



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CAMARA

(Artículo 36, Ley 5a. de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA - IVSTITIA ET LITTERAE

ISSN 0123 - 9066

AÑO X - Nº 144

Bogotá, D. C., martes 24 de abril de 2001

EDICION DE 16 PAGINAS

DIRECTORES:

MANUELENRIQUEZROSE
SECRETARIO GENERAL DEL SENADO

ANGELINOLIZCANORIVERA
SECRETARIO GENERAL DE LA CAMARA

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PUBLICO

SENADO DE LA REPUBLICA

PONENCIAS

PONENCIA PARA PRIMER DEBATE (SEGUNDA VUELTA) AL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NUMERO 012 DE 2000 SENADO

*por medio del cual se modifican algunos artículos
de la Constitución Política.*

En cumplimiento de la honrosa designación con que la Presidencia de la Comisión Primera del honorable Senado de la República me distinguiera, procedo a rendir ponencia para primer debate, segunda vuelta, al Proyecto de Acto Legislativo número 012 de 2000 que pretende modificar el régimen de las transferencias a las regiones y la limitación del crecimiento de funcionamiento del gobierno central.

1. Contexto socioeconómico

En Colombia han predominado durante las dos últimas décadas los procesos de desconcentración de recursos, el descentramiento mediante la privatización de servicios y la descentralización de funciones y competencias. No se ha registrado una real descentralización de poder y de la responsabilidad para participar en la definición y la gestión de las políticas públicas. En un Estado verdaderamente descentralizado tiene preeminencia lo territorial (vs. lo sectorial), la autonomía y la planificación regional (vs. dependencia del centro), la representación y la democracia directa (vs. la preeminencia del ejecutivo)¹.

La política territorial del actual gobierno ha acentuado la tendencia hacia una mayor desconcentración de funciones y competencias (para agilizar procedimientos económicos y administrativos, reducir el déficit fiscal, sin mayor delegación de poder) y descentramiento (privatización de servicios y reasignación de responsabilidades estatales a los entes municipales y regionales), sin descentralización (lo que implicaría el reconocimiento de la autonomía de los diferentes niveles territoriales, la construcción de ciudadanía, facilitar la participación y la representación, sin perder la perspectiva global y unitaria del país).

La Administración Pastrana ha entregado el manejo de la economía al Fondo Monetario Internacional y a los acreedores financieros. El Gobierno como parte de los compromisos adquiridos con el FMI impulsa un paquete de reformas económicas, sociales y territoriales: ajuste del déficit fiscal mediante la reducción de los salarios públicos, recortes en el gasto social y las transferencias a los municipios y departamentos; freno de inversión pública; control a la evasión de impuestos y ampliación de la base de contribuyentes afectando principalmente a los trabajadores y los sectores populares; normas para reducir los costos y flexibilizar el régimen laboral; reforma a la seguridad social; eliminación de la retroactividad de las cesantías de los trabajadores del sector público y la privatización de activos.

En teoría, la política fiscal del Gobierno debería cumplir con tres principios: generar mayor igualdad y bienestar social, reducir los índices de pobreza y

apoyar la generación de empleo productivo a través del apalancamiento del crecimiento económico. En los últimos años se observa que en medio de un creciente gasto público la concentración del ingreso se ha agudizado, la pobreza se incrementa y las tasas del desempleo se elevan.

La pregunta que debemos hacernos es cómo se están distribuyendo los costos y los beneficios de la política fiscal. El debate no puede centrarse únicamente en el logro de unos equilibrios abstractos y en la búsqueda de una sostenibilidad fiscal aparentemente neutral. Contrario a lo que se afirma en el sentido de hacer responsable a la Constitución de 1991 del creciente déficit, la política de gasto público está favoreciendo una economía rentista y especuladora centrada en el capital financiero, una burocracia del gobierno central indolente con los problemas del país y una maquinaria de guerra que escala día a día el conflicto interno. Los costos los padece el pueblo colombiano, los trabajadores y los empresarios del sector productivo a quienes se les incrementan año a año los impuestos en una política abiertamente confiscatoria, se le reducen los salarios, se empobrece la clase media y se recortan los recursos destinados a financiar la salud, la educación y el bienestar de los sectores menos favorecidos.

A. La descentralización en el Plan de Desarrollo de la Administración Pastrana (1999-2002)

En el Plan Nacional de Desarrollo presentado por el Gobierno a finales del año 1998, el subprograma de profundización de la descentralización presenta las siguientes orientaciones: i) ordenamiento territorial, ii) fortalecimiento de la gestión fiscal e institucional de las entidades territoriales, y iii) fortalecimiento de la participación de la sociedad civil en la gestión pública. Este subprograma presenta como objetivos la reestructuración de las competencias y funciones del Estado en el orden territorial y el saneamiento fiscal y financiero.

En consecuencia, la orientación del Gobierno en materia de la descentralización es fiscalista y monetarista. El restablecimiento de los equilibrios macroeconómicos es presentado por el Gobierno Pastrana como una condición necesaria y suficiente para la viabilidad global del Plan Nacional de Desarrollo. A la vez, el Plan de Inversiones (1999-2002) parte de la afirmación de que para buscar la viabilidad financiera del Estado colombiano se requiere un profundo ajuste fiscal. Este ajuste debe, por un lado, reducir el alcance de los gastos del gobierno central de acuerdo con sus competencias dentro del contexto de un Estado descentralizado. Y, por otro, llevar el déficit del sector público no financiero a los niveles que, dentro de las estrechas condiciones actuales de financiamiento interno y externo, devuelvan al país la estabilidad macroeconómica y la dinámica del crecimiento.

¹ Alvarez, M.E. (1999) ¿Descentralización o desconcentración?, en Síntesis 99, IEPRI-TM Editores, Colombia, p. 105.

De este modo, la participación del gobierno central en el desarrollo integral de base territorial se reduce drásticamente. Los principios establecidos, para este último fin, en la Constitución colombiana son omitidos en el Plan Nacional de Desarrollo: subsidiariedad, complementariedad y concurrencia. Afirma el Plan que *ante la imposibilidad de acrecentar los presupuestos reales con ingresos de la Nación, el Plan de Inversiones está orientado a “jalonar” recursos del sector privado y de las entidades territoriales.*

El Plan, por tanto, plantea una recomposición de la inversión del sector público. Ello implica *un importante proceso de recomposición de la inversión pública a favor de las entidades territoriales y en contra del gobierno central.* La participación del gobierno central en relación con el PIB, según el Plan, descenderá de 2,4%, del período 1985-1998, a 0,5% en el período 1999-2002.

