensiones, en el sector judicial las pensiones se basan en el salario más alto obtenido, y no en el salario promedio de los diez últimos años. Dicho carrusel abusa del régimen especial de pensiones del sector judicial.

²⁴ Landau (2010) argumenta que a la Corte hay que evaluarla teniendo en cuenta el desarrollo de los partidos políticos y de las instituciones en Colombia, y no el contexto de países desarrollados.

Grafico 16

El presupuesto de la Corte Constitucional
como porcentaje del gasto del SPNF y del GNC



Fuente: cálculos del autor con información del Ministerio de Hacienda (2013).

De otro lado, siendo una alta Corte, sus miembros deben velar porque las reformas que pase el Gobierno cumplan con todos los requisitos de procedimiento, ya que si no los cumplen, los miembros de la Corte Constitucional están en la obligación de derogar las reformas respectivas. Así que si el Gobierno quiere que sus reformas no sean derogadas, debe asegurar suficientes recursos para que la Corte se pueda asesorar muy bien, y para que todas las reformas que haga ese Gobierno, cumplan con todos los requisitos de ley.

Lecturas recomendadas: Clavijo (2004) y Clavijo *et al.* (2013) miran el problema desde el punto de vista de los economistas. Cepeda (2004) da una visión del problema desde la perspectiva de los miembros de la Corte Constitucional. Para ver más ejemplos de por qué las buenas intenciones pueden ser necesarias, pero no son suficientes para resolver mucho problemas, vea a Porter (2013) y a Pallota (2013). Para ver cómo asignarle plata a los problemas no los resuelve, vea Dulfo (2010) y Wilkinson (2011).

IV. Conclusiones

En este documento se ha argumentado que a la fecha, la Constitución de 1991 ha tenido algunos efectos económicos positivos y notables en Colombia, con respecto al comportamiento del resto del mundo en general y de América Latina en particular, como por ejemplo la reducción de la inflación de niveles de más del 30%, a niveles del 2% o 3% anual; el mantenimiento de la inflación en niveles comparables con los de los países desarrollados; la duplicación del gasto social y el incremento en una tercera parte del gasto en las regiones; el aumento significativo en la cobertura de los servicios de salud; la reducción sustancial en las tasas de mortalidad infantil; y la superación del apagón eléctrico de principios de los años 90.

La Constitución también ha tenido efectos negativos, como por ejemplo el desajuste entre los ingresos y los gastos del Gobierno, que llevó a triplicar del endeudamiento público y a la consiguiente crisis económica de 1999. Dicho desajuste también llevó a triplicar la frecuencia de las reformas tributarias, incrementando el riesgo regulatorio.

Otro efecto negativo fue el deterioro significativo y atípico en indicadores sociales fundamentales entre 1991 y 2002. Como resultado de lo anterior, 20 años después de la Constitución de 1991 y de un incremento sin precedentes en el gasto social, los indicadores de pobreza y pobreza extrema seguían iguales, a diferencia de los países de ingresos medios y bajos del mundo, que redujeron de forma sostenida esos indicadores, sin necesidad de hacer una nueva Constitución, que le diese prioridad explícita al gasto social.

Después de más de 20 años de haber permitido la participación de agentes privados en la prestación de servicios públicos domiciliarios y no domiciliarios, estamos en mora de hacer una evaluación juiciosa para determinar hasta qué punto dicho cambio de esquema ha permitido mejorar la eficiencia y bajar los costos de la prestación de dichos servicios, y hasta dónde ello ha beneficiado de una u otra forma a los consumidores colombianos, con respecto a lo que ha venido sucediendo en América Latina y en el mundo.

Además en Colombia la Corte Constitucional, creada con la Constitución de 1991, ha jugado un papel importante en la baja cobertura y la inequidad tanto del sistema pensional, como de los créditos hipotecarios. Otros aspectos que preocupan son, por ejemplo, la

fragmentación del sistema político y del Congreso en múltiples partidos y movimientos, y su efecto sobre la duración y el costo de hacer reformas importantes.