En el Plan Nacional de Desarrollo se busca profundizar la descentralización, en el marco de los objetivos de la reforma del Estado. Pretende que las instancias territoriales y la comunidad asuman la responsabilidad total en la satisfacción de las necesidades sociales, económicas y culturales de la población. La descentralización, el desmonte de subsidios y las privatizaciones hacen parte de las estrategias fundamentales del Plan “Cambio para Construir la Paz”. De este modo debe entenderse cuando se afirma: *Por medio de la descentralización efectiva, el Estado y los ciudadanos activos, participantes y comprometidos se logrará dar poder real a la base social, para que ella sea la propia gestora de su desarrollo. La descentralización es también sinónimo, de modernización del Estado. Un Estado abrumado por responsabilidades que no puede ni tiene por qué asumir, y que les cede, en beneficio de todos, la responsabilidad a las regiones y a la sociedad civil en la conducción de sus asuntos.*

El Plan establece que en el período 1999-2002 la mayor responsabilidad del gasto social estará a cargo en las entidades territoriales, más del 50% de la ejecución de la inversión social estará a su cargo. En consecuencia, *el nivel departamental será el responsable de asegurar la financiación de los sectores salud y educación, y la rehabilitación y mantenimiento de las redes viales secundarias. Por su parte, el nivel municipal, como ejecutor directo de la política social, será el encargado de asegurar la ampliación de la cobertura y el mejoramiento de la calidad de la prestación de los servicios sociales.* Esta situación profundiza la tendencia observada a lo largo de los años noventa: a principios de la década la inversión del gobierno central representaba el 29%, respecto al total, y ahora sólo el 11% está a cargo de la Nación. En estos años la inversión de las entidades territoriales creció de 27 al 52%, incluidas las transferencias de la Nación en salud y educación². Tendencia que no es sostenible en el tiempo considerando la quiebra generalizada de departamentos y municipios.

A la vez que el gobierno central evade sus deberes sociales (Constitución Política, art. 2), se transfiere a las unidades territoriales y locales la responsabilidad de hacer vigentes y proteger los derechos sociales, económicos y culturales. Se pretende que los movimientos sociales que luchan por hacer reales estos derechos queden limitados a los ámbitos locales y la presión social se ejerza únicamente sobre los gobiernos municipales. La estrategia consiste en que la resistencia y las luchas populares por mejorar sus condiciones de vida se desdibujen en un contexto dominado por las fuerzas del mercado, la iniciativa privada y la necesidad de mayor financiamiento, vía impuestos y precios de mercado, por parte de la comunidad y las administraciones locales.

B. La descentralización y el proyecto de acto legislativo en lo referente a la modificación de las transferencias a las regiones

Dentro de este marco de políticas del Plan de Desarrollo del Gobierno se inscribe el proyecto de acto legislativo en lo referente a la modificación de las transferencias a las regiones y la limitación al crecimiento del gasto de funcionamiento del gobierno central (artículos 347, 356 y 357 de la C.P.). El objetivo central es contribuir a lograr el equilibrio fiscal y la estabilidad macroeconómica.

Desde la exposición de motivos del proyecto inicial, se estableció el principio según el cual las políticas públicas deben lograr la provisión de los servicios esenciales para el bienestar de la población “sin que en el proceso se generen desequilibrios financieros y fiscales que atenten contra la sostenibilidad de las finanzas públicas y por ende contra un buen manejo macroeconómico y la prestación misma de los servicios en el futuro”.

Partiendo del diagnóstico de que “el desequilibrio fiscal existente y su tendencia creciente atentan contra la sostenibilidad fiscal y la estabilidad macroeconómica”, el proyecto de acto legislativo aprobado en primera vuelta confirma su intención de reducir y estabilizar las transferencias a las regiones y en limitar el crecimiento del gasto de funcionamiento del Gobierno Central, así:

- Mantiene la modificación propuesta al artículo 347 de la Constitución, Política, en el sentido de adicionar limitaciones, en la ley de apropiaciones al incremento del presupuesto de funcionamiento, así como la definición en parágrafo transitorio, de un período de transición (2002-2006) durante el cual el presupuesto para funcionamiento no podrá incrementarse en un porcentaje superior al de la tasa de inflación proyectada más el 1.5%.

- Las modificaciones propuestas en el proyecto original al artículo 356 de la Constitución Política, definidas en la creación del Sistema General de Participaciones de las Entidades Territoriales con el cual se unen en una “bolsa única” los recursos del Situado Fiscal, las Participaciones Municipales y las transferencias complementarias al Situado Fiscal para educación, el FEC; y en la exención de la Nación para no pagar, directa o indirectamente, gastos en servicios que hayan sido señalados como de competencia de las entidades territoriales, con las excepciones que la ley establezca, obedeciendo el principio de concurrencia. El Sistema General de Participaciones mantiene sus tres innovadores componentes: salud, educación y una participación de propósito general de libre destinación.

En el texto aprobado se adicionan normas relativas a nuevas competencias a los distritos, equiparables a las de los departamentos en el ideal del SGP, se eleva a la categoría de norma constitucional, los criterios sobre los cuales debe reglamentarse la distribución de los recursos del mismo y de manera excepcional, determina el trámite de la ley mediante el procedimiento de las leyes ordinarias.

- Finalmente, las modificaciones al artículo 357 de la Constitución, mediante las cuales se establece que “El monto del Sistema General de Participaciones de las Entidades Territoriales se incrementará anualmente en un porcentaje igual al promedio de la variación porcentual que hayan tenido los ingresos corrientes de la Nación durante los cuatro años anteriores, incluida la correspondiente al aforo del presupuesto en ejecución”, excluyendo los impuestos nuevos, los que se arbitren en los estados de excepción y, por el primer año de vigencia, los ajustes tributarios existentes.

El texto aprobado adiciona la posibilidad de que los municipios clasificados en las categorías cuarta, quinta y sexta puedan utilizar el 1.5% de los recursos que por el Sistema General de Participación de las Entidades Territoriales para gastos de funcionamiento, amplía el término en dos años más para que el crecimiento del monto del sistema llegue al 2.5% de manera escalonada.

Para efectos del análisis, según el artículo 358 de la C.P., los ingresos corrientes están constituidos por los ingresos tributarios y no tributarios con excepción de los recursos de capital. De los primeros hacen parte, según el Presupuesto General de la Nación, los ingresos tributarios generados por la actividad económica interna (renta y complementarios, IVA, régimen de impuesto sustitutivo, impuesto global a la gasolina y al ACPM, timbre nacional, salidas al exterior, impuestos al oro y al platino, operaciones financieras y al encaje bancario) y los impuestos a la actividad económica externa (aduaña e impuestos a las ventas externas); los no tributarios están integrados por los recursos del Fondo de Superávit de la Nación, la Concesión Larga Distancia, contribución hidrocarburos, otras tasas y multas y la concesión de las sociedades portuarias.

C. Las causas del desequilibrio fiscal no están en la descentralización ni en el gasto público social

Equivocadamente se argumenta que el desborde del déficit fiscal es consecuencia de las obligaciones constitucionales que en materia presupuestal adquirió el Estado colombiano, en particular con el gasto social y las transferencias (situado fiscal y participación municipales). En este sentido, la Contraloría General de la República afirma: “es tal el abismo que se ha abierto entre el pacto social en la parte del gasto y el pacto fiscal en lo tributario, que el creciente peso de la deuda pública nacional amenaza con convertirse en una avalancha sobre la economía, aplastando las posibilidades de salir adelante y erosionando las bases de los nacientes acuerdos sociales y económicos³”.