Dentro de los principales retos económicos a partir de la Constitución del 91, están mantener la inflación baja y estable; mantener los niveles de endeudamiento externo e interno, privado y públicos en niveles sostenibles a largo plazo; hacer que los efectos positivos del gasto público en los indicadores sociales se perpetúen a largo plazo, mejorando la eficiencia, la focalización y la sostenibilidad del gasto social, y mejorando los mecanismos de protección de la población vulnerable en épocas de crisis económicas.

Adicionalmente, hay que verificar que la Corte Constitucional tenga los recursos necesarios para que pueda fallar de forma idónea y oportuna, sobre todo tipo de temas. Al hacer reformas, el Gobierno debe dedicar suficientes recursos y atención al detalle, para cumplir con todos los requisitos de ley, con el fin de no perder sus esfuerzos, el tiempo y el desgaste político que requiere cualquier reforma.

Finalmente, los mensajes más generales de este documento son que desde el punto de vista económico, todas las decisiones públicas suelen tener costos de oportunidad; que no basta con asignarle suficiente plata a los problemas, para resolverlos; que las buenas intenciones son necesarias, pero no son suficientes para garantizar buenas políticas públicas y que el foco de la política pública debe estar en cuál es el nivel de intervención óptima del Estado en cada esfera del funcionamiento de una economía y no en el interminable debate entre el Estado y el mercado.

V Ejercicios

Ejercicios de aplicación: a partir de sus vivencias y apoyándose en una buena revisión de prensa, escriba un ensayo de máximo 1000 palabras sobre uno de los siguientes cinco temas:

1. Principios de economía:

Su ensayo debe incorporar los siguientes sub-temas:

- a. El costo de oportunidad

- b. La inconsistencia inter-temporal, explicando claramente las diferencias entre lo que es óptimo en el corto y lo que es óptimo en el largo plazo
 - c. Qué cosas deben ser asignadas por el mercado, qué cosas por el Estado y qué cosas por las organizaciones sociales.
2. Efectos macroeconómicos de la Constitución de 1991
- Su ensayo debe incorporar los siguientes sub-temas:
- a. Los beneficios y los costos de la independencia del Banco de la República
 - b. Los beneficios y los costos de mantener la sostenibilidad fiscal del Gobierno colombiano.
3. Efectos microeconómicos de la Constitución de 1991
- Su ensayo debe incorporar los siguientes sub-temas:
- a. El rol del Estado como regulador más que como proveedor de servicios públicos
 - b. La evolución de las coberturas de servicios públicos en Colombia y el mundo
4. Efectos sociales de la Constitución de 1991
- Su ensayo debe incorporar los siguientes sub-temas:
- a. La reducción de la pobreza y la desigualdad en Colombia desde 1991
 - b. Tener plata disponible, no siempre resuelve los problemas.
5. Las críticas de los economistas a los fallos de la Corte Constitucional sobre pensiones y sobre vivienda
- Su ensayo debe incorporar los siguientes sub-temas:
- a. Inconsistencia inter-temporal
 - b. Restricción de presupuesto
 - c. Costo de oportunidad
 - d. Equidad

Luego, intercambie su ensayo con otro estudiante, lea el otro ensayo y coméntelo.

VI Glosario

Bienes públicos: los bienes públicos son bienes que no son rivales ni excluibles. Un bien no es rival cuando su consumo por parte de un individuo, no limita el consumo por parte de otro. Un bien no es excluible cuando no existen mecanismos expeditos para

impedir el consumo de quien no lo pague, como por ejemplo cuando no es posible tener disponibles cercamientos o puestos de control de ingreso y salida. Ejemplos importantes de bienes públicos son la justicia, la defensa nacional, la equidad y el buen funcionamiento de los mercados.

Costo de oportunidad: es lo que se sacrifica para poder obtener algo.

Economía: una forma de pensar (no la mejor forma de pensar, o la única forma de pensar), altamente replicable y simétrica, que estudia agentes que tienen objetivos y restricciones. Los agentes que se estudian típicamente en economía son los hogares, las firmas y los gobiernos. Una vez se logra entender cómo es que los agentes económicos toman decisiones en función de sus objetivos y sus restricciones, es que quienes estudian economía logran entender cómo es que en una sociedad se asignan los recursos escasos, para satisfacer las necesidades crecientes.