Es evidente que la brecha entre ingresos y gastos del Presupuesto General de la Nación sigue ampliándose. Para el año 2001 los gastos alcanzan al 30% del PIB mientras los ingresos se estiman en menos del 15%. El presupuesto general de la Nación para el año 2001 tiene un valor de \$57 billones, lo que significa un incremento porcentual de 15.6% respecto al presupuesto de 2000. Este crecimiento es superior en casi tres puntos porcentuales al estimado del PIB nominal,

² DNP, Conpes proyecciones macroeconómicas, El Espectador, 22 de julio de 1999, p. 3b.

³ CGR, Los Estragos de la Deuda Pública, en Gestión Fiscal, informe financiero de la CGR, No. 4 abril de 2000, p. 3.

lo que significa una mayor participación de los recursos públicos en la economía nacional. ¿Cómo se distribuyen los costos y beneficios de este crecimiento de las finanzas públicas?

El principal rubro que crece en las finanzas públicas del año 2001 corresponde al servicio de la deuda interna y externa (intereses y amortización): aumenta un 29.3%; en el año 2000 creció en 20% (cuadro 1). Este comportamiento apuntala un modelo de economía donde el capital financiero se ha convertido en hegemónico. Los gastos de inversión se incrementan en 18.1% recuperando apenas la caída que registró este rubro en el año 2000 de –15.3%. Los gastos de personal aumentan un 5.4% y los gastos generales caen en 19.9%, lo que significa una burocracia sin recursos para trabajar y en consecuencia una pérdida mayor de eficiencia, eficacia y calidad de los servicios prestados por el Estado. Las transferencias crecen en 8.7%, lo que significa que en términos reales bajarán los recursos per cápita para educación, salud y mejoramiento del bienestar de las comunidades (la inflación de 2000 se estima en 10% y el crecimiento de la población en 1.9%).

El saldo total de la deuda representa en el 2001 el 35% del PIB. En el presupuesto del año 2001, el 86% de los ingresos tributarios será absorbido por el servicio de la deuda. En 1999 ese porcentaje fue 79%. Esta situación se traduce en un endeudamiento creciente, el servicio de la deuda es superior a los recursos del crédito.

CUADRO 1
Total apropiaciones presupuesto general de la Nación
y establecimientos públicos nacionales 1999-2001
\$ Billones

	Valor apropiaciones						Incremento porcentual	
	1999	%	2000	%	2001	%	00/99	01/00
Funcionamiento	24,2	51.9	25,5	51.7	27,0	47.4	5.1	6.0
Gast. Personal	5,6	12.0	6,0	12.2	6,4	11.2	7.3	5.4
Gast. Generales	1,7	3.7	1,6	3.2	1,3	2.3	-3.3	-19.9
Transferencias	16,6	35.6	17,5	35.5	19,0	33.3	5.4	8.7
O. comercial	0,3	0.6	0,3	0.6	0,3	0.5	-3.6	0.3
Servicio deuda	13,8	29.6	16,5	33.5	21,4	37.5	19.7	29.3
Inversión	8,6	18.5	7,2	14.6	8,6	15.1	-15.3	18.1
Total con deuda	46,6	100	49,3	100	57,0	100	5.7	15.6
Total sin deuda	32,8		32,7		35,6		-0.2	8.7
Var. % PIB nom.							14.2	13.0

Fuente: Dirección General del Presupuesto Público Nacional.

Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público y DNP, Proyecto de Presupuesto 2001.

El presupuesto de la Nación únicamente se encuentra financiado en un 45.9%. El total de ingresos permanente (\$24.9 billones) no alcanza ni para financiar los gastos de funcionamiento del Estado (\$25.5 billones). El déficit corriente es de \$8.8 billones para el año 2000. Al incluir los compromisos de amortización de la deuda y los recursos de inversión, el faltante es de \$26.8%. El déficit global es de 54.1% (cuadro 2).

CUADRO 2
Necesidades de Financiamiento del presupuesto de la Nación 2001
\$ Billones

Concepto	Valor
1. Total ingresos permanentes	24.9
2. Gastos de funcionamiento	25.5
3. Déficit en funcionamiento (1-2)	(0.6)
4. Intereses deuda	8.2
5. Déficit corriente (3-4)	(8.8)
6. Fondos especiales para inversión	1.3
7. Inversión	6.1
8. Déficit de Inversión (6-7)	(4.8)
9. Amortizaciones	13.2
10. Déficit presupuestal (5+8+9)	(26.8)
% Déficit respecto al total de gastos proyectados (\$53 billones)	50.6
% Déficit respecto al total gastos Presupuesto General (\$5-billones)	54.1

El déficit se viene financiando con recursos de capital, crédito (interno y externo) y con la venta de activos de la Nación. En efecto, el financiamiento del

déficit que presenta el Presupuesto General de la Nación 2001 depende principalmente de los recursos de capital (nuevo crédito y privatizaciones de lo poco que queda, principalmente): 43.5%, de los ingresos de los establecimientos públicos: 7.1% y de los resultados de la nueva reforma tributaria: 3.5% (cuadro 3).

Según la Junta Directiva del Banco de la República, la política fiscal sigue avanzando en el difícil proceso de saneamiento de las finanzas públicas. Al finalizar el año 2000 se estima un déficit consolidado de 3,6%, inferior al 5,4% observado en 1999, producto del proceso de ajuste del Gobierno Central y la evolución favorable de los precios internacionales del petróleo. Este esfuerzo de ajuste agotará el margen de maniobra que el sector público posee dentro de la normatividad vigente; en consecuencia, la continuidad de este proceso dependerá de las reformas legales aprobadas por el Congreso que permitan una corrección estructural del crecimiento del gasto⁴.

CUADRO 3
Ingresos Proyectados de la Nación Vigencia Fiscal 2001
\$ Billones

Concepto	Valor	%
I. Ingresos del Presupuesto Nacional	51.0	89.4
1. Ingresos Corrientes de la Nación	22.8	40.0
1.1 Ingresos Tributarios	22.2	39.0
1.2 Ingresos No Tributarios	0.6	1.0
2. Recursos de Capital de la Nación	24.8	43.5
2.1 Recursos de Crédito Externo	7.2	12.7
2.2 Recursos de Crédito Interno	13.7	24.0
2.3 Otros Recursos de Capital	3.9	6.8
3. Rentas Parafiscales	1.0	1.8
4. Fondos Especiales	2.3	4.1
II. Ingresos de los Establecimientos Públicos	4.0	7.1
1. Ingresos Corrientes	2.1	3.7
2. Recursos de Capital	0.4	0.7
3. Contribuciones Parafiscales	1.5	2.6
Total Presupuesto de Rentas y Recursos de Capital	55.0	96.5
III. Recursos adicionales del proyecto tributario	2.0	3.5
Total Presupuesto General de la Nación 2001	57.0	100.0

Fuente. Ministerio de Hacienda y Crédito Público y DNP, Proyecto de Presupuesto 200.