Eficiencia: es aprovechar de la mejor manera posible los insumos disponibles, por ejemplo obteniendo el máximo producto, dados unos insumos, u obteniendo una cierta cantidad de producto con el mínimo de insumos.

Equidad: se refiere a una mejor distribución de bienes, servicios, factores y oportunidades, entre los miembros de una sociedad.

Inconsistencia inter-temporal: es el problema que se presenta cuando las decisiones que maximizan el bienestar a corto plazo, no maximizan el bienestar a largo plazo.

Inflación: es la tasa a la cual se incrementa de forma sostenida el nivel general de precios de un país.

Males públicos: los males públicos son males que no son rivales ni excluibles. Un mal no es rival cuando su consumo por parte de un individuo, no limita el consumo por parte de otro. Un mal no es excluible cuando no existen mecanismos expeditos para impedir el consumo de quien alguien, como por ejemplo cuando no es posible tener disponibles cercamientos o puestos de control de ingreso y salida. Ejemplos importantes de bienes públicos son las gripas y la contaminación ambiental.

Mercado: un punto de encuentro físico o virtual, en el que oferentes y demandantes de bienes, servicios y factores, pueden intercambiar de manera voluntaria.

Restricción de presupuesto: es la relación entre los ingresos monetarios y los precios, que determina las combinaciones máximas de bienes y servicios disponibles para quien enfrenta la restricción. Puede estimarse en un momento del tiempo (restricción intratemporal) o a lo largo del tiempo (restricción intertemporal)

VII. Bibliografía

1. Angulo, R. y A. Gaviria (2014) “La década ganada: evolución de la clase media y las condiciones de vida en Colombia, 2002-2011”, Documento CEDE 2013-50 (economia.uniandes.edu.co/investigaciones_y_publicaciones/CEDE/Publicaciones/documentos_cede/2013/La_decada_ganada_evolucion_de_la_clase_media_y_las_condiciones_de_vida_en_Colombia_2002-2011).
2. Banco de la República (2012) (www.banrep.gov.co/informes-economicos/index.html).
3. Ben-Bassat, A. y M. Dahan (2008), “Social rights in the constitution and in practice”, *Journal of Comparative Economics* 36 (2008) 103–119 (<http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0147596707000728>).
4. Bennet, H. y K. Shmidt Hebbel (2001), “Déficit Previsional del Sector Público y Garantía de Pensión Mínima” Notas de Investigación del Banco Central de Chile (www.bcentral.cl/eng/studies/economia-chilena/2001/dic2001/Notas_01diciembre2001.pdf).
5. Biblioteca Luis Ángel Arango (2011) “Constitución Política de Colombia 1991” (www.banrepcultural.org/blaavirtual/derecho/constitucion-politica-de-colombia-1991).
6. Bird, R. y O.L. Acosta (2002) “The dilemma of decentralization in Colombia”, ITP Paper 0404, Joseph Rotman School of Management, University of Toronto.
7. Bourne, M (2014) “We Didn’t Eat the Marshmallow. The Marshmallow Ate Us.” *New York Times Magazine* (http://www.nytimes.com/2014/01/12/magazine/we-didnt-eat-the-marshmallow-the-marshmallow-ate-us.html?_r=1).
8. Cepeda, M. J., (2004). “Las sentencias de la Corte con implicaciones económicas: reflexiones con ánimo constructivo” (es.scribd.com/doc/32020549/LAS-SENTENCIAS-DE-LA-CORTE-CON-IMPLICACIONES-ECONOMICAS-

REFLEXIONES-CON-ANIMO-CONSTRUCTIVO-Manuel-Jose-Cepeda-Espinoza).

9. Constitución Política de Colombia, Título XII, “Del régimen económico y de la hacienda Pública (www.banrepcultural.org/blaavirtual/derecho/constitucion-politica-de-colombia-1991/titulo-12-capitulo-1).
10. Cárdenas, M., R. Junguito, y M. Pachón (2006). “Political Institutions and Policy Outcomes in Colombia: The Effects of the 1991 Constitution”. Research Network Working Paper # R-508, Inter-American Development Bank.
11. Cárdenas, M. y J. C. Echeverry, , (2005). “Un pacto nacional para Colombia: crecimiento, estabilidad y progreso social”. Capítulo 8, Debate Político No. 9, Fundación Konrad Adenauer Stiftung y Pensamiento Siglo XXI.
12. Clavijo, S (2001) “Fallos y fallas económicas de las altas cortes, el caso de Colombia 1991-2000” Revista de Derecho Público, Universidad de los Andes (derechopublico.uniandes.edu.co/components/com_revista/archivos/derechopub/pub204.pdf).
13. Clavijo, S. (2004) “Impacto económico de algunas sentencias de la corte: el caso de la “Mesada Pensional 14” y de las regulaciones en vivienda” (banrepc.dayscript.com/sites/default/files/publicaciones/archivos/corte0904.pdf).
14. Clavijo, S., A. Vera, y N. Vera (2013) “Estructura fiscal de Colombia y ajustes requeridos 2012-2020”, Anif (anif.co/sites/default/files/uploads/Libro%20Estructura%20fiscal%20de%20Colombia%20y%20ajustes%20requeridos.pdf).
15. Clavijo, S., A. Vera, D. Malagón, N. Vera y M. Cabra (2013) “El pasivo pensional de Colombia: cálculo de su valor presente neto y sensibilidades paramétricas” Anif (anif.co/sites/default/files/uploads/Anif-Pensiones1113.pdf).
16. Consejo Privado de Competitividad (2010) “Energía como insumo”, capítulo 3, Informe Nacional de Competitividad 2010-2011 ([www.compite.com.co/site/wp-content/uploads/informes/2010-2011/3C-Energia-como-insumo-VFinal-\(nov-2010\).pdf](http://www.compite.com.co/site/wp-content/uploads/informes/2010-2011/3C-Energia-como-insumo-VFinal-(nov-2010).pdf)).
17. Contraloría General de la República (2012) “Estadísticas de la Deuda Pública Colombiana”, Contraloría Delegada Para Economía y Finanzas Públicas.

18. Comisión de Regulación de Telecomunicaciones (2006) (www.crt.gov.co).
19. Cuellar, M. M., (2004). “El test de razonabilidad y la estabilidad de las reglas del juego”. Seminario “Diálogo entre abogados y economistas sobre la Constitución en el aspecto económico”, organizado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Bogotá, Octubre.
20. Dane (2014) (www.dane.gov.co).
21. De Posada, J. (2009) “Don't eat the marshmallow!” ([http://www.ted.com/talks/joachim de posada says don t eat the marshmallow yet](http://www.ted.com/talks/joachim_de_posada_says_don_t_eat_the_marshmallow_yet)).
22. Departamento Nacional de Planeación (2014), (www.dnp.gov.co).
23. Departamento para la Prosperidad Social (www.dps.gov.co/contenido/contenido.aspx?catID=3&conID=544&pagID=1910), consultado en junio de 2014.
24. Dulfo, E. (2010) “Social Experiments to Fight Poverty” ([http://www.ted.com/talks/esther duflo social experiments to fight poverty](http://www.ted.com/talks/esther_dulfo_social_experiments_to_fight_poverty)).
25. Echavarría, J. J., C. Rentería, y R. Steiner (2002). “Decentralization and bailouts in Colombia”. Research Network Working Paper #R-442, Inter-American Development Bank.
26. Echeverry, J. C, R. Suescún y G. Alonso, Ministerio de Hacienda y Crédito Público, (2011). “Regla Fiscal para Colombia”. (www.minhacienda.gov.co/portal/page/portal/HomeMinhacienda/politicaFiscal/Reportesmacroeconomicos/NotasFiscales/Boletin%20%20Regla%20Fiscal.pdf).
27. Echeverry, J.C., J. A. Bonilla y A. Moya (2006) “Rigideces institucionales y flexibilidad presupuestaria: los casos de Argentina, Colombia, México y Perú” Documento Cede 2006-33 ([http://economia.uniandes.edu.co/investigaciones_y_publicaciones/CEDE/Publicaciones/documentos_cede/2006/rigideces institucionales y flexibilidad presupuestaria los casos de argentina colombia mexico y peru](http://economia.uniandes.edu.co/investigaciones_y_publicaciones/CEDE/Publicaciones/documentos_cede/2006/rigideces_institucionales_y_flexibilidad_presupuestaria_los_casos_de_argentina_colombia_mexico_y_peru)).
28. Echeverry, J.C, Fergusson, L. y Querubín, P. (2004). “La batalla política por el presupuesto de la Nación: inflexibilidades o supervivencia fiscal.” Documento CEDE No. 01, CEDE, Facultad de Economía, Universidad de los Andes.