El déficit fiscal es resultado de problemas estructurales complejos. Además del significativo problema de la deuda pública, interna y externa, se agregan el pasivo pensional creciente, la caída de los impuestos, una duplicación del gasto debido al desbordado tamaño del gobierno central, la ineficiencia en el gasto y la destinación continua de mayores recursos públicos hacia la guerra y las instituciones de justicia. Son estos los problemas el abultado déficit fiscal y no los causados por el gasto social y la descentralización.

El pasivo pensional debe sanearse porque es una bomba de tiempo, se deben desmontar los regímenes especiales que hoy gozan la fuerza pública, el magisterio, Ecopetrol y el Congreso, por lo que debe acabarse con las excepciones y los privilegios. La descentralización debería estar acompañada de una disminución del tamaño del gobierno central pero ello no ha sucedido así y en la práctica se presenta una duplicación del gasto. De otra parte, según el Proyecto de Presupuesto General de la Nación 2001, cerca del 70% de los gastos de personal se concentran en Defensa, Policía Nacional, Rama Judicial y Fiscalía. En los gastos generales estas cuatro entidades concentran el 72% de los recursos públicos⁵. De los cerca de 800.000 cargos de planta de la administración pública el 45% corresponde a los sectores defensa y seguridad, justicia, fiscalía y fuerza pública, esto es, 360.000 cargos⁶. Como el presupuesto público es financiado significativamente con recursos de crédito se puede afirmar que esta es una economía de guerra al debe.

El pago de la deuda que beneficia al sector financiero y los recursos para la guerra y la justicia explican en parte el desbordado crecimiento de los gastos públicos, concentran más de la mitad del presupuesto general de gasto del año 2001, esto es, 15% del PIB. El gasto social representa solo 33.3% del presupuesto (9.6% respecto al PIB) y en lo que se refiere al situado y la participación municipal, en conjunto, participan en 16.7% del presupuesto, 4.8% del PIB (cuadro 4).

⁴ Informe de la Junta Directiva del Banco de la República, julio 20 de 2000, p. 8.

⁵ Ministerio de Hacienda y DNP, Op. Cit P. 29-30.

⁶ Ibid, p. 67, cuadro 14.

CUADRO 4
Presupuesto General de Gastos 2001
\$ Billones

Concepto	Total	Participación %	
		Presupuesto	PIB
Servicio de la deuda pública nacional	21.0	36.9	10.73
Defensa y Seguridad	7.0	12.4	3.59
Mnisterio de Justicia y del Derecho	0.1	0.2	0.05
Fiscalía	0.6	1.0	0.28
Subtotal deuda, seguridad y justicia	28.7	50.5	14.66
Presidencia de la República	0.6	1.1	0.32
Red de Solidaridad Social	0.07	0.1	0.03
Forec	0.05	0.1	0.02
Sector Agropecuario	0.4	0.8	0.22
Ministerio del Trabajo y Seguridad Social	2.8	5.0	1.43
Sector Educación	2.5	4.4	1.28
Sena	0.6	1.0	0.29
Sector Salud	1.0	1.7	0.49
ICBF	1.0	1.8	0.51
Inurbe	0.1	0.2	0.07
Ministerio de Desarrollo Económico	0.1	0.2	0.07
Situado Fiscal (incluye recursos crédito educación)	5.9	10.4	3.01
Participación Municipios	3.6	6.3	1.84
Subtotal Gasto Social	18.8	33.1	9.60
Congreso de la República	0.1	0.3	0.09
DNP	0.3	0.6	0.17
Colciencias	0.02	0.1	0.01
Ministerio de Hacienda (sin situado ni parti. munic.)	3.3	6.8	1.68
Ministerio del Interior	0.07	0.1	0.03
Minas y Energía	0.4	0.7	0.21
Sector Comunicaciones	0.3	0.4	0.13
Transportes y Vías	1.8	3.2	0.93
Sector Medio Ambiente y Corporaciones	0.1	0.2	0.07
Sector Cultura	0.04	0.1	0.02
Otros	2.9	5.1	1.47
Total	57.0	100.0	29.08

Fuente: Cálculos propios con base en datos Ministerio de Hacienda.

Si bien se afirma que las transferencias representan el 71.8% del total de gastos de funcionamiento con recursos de la Nación, es necesario aclarar que de los \$18,2 billones programados para el año 2001 el 29% es para pensiones (incluyendo el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio), el 5.8% para universidades públicas y el 13.7% para otros usos distintos del situado fiscal y la participación de los municipios.

Los ganadores con este modelo de las finanzas públicas corresponden principalmente a la alta tecnocracia del Estado, los dueños de las instituciones y rentistas del capital financiero, nacionales y extranjeros, los beneficiarios de los aparatos militares y de justicia. Los perdedores son las familias de ingresos medios y bajos, los trabajadores y los desempleados, los pequeños y medianos empresarios del sector real, urbanos y rurales, debido al aumento de los impuestos, el crecimiento en las tasas de interés, la caída en la demanda producto de las políticas públicas contraccionistas, el gasto en guerra, el pago en burocracia del gobierno central y a la reducción en el gasto social efectivo.

Resumiendo, el proyecto de presupuesto General de la Nación 2001 reproduce este modelo: un déficit presupuestal del 54%; un crecimiento de la deuda pública interna y externa para financiar el déficit junto con la privatización de activos; cerca del 40% de las apropiaciones presupuestales se dedica al servicio de la deuda; una nueva reforma tributaria de carácter regresivo que busca aumentar los ingresos afectando a los trabajadores y sectores de bajos y medianos ingresos y medidas que favorecen al capital y a las transnacionales que operan en el país; un gasto que además de estimular la especulación financiera favorece los intereses corporativistas y burocráticos a la vez que estimula la guerra.

La solución del déficit fiscal debe ser de tipo estructural. El énfasis debe colocarse en el lado del gasto, ajustando las partidas y mejorando la gestión de acuerdo con la naturaleza de un Estado Social y Democrático de Derecho que debe garantizar un orden político, económico y social justo e igualitario en un marco de respeto y garantía de los derechos humanos. Colombia necesita una reforma fiscal antes que tributaria y una reestructuración del Estado, en un marco de desarrollo humano y con sostenibilidad social, ambiental y política.

II. Análisis del proyecto

Como se afirmó anteriormente, el Proyecto de Acto Legislativo tiene una orientación fiscalista y monetarista. El objetivo central es contribuir a lograr el equilibrio fiscal y la estabilidad macroeconómica. La estabilidad fiscal y el fortalecimiento del sector privado se colocan por encima de los fines esenciales del Estado social de derecho. Ello explica el cálculo propuesto en el Proyecto de Acto Legislativo para modificar las transferencias territoriales: “El monto de las participaciones se modificará anualmente en un porcentaje igual al promedio de la variación porcentual que hayan tenido los ingresos corrientes de la Nación durante los cuatro años anteriores”.

En consecuencia, no se parte de establecer cuáles son los recursos necesarios para garantizar el artículo 366 de la C.P. “El bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población son finalidades sociales del Estado. Será objetivo fundamental de su actividad la solución de las necesidades insatisfechas de salud, de educación, de saneamiento ambiental y de agua potable”.