29. El Tiempo (2014) “Tope a megapensiones no aplica para jubilados antes de ley de 1992” 15 de mayo (www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-13993909).
30. El Tiempo (2013) “En histórico fallo, Corte tumbó las mesadas más altas del país” (www.eltiempo.com/justicia/corte-tumbo-las-megapensiones_12783137-4).
31. El Tiempo (2014) “Corte decide responsabilidad del Banrepública en crisis de Upac” 15 de mayo (www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-12748642).
32. Eslava, M (2006). “The Political Economy of Fiscal Policy: Survey”. Working Paper #583, Inter-American Development Bank.
33. González, F. y V. Calderón (2002) “Las reformas tributarias en Colombia durante el siglo XX (I)” Boletines de Divulgación Económica 8, DNP, Colombia.
34. Greco (2002) “El crecimiento económico colombiano en el Siglo XX : aspectos globales”, Banco de la República (Bogotá). Grupo de Estudios del Crecimiento Económico Colombiano, Bogotá.
35. Junguito, R. y H. Rincón (2004) “La política fiscal en el siglo XX en Colombia: una visión global.” Coyuntura Económica [Bogotá] 34, no. 2 (2004): 53–75. Dane (2006).
36. Lora, E. (2010). "La situación económica y social antes y después de la Constitución de 1991" En Lora, Eduardo y Scartascini, Carlos, “Consecuencias Imprevistas de la Constitución de 1991: La influencia de la política en las políticas económicas”. Capítulos 2, Alfaomega y Fedesarrollo (economia.uniandes.edu.co/content/download/37304/317980/file/Capitulo_2_Lora_Eduardo.pdf).
37. Kalmanovitz, S. “Los efectos económicos de la corte constitucional” (banrep.org/documentos/presentaciones-discursos/pdf/K-EfectosCorte.pdf)
38. Kalmanovitz, S. (1999). “Las instituciones colombianas en el siglo XX”. Borradores de Economía, No. 131, Banco de la República.
39. Landau, D. (2010) “Political Institutions and Judicial Role in Comparative Constitutional Law”, Harvard International Law Journal, Vol. 51, No. 2, 2010 (papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1774915).
40. Lasso, F. J (2007) Incidencia del gasto Público Social Sobre la Distribución del Ingreso y la Reducción de la Pobreza (DNP, disponible en el link

www.dnp.gov.co/Portals/0/archivos/documentos/DDS/Pobreza/En_Que_Vamos/gasto_publico_social.pdf).

41. Lora, E. (2010) “La situación económica y social antes y después de la Constitución de 1991.” (economia.uniandes.edu.co/content/download/37304/317980/file/Capitulo_2_Lora_Eduardo.pdf).
42. Mankiw, N. G. (2012) “Principios de Economía”, sexta edición, Cengage Learning Latin America (GM)
43. Ministerio de Hacienda y Crédito Público (2010). “Exposición de motivos al Proyecto de Acto Legislativo por el cual se establece el derecho a la sostenibilidad fiscal para alcanzar los fines del Estado Social de Derecho”. Pp. 3-19.
44. Ministerio de Hacienda y Crédito Público, y Ministerio de Minas y Energía (2010). “Exposición de motivos al Proyecto de Acto Legislativo por el cual se constituye el Sistema General de Regalías, se modifican los artículos 360 y 361 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones sobre el régimen de regalías y compensaciones”. Pp. 5-15, 27-55.
45. Núñez, J., y S. Espinosa. Asistencia social en Colombia: Diagnóstico y propuestas. Documento CEDE 2005, no. 42. Bogotá: Universidad de los Andes, 2005.
46. Núñez, J. (2009) Incidencia del Gasto Público Social en la Distribución del Ingreso, la Pobreza y la Indigencia (DNP, Archivos de Economía, Documento 359, Septiembre, disponible en el link www.dnp.gov.co/LinkClick.aspx?fileticket=6f2t5lJ7yIU%3D&tabid=897).
47. Ossa, M. (2006) “CARTILLA DE CITAS: Pautas para citar textos y hacer listas de referencias”, Facultad de Psicología, Universidad de los Andes, (psicologia.uniandes.edu.co/documentos/tgpdoc/cartilla_de_citas%20APA.pdf)
48. Inter-Parliamentary Union Parline Database (www.ipu.org/parline-e/parlinesearch.asp), consultada en 2013.
49. Pallota, D. (2013) “The way we think about charity is dead wrong” ([www.ted.com/talks/dan_pallotta_the_way_we_think_about_charity_is_dead_wro](http://www.ted.com/talks/dan_pallotta_the_way_we_think_about_charity_is_dead_wrong.html)
[ng.html](http://www.ted.com/talks/dan_pallotta_the_way_we_think_about_charity_is_dead_wro)).