La pobreza es creciente en Colombia y con ella las desigualdades sociales. La recesión que experimentó la economía colombiana desde 1996 hasta 1999, profundizada por las políticas macroeconómicas abiertamente favorables al gran capital y la gestión del Estado proclive a los intereses corporativistas explican los actuales niveles de desempleo, pobreza y concentración de la riqueza y el ingreso. El PIB pasó de crecer por arriba del 5% entre 1993 y 1995 a una caída del 4.8% en 1999. La pobreza por ingresos aumentó de 51.7% en 1993 a 56.3% afectando a cerca de 24 millones de personas; en las zonas urbanas el índice de pobreza es de 47.2% y en las zonas rurales 79.6%. El número de pobres aumentó en dos millones entre 1997 y 1999. La concentración del ingreso y la riqueza igualmente ha aumentado en estos últimos años, tanto que el país junto a Brasil exhibe uno de los índices más altos de desigualdad en América Latina.

El 50% más pobre de la población participa actualmente con una parte menor de los ingresos que hace diez años; en contraste, los más ricos han mejorado su participación y la brecha entre el 10% más rico y el 10% más pobre se incrementó de 52.1 a 78.4 veces entre 1991 y 1999⁷. La tasa de desempleo abierto se elevó de 8.7% en 1995 a 19.5% en 1999; para el 2000 se espera un crecimiento del PIB de 3% pero sin generar nuevos puestos de trabajo, teniendo en cuenta que el desempleo se acerca este año al 21%, lo que implica que se concentre aun más el ingreso y la miseria social aumente.

Un nuevo cálculo referente a la modificación de las transferencias a las regiones debe partir de estimar la población objetivo (con prioridad en las personas en condiciones de pobreza y vulnerabilidad), definir los costos *per capita* para garantizar los derechos sociales y obtener los montos requeridos para cumplir con la finalidad social del Estado. De este modo se parte de la demanda para definir los requerimientos de las participaciones de los municipios en los ingresos corrientes de la Nación y las reglas distributivas. Así, se solucionaría uno de los principales problemas actuales: la inequidad en la asignación regional de los recursos y que algunas unidades territoriales reciban más recursos de los requeridos para atender la prestación de los servicios.

La brecha del desarrollo entre unidades territoriales es cada vez mayor y al interior de estas también se incrementan las desigualdades sociales. Las transferencias deberían contribuir, además de garantizar los derechos sociales, a generar un desarrollo más equilibrado, con justicia social y solidaridad. En 1999, la pobreza medida por necesidades básicas insatisfechas (acceso a servicios públicos, asistencia escolar de los niños, dependencia económica, calidad de la vivienda y hacinamiento) afecta, en promedio, a uno de cada cuatro hogares en Colombia, pero en departamentos como Magdalena, Chocó, Córdoba y Sucre el índice de pobreza es superior al 40%. La pobreza por ingresos (asociada a mala calidad del empleo, desempleo, carencia de activos y bajo nivel educativo) afectó en 1999 a 54% de los colombianos, pero por departamentos el rango va de 43.5% en Bogotá a 75.3% en Chocó. Igual situación se presenta con el índice de condiciones de vida –ICV– que combina variables de posesión

⁷ DNP, SISD, Coyuntura económica e indicadores sociales, Boletín N° 26, julio 2000, p. 22.

de bienes físicos con variables que miden el capital humano presente y potencial y variables de composición del hogar; el índice presenta un valor medio para el país de 73.3 y a la vez altas desigualdades entre departamento (el rango va de 58.8 en Boyacá a 87.7 en Bogotá, D. C.) (cuadro 5).

CUADRO 5

Pobreza (NBI y LP) y condiciones de vida (CV)
nacional y departamental 1999

Departamentos	% Pobreza NBI		% Pobreza por Ingresos LP		I Condiciones de vida
	Pobreza	Miseria	Pobreza	Indigencia	
Antioquia	23.8	7.3	54.9	17.5	75.7
Atlántico	19.5	5.2	55.1	16.3	80.4
Bogotá	12.5	2.1	43.5	11.3	87.7
Bolívar	36.7	15.5	57.9	20.2	63.3
Boyacá	34.4	10.3	63.7	25.4	58.8
Caldas	19.8	2.7	51.1	13.6	72.2
Caquetá	24.0	6.3	54.8	14.1	69.2
Cauca	37.8	14.4	67.7	36.8	61.5
Cesar	33.8	11.2	54.6	15.9	69.1
Córdoba	49.4	23.5	68.9	32.5	58.3
Cundinamarca	22.7	3.3	48.5	14.3	69.7
Chocó	62.2	23.5	75.3	47.4	55.3
Huila	24.1	7.5	57.4	26.4	68.7
La Guajira	37.6	16.1	50.9	19.9	70.1
Magdalena	40.3	15.8	60.6	18.3	64.9
Meta	27.3	6.7	43.8	12.2	72.1
Nariño	35.4	11.2	70.6	36.8	60.6
N. Santander	24.1	6.6	58.8	21.6	74.2
Quindío	21.8	5.3	49.6	12.4	76.0
Risaralda	16.4	3.7	52.3	18.2	77.1
Santander	20.3	4.4	49.6	18.5	73.1
Sucre	44.6	19.8	61.1	19.3	62.7
Tolima	28.6	8.8	56.0	22.1	68.6
Valle	18.8	4.1	46.4	12.8	79.5
Total	25.4	7.7	53.8	18.7	73.3

Fuente: Cálculos DNP-UDS-DIOGS, con base en DANE, Boletín N° 26.

De otra parte, el Proyecto de Acto Legislativo transforma radicalmente y/e involuciona el sentido social y equitativo del Título XII, Capítulo 4 de la Constitución Política en lo referente a la distribución de los recursos y de las competencias. En la reforma al artículo 356 desaparecen las siguientes orientaciones: “El situado fiscal aumentará anualmente hasta llegar a un porcentaje de los ingresos corrientes de la Nación que permita atender adecuadamente los servicios para los cuales está destinado” y “no se podrán descentralizar responsabilidades sin la previa asignación de los recursos fiscales suficientes para atenderlos”. Con la limitación introducida “La Nación no podrá pagar gastos en servicios que hayan sido señalados como de competencia de las entidades territoriales”, los derechos sociales de los colombianos quedan dependiendo de los determinantes del ajuste fiscal, la estabilidad macroeconómica y el financiamiento local por parte de la población. En la reforma al artículo 357, los resguardos indígenas dejan de ser considerados municipios para efectos de la participación en los ingresos corrientes de la Nación y se pierden las normas de distribución por ley (60% por pobreza y 40% por población, eficiencia fiscal y progreso en calidad de vida).

En la reformas al artículo 357, los resguardos indígenas dejan de ser considerados municipios para efectos de la participación en los ingresos corrientes de la Nación dejando a disposición de la ley (artículo 356 reformado), la determinación de cuáles de ellos pueden llegar a obtener tal categoría y se pierden las normas de distribución por ley (60% por pobreza y 40% por población, eficiencia fiscal y progreso en calidad de vida).