50. Perry, G. (2013) “La contribución de la Constitución de 1991 al desarrollo económico y social” mimeo.
51. Picketty, T. (2014) “Capital in the twenty first century”, translated by A. Goldhammer, The Belknap Press of Harvard University Press, Cambridge, Massachusetts.
52. Porter, M. (2013) “Why business can be good at solving social problems” (www.ted.com/talks/michael_porter_why_business_can_be_good_at_solving_social_problems).
53. Ramírez, M. (2007) “Pobreza y servicios públicos domiciliarios”, Estrategia para la Reducción de la Pobreza y la Desigualdad, Econometría S. A. ([www.dnp.gov.co/Portals/0/archivos/documentos/DDS/Pobreza/En Que Vamos/SERVICIOS%20PUBLICOS.pdf](http://www.dnp.gov.co/Portals/0/archivos/documentos/DDS/Pobreza/En_Que_Vamos/SERVICIOS%20PUBLICOS.pdf)).
54. Sistema Informativo del Gobierno SIG (2013) “El país tiene hoy cobertura universal de aseguramiento en salud” Presidencia de la República, agosto.
55. Sánchez, F. (2006) “Descentralización y progreso en el acceso a los servicios sociales de educación, salud y agua y alcantarillado”. Documento CEDE No.15, CEDE, Facultad de Economía, Universidad de los Andes.
56. Sánchez, F y S. Espinosa (2005) “Impuestos y reformas tributarias en Colombia, 1980-2003*” Documento CEDE No. 11, CEDE, Facultad de Economía, Universidad de los Andes.
57. Sánchez, F. y Chacón, M. (2005) “Conflicto, Estado y descentralización: del progreso social a la disputa armada por el control local. 1974 – 2002”. Documento CEDE No. 33, CEDE, Facultad de Economía, Universidad de los Andes.
58. Schwartz, B. (2005) “On the paradox of choice” (www.ted.com/talks/barry_schwartz_on_the_paradox_of_choice.html).
59. Semana (2011) “El carrusel de los magistrados” 19 de febrero (www.semana.com/nacion/articulo/el-carrusel-magistrados/235779-3).
60. Selowsky, M, (1979) “Who Benefits From Government Expenditure? A case study of Colombia” (Oxford University Press).
61. Steel, C. (2009) “How food shapes our cities” (www.ted.com/talks/carolyn_steel_how_food_shapes_our_cities).

62. Ted, “Social Good Inc.” (www.ted.com/playlists/139/social_good_inc).
63. The Core Project “The Economy” (2014) (core-econ.org/vision/).
64. Urrutia M. y C. Fernández (2003) "Política monetaria expansiva en épocas de crisis: El caso colombiano en el siglo xx1. ¿No se quiso o no se pudo ser contracíclico?" en Revista del Banco de la República, junio de 2003.
65. Urrutia, M. y J. Llano (2012) "Los actores de la crisis", Ediciones Uniandes.
66. Urrutia, M. (2010), conversaciones con el autor entre 2010 y 2014.
67. Urrutia, M y C. E. Posada (2004) “Un siglo de crecimiento en Colombia” mimeo (economia.uniandes.edu.co/content/download/8005/39319/file/Urrutia-Posada.doc)
68. Wilkinson, R. (2011) “How economic inequality harms societies” (www.ted.com/talks/richard_wilkinson).