III. El debate del proyecto de acto legislativo

Observado el procedimiento legal, el proyecto de acto legislativo, cumplió el trámite de la primera vuelta, siendo aprobado en ambas cámaras. En el debate para segunda vuelta, en el curso de tres audiencias públicas,

los miembros de la Comisión Primera Constitucional del Senado de la República, han escuchado las importantes y serias reflexiones y propuestas de ciudadanos y ciudadanas, que en nombre propio o en representación de organizaciones sindicales, comunitarias e institucionales formularon, sobre los puntos focales de esta reforma constitucional.

Así, intervenciones como las del doctor Jaime Castro, de Fabio Villa Rodríguez, quien intervino en representación de la Federación Nacional de Concejales, Yesid Hernando Camacho Jiménez, Presidente de Anthoc, Organización Nacional de Trabajadores de la Salud, del señor Pedro Santana Rodríguez, Director de la Corporación Viva la Ciudadanía, del Profesor Pedro Hernández, Presidente de Aspuc, Serafín Rodríguez Santa, en representación de la ADE, y César Augusto Alcira, vocero de Acolpalma, señalaron con precisión las causas que en sus criterios generaron la situación fiscal del país y de manera especial, la grave afectación que sufrirán los sectores de educación, salud, las participaciones de los municipios y departamentos, resguardos, los recursos de cofinanciación y las regalías: El gasto social en conjunto.

Las intervenciones confluyen en la urgente necesidad de detener el proceso atentatorio de la democracia, la descentralización y la autonomía regional. Las propuestas modificatorias y aditivas, coinciden con las recomendaciones que en el debate de la primea vuelta, presenté a consideración del Congreso de la República, en el sentido de que de ser aprobado el acto legislativo se apoyara la creación del Sistema General de Participaciones de las Entidades Territoriales con el cual se unen en una “bolsa única” los recursos del Situado Fiscal, las Participaciones Municipales y las transferencias complementarias al Situado Fiscal para Educación, FEC, para efectos de coordinación, programación, control, evaluación y transparencia en el uso de los recursos públicos.

En sentido contrario, la reforma aprobada en primera vuelta, excluirá a los departamentos y municipios de los recursos de los Ingresos Corrientes de la Nación y establecerá un volumen fijo de recursos que crecerá al ritmo de la inflación, es decir, la tasa de crecimiento de las transferencias disminuirá paulatinamente de manera grave y no podrá estabilizarse tal y como lo estableció la Carta Política a partir del año 2002.

Los recursos con que cuentan estas entidades territoriales, por concepto de transferencias para atender la educación, la salud, la recreación, el deporte, el agua potable y otras inversiones sociales que en la actualidad podría ascender a los 9.97 billones de pesos, se verán recortados en un 14% en el tiempo proyectado en el artículo 3° del proyecto, castigando de manera inhumana el presupuesto requerido para gasto social a cambio de amortizar la deuda y financiar el déficit fiscal.

Así mismo, se insiste como elemento prioritario a ser observado en el debate, que en la participación de las regiones en los ingresos corrientes de la Nación, orientadas a la educación, la salud y la infraestructura, se incluya el componente de empleo e ingresos, como mecanismo para coadyuvar a la solución de uno de los principales problemas del país. En el mismo orden cualquier propuesta sobre el tema deberá estar orientada a solucionar explícitamente los problemas de inequidades que presenta la actual asignación regional. Así, los municipios más pobres deberán recibir proporcionalmente más que los municipios ricos e implementarse mecanismos para la reasignación de recursos hacia las entidades que tienen faltantes, provenientes de aquellas unidades territoriales que reciben más recursos de los requeridos para atender la prestación de los servicios.

En esta perspectiva, en el debate del presente Acto Legislativo, el Congreso de la República, deberá adoptar las recomendaciones antes expuestas o, asumir la responsabilidad política, sobre las graves consecuencias que acarreará la adopción de estas medidas sobre la ya insostenible situación del gasto público que afecta de manera directa a los ciudadanos y ciudadanas más pobres del país.

IV. Proposición

En consideración con lo anteriormente expuesto, proponemos a los honorables senadores negar el proyecto de Acto Legislativo número 012 de 2000, “por medio del cual se reforman algunos artículos de la Constitución Política”.

De los honorables Senadores,

Viviane Morales Hoyos,
Senadora Ponente.

**PONENCIA PARA PRIMER DEBATE EN SEGUNDA VUELTA
AL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NUMERO 12 DE 2000
SENADO, 120 DE 2000 CAMARA**

*por medio del cual se modifican algunos artículos
de la Constitución Política.*

Bogotá D. C., 23 de abril de 2001

Doctor

Presidente Comisión Primera

Oswaldo Darío Martínez Betancourt

Honorable Senado de la República

Referencia: Proyecto de acto legislativo número 12 de 2000 Senado, 120 de 2000 Cámara, “por medio del cual se modifican algunos artículos de la Constitución Política”. Segunda vuelta.

Cumplo con el encargo de rendir ponencia para primer debate en segunda vuelta al proyecto de la referencia, en los siguientes términos:

A. Vicios de procedimiento

1. Reforma de la Constitución por el Congreso de la República, actos legislativos, requisitos constitucionales y legales.

1.1 El artículo 374 de la Constitución Política dice: “La Constitución Política podrá ser reformada por el Congreso, por una Asamblea constituyente o por el pueblo mediante el referendo”.

1.2 Y el artículo 379 de la Constitución Política dice: “Los actos legislativos, la convocatoria a referendo, la consulta popular o el acto de convocación de la Asamblea constituyente solo podrán ser declarados inconstitucionales cuando se violen los requisitos establecidos en este título”.

1.3 El título de que habla el artículo 379 de la Constitución Política es el Título XIII que trata de la Reforma de la Constitución y cuya regulación está comprendida por los artículos 374 a 380.

1.4 Los requisitos establecidos en este título se encuentran desarrollados, aclarados y precisados en su contenido y alcances por la Corte Constitucional en la sentencia C-222 de 1997 y en la sentencia C-543 de 1998.

1.5 La Corte Constitucional en sentencia C-543 de 1998 dice: “... cuando la Reforma la realiza el Congreso de la República, el acto legislativo correspondiente debe cumplir los requisitos que contemplan la misma Constitución y algunas disposiciones de la Ley Orgánica 5ª de 1992 o Reglamento del Congreso...”.

1.6 Lo anterior señala que la Reforma de la Constitución está sujeta a la propia Constitución, a la Ley 5ª de 1992 o Reglamento del Congreso y a las sentencias números C-222 de 1997 y C-543 de 1998, sobre los actos legislativos.

1.7 A estas disposiciones constitucionales y legales y a estos mandatos de constitucionalidad se debe someter todo acto legislativo de reforma de la Constitución.

1.8 La sentencia C-222 de 1997 en el punto 2 y con el subtítulo: “Las exigencias constitucionales de las reformas a la Carta por vía del acto legislativo”, dice: “En el caso específico de los actos legislativos, mediante los cuales el Congreso de la República ejerce su poder de Reforma Constitucional, la propia Carta ha señalado los requisitos que deben cumplirse, los cuales son esenciales para la validez de la decisión y que, por corresponder cualitativamente a una función distinta de la Legislativa, son también más difíciles y exigentes”.

El artículo 375 de la Constitución dispone que el trámite del proyecto tendrá lugar, en dos períodos ordinarios y consecutivos; que aprobado en el primero de ellos por la mayoría de los asistentes, el proyecto será publicado por el Gobierno, que en el segundo período la aprobación requerirá el voto de la mayoría de los miembros de cada Cámara y que en el segundo período solo podrán debatirse iniciativas presentadas en el primero...”.

1.9 A su vez, la sentencia C-543 de 1998 en el punto 3º, y con el subtítulo “Reforma de la Constitución por el Congreso de la República, actos legislativos, requisitos constitucionales y legales”, dice: “... Las exigencias constitucionales son las que se señalan a continuación:

– **Iniciativa.** Los proyectos de acto legislativo pueden provenir del Gobierno, de los miembros del Congreso en número no inferior a 10, del veinte por

ciento de los concejales o de los diputados, y de los ciudadanos en un número equivalente al menos al cinco por ciento del censo electoral vigente (artículo 375 C. P.).

– **Publicación en la Gaceta.** El proyecto de acto legislativo debe publicarse en la Gaceta del Congreso antes de darle curso en la comisión respectiva (artículo 157-1 C. P. y artículo 144, Ley 5ª de 1992).

– **Informe de ponencia.** El acto legislativo deberá tener informe de ponencia en la respectiva comisión encargada de tramitarlo, y a él deberá dársele el curso correspondiente (artículo 160 C. P.).

– **Aprobación.** El acto legislativo deberá aprobarse en dos períodos ordinarios y consecutivos, así: En la primera legislatura por la mayoría de los asistentes y en la segunda por la mayoría de los miembros de cada Cámara (artículo 375 C. P.).

– **Publicación.** Aprobado el proyecto en el primer período el Gobierno deberá publicarlo (artículo 375 C. P.)

– **Debate e iniciativas.** En el segundo período solo pueden debatirse iniciativas presentadas en el primero (artículo 375 C. P.).

– **Términos.** Entre el primero y el segundo debates deberá mediar un lapso no inferior a ocho (8) días, y entre la aprobación del proyecto en una de las Cámaras y la iniciación del debate en la otra, deberán transcurrir por lo menos quince días (artículo 160 C. P.).

– **Modificaciones.** Durante el segundo debate cada Cámara podrá introducir al proyecto las modificaciones, adiciones y supresiones que juzgue necesarias (artículo 160 C. P.).

– **Rechazo de propuestas.** En el informe para la Cámara plena en segundo debate, el ponente deberá consignar la totalidad de las propuestas que fueron consideradas por la comisión y las razones que determinaron su rechazo (artículo 160 C. P.).

– **Unidad de materia.** Los actos Legislativos también deben cumplir con esta exigencia constitucional, en cuyo caso, como ya lo expresó la Corte¹ el “asunto predominante del que ellos se ocupan, no es otro que la reforma de determinados títulos, capítulos o artículos de la Constitución, o la adición de ella con disposiciones que no están incorporadas en la Carta pero que se pretende incluir en su preceptiva” (artículo 158 C. P.).

– **Título.** El título del acto legislativo deberá corresponder exactamente a su contenido y a su texto precederá esta fórmula: “El Congreso de Colombia, Decreta: (artículo 169 C. P.).

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 379 del Estatuto superior “Los actos legislativos, la convocatoria a Referendo, la Consulta Popular o el acto de convocación de la Asamblea Constituyente, solo podrán ser declarados inconstitucionales cuando se violen los requisitos establecidos en este título”.

1.10 Por consiguiente, el Proyecto de acto legislativo número 12-S de 2000, 120-C de 2000, “por medio del cual se modifican algunos artículos de la Constitución Política”, debe cumplir, como corresponde a todo proyecto de acto legislativo, los requisitos que señalan la propia Constitución y algunas disposiciones de la Ley 5ª de 1992, o reglamento del Congreso. Requisitos precisados por la Corte Constitucional en sus sentencias números C-222 de 1997, y C-543 de 1998.

2. Trámite del proyecto de acto legislativo

2. 1 Iniciativa

2.1.1 El artículo 375 de la Constitución Política dice: “Podrán presentar proyectos de acto legislativo, el Gobierno, diez miembros del Congreso, el veinte por ciento de los concejales o de los diputados y los ciudadanos en un número equivalente al menos al cinco por ciento del censo electoral vigente”.

Y el artículo 223 de la Ley 5ª de 1992, dice: “Iniciativa Constituyente”. Pueden presentar proyectos de actos legislativos:

1 . El Gobierno Nacional.

2. Diez (10) miembros del Congreso.

3. Un número de ciudadanos igual o superior al cinco por ciento (5%) del censo electoral existente en la fecha respectiva.

4. Un veinte por ciento (20%) de los concejales del país.

5. Un veinte por ciento (20%) de los diputados del país.

¹ Sent. C-222 de 1997 M. P. José Gregorio Hernández Galindo.

A su vez la sentencia C-222 de 1998 dice: “En cuanto a la iniciativa, es decir, a la facultad de presentar proyectos de actos legislativos, las normas constitucionales enuncian taxativamente a sus titulares...”.

2.1.2 Lo transcrito indica para lo pertinente del presente proyecto de acto legislativo, que el Gobierno Nacional está facultado por mandato de la Constitución y de la ley orgánica para presentar al congreso proyectos de actos legislativos.

2.1.3 Ahora bien, ¿quiénes constituyen el Gobierno Nacional en el texto de la Constitución y para el ejercicio de la iniciativa constituyente? El artículo 115 de la Constitución Política da la respuesta al decir: “El Presidente de la República es jefe del Estado, jefe del Gobierno y suprema autoridad administrativa”.

El Gobierno Nacional está formado por el Presidente de la República, los Ministros del Despacho y los directores de Departamentos Administrativos. El Presidente y el Ministerio o Director de Departamento Administrativo correspondientes en cada negocio particular, constituyen el Gobierno”.

2.1.4 Por otra parte, el Gobierno Nacional también está facultado por la Constitución y la ley para presentar al Congreso proyectos de leyes ordinarias.

El artículo 200 de la Constitución Política dice: “Corresponde al Gobierno, en relación con el Congreso:

1. Concurrir a la formación de las leyes, presentando proyectos por intermedio de los Ministerios, ejerciendo el derecho de objetarlos y cumpliendo el deber de sancionarlos con arreglo a la Constitución”.

2. El artículo 154 de la Constitución dice: “Las leyes pueden tener origen en cualquiera de las Cámaras a propuesta de sus respectivos miembros, del Gobierno Nacional, de las entidades señaladas en el artículo 156, o por iniciativa popular en los casos previstos en la Constitución.

3. El artículo 156 de la Constitución, dice: “La Corte Constitucional, el Consejo Superior de la Judicatura, la Corte Suprema de Justicia, el Consejo de Estado, el Consejo Nacional Electoral, el Procurador General de la Nación, el Contralor General de la República, tienen facultad de presentar proyectos de ley en materias relacionadas con sus funciones”.

4. La sentencia C-222 de 1997 dice: “Debe anotarse que los funcionarios y organismos previstos en el artículo 156 de la Carta gozan de facultad para presentar proyectos de ley en materias relacionadas con sus funciones, lo cual no significa que estén autorizadas para presentar proyectos de reforma constitucional ante el Congreso...”.

2.1.5 Cómo ejerce el Gobierno Nacional la iniciativa constituyente y cómo ejerce la iniciativa legislativa.

El Gobierno Nacional ejerce la facultad de iniciativa constituyente de conformidad con el artículo 375 de la Constitución, presentando al Congreso proyectos de actos legislativos, y ejerce la facultad de iniciativa legislativa de conformidad con el artículo 200 de la Constitución presentando al Congreso proyectos de ley ordinaria por intermedio de sus Ministros.

2.1.6 Respecto de la iniciativa constituyente y de la iniciativa legislativa de que está investido el Gobierno Nacional, cabe distinguir entre lo prescrito por el artículo 375 y lo autorizado por el artículo 200 de la Constitución en torno al concepto constitucional de Gobierno para ejercer la facultad de presentar al Congreso proyectos de actos legislativos y proyectos de leyes ordinarias.

2.1.7 Mientras el artículo 375 en su condición de norma especial, aplicable a la presentación al Congreso, de proyectos de actos legislativos, requiere que el Gobierno Nacional está formado y constituido por lo dispuesto en el artículo 115, es decir, por el Presidente de la República, los Ministros y los directores de departamentos administrativos, el artículo 200 como disposición general aplicable a la presentación al Congreso de proyectos de leyes ordinarias consagra una modalidad no prevista por la Constitución para la presentación de los proyectos de actos legislativos, que consiste en una autorización al Gobierno para que presente al Congreso proyectos de ley, por intermedio de los Ministros.

2.1.8 El artículo 200 se refiere a los proyectos de ley ordinarias porque únicamente sobre esta clase de proyectos, y no sobre los proyectos de actos legislativos, el Gobierno ejerce el derecho de objetarlos y el deber de sancionarlos.

2.1.9 Al respecto, la sentencia C-543 de 1998 dice: “... Dada la necesidad que surge de adecuar las normas de la ley suprema a los cambios históricos que

vayan sucediendo, en la gran mayoría de Estados las constituciones consagran mecanismos para su reforma, generalmente más complejos que los establecidos para las leyes.

Las constituciones son “rígidas” o “flexibles”, según la forma que se establezca para su modificación, si la reforma de la Constitución se realiza en igual forma que las leyes ordinarias se dice que es “flexible” y, por tanto, no existe superioridad de la Constitución sobre la ley cuando se consagra un procedimiento especial, distinto al de las leyes para su reforma, la Constitución es “rígida” y se supraordena a las leyes.

La Constitución colombiana es rígida y permite su reforma por medio de distintos instrumentos, a saber: Por el Congreso a través de un ACTO legislativo por una Asamblea constituyente o por el pueblo mediante referendo (artículo 374 C. P.).

Cuando la reforma la realiza el Congreso de la República, el acto legislativo correspondiente debe cumplir los requisitos que contemplan la misma Constitución y algunas disposiciones de la Ley orgánica 5ª de 1992, o reglamento del Congreso...

2.1.10 Y la sentencia C-222 de 1997 dice: “... En el caso específico de los actos legislativos, mediante los cuales el Congreso de la República ejerce su poder de Reforma Constitucional, la propia Carta ha señalado los requisitos que deben cumplirse, los cuales son esenciales para la validez de la decisión que por corresponder cualitativamente a una función distinta de la legislativa, son también más difíciles y exigentes...”.

2.1.11 Por lo anterior, se hace evidente que en esta materia tan trascendental para la estructura del Estado, el artículo 375 de la Constitución exija a los titulares de la iniciativa de la Reforma de la Constitución, cumplir estrictamente los requisitos que señala para la presentación de proyectos de actos legislativos y, así como requiere de la suscripción de un número mínimo de diez (10) Congresistas y de un porcentaje mínimo del veinte (20%) de los concejales o de los diputados y de un número mínimo de ciudadanos equivalente al cinco (5%) del censo electoral vigente, así también requiere del Gobierno Nacional, la suscripción y presentación del Presidente de la República, de los Ministros y de los Directores Administrativos de los proyectos de actos legislativos.

2.1.12 El inciso segundo del artículo 115 de la Constitución Política dice: “... Ningún acto del Presidente excepto el de nombramiento y remoción de los Ministros y directores de departamentos administrativos y aquellos expedidos en su calidad de jefe del Estado y de suprema autoridad administrativa, tendrá valor ni fuerza alguna mientras no sea suscrito y comunicado por el Ministro del ramo respectivo o por el Director del Departamento Administrativo correspondiente, quienes por el mismo hecho, “se hacen responsables”.

2.1.13 Si no tienen validez los actos que el Presidente expide en su condición de jefe del Gobierno sin la firma del Ministro o jefe de Departamento Administrativo, menos la tendrán, los actos de un Ministro o Director de Departamento Administrativo que no están suscritos por el Presidente de la República que es el jefe del Gobierno Nacional.

2.1.14 El Proyecto de acto legislativo número 12 de 2000 Senado, 120 de 2000 Cámara, “por medio del cual se modifican algunos artículos de la Constitución Política”. (Transferencias) segunda vuelta, y su correspondiente exposición de motivos están suscritos por los señores Ministros: del Interior, doctor Humberto de la Calle Lombana y de Hacienda y Crédito Público, doctor Juan Manuel Santos Calderón.

2.1.15 El Proyecto de acto legislativo número 12-S de 2000, 120-C de 2000, con la correspondiente exposición de motivos, fue presentado en la Secretaría General del Senado de la República con la siguiente comunicación:

Bogotá. D. C.

Doctor

MARIO URIBE ESCOBAR

Presidente

Honorable Senado de la República

Ciudad.

Referencia: Proyecto de acto legislativo, “por medio del cual se modifican algunos artículos de la Constitución Política”

Apreciado doctor:

Adjunto tenemos el agrado de poner a consideración del honorable Congreso de la República, por su digno conducto, el proyecto de acto legislativo de la referencia.

Atentamente,

Humberto de la Calle Lombana,

Ministro del Interior.

Juan Manuel Santos,

Ministro de Hacienda y Crédito Público.

Auto de radicación y de reparto del proyecto de acto legislativo, “por medio del cual se modifican algunos artículos de la Constitución Política”.

En la Secretaría General del honorable Senado de la República se radicó el proyecto mediante el siguiente auto:

SENADO DE LA REPUBLICA

SECRETARIA GENERAL

Tramitación de Leyes

Bogotá, D. C., 30 de octubre de 2000

Señor Presidente:

Con el fin de que se proceda a repartir el Proyecto de acto legislativo número 12 de 2000, “por medio del cual se modifican algunos artículos de la Constitución Política”, me permito pasar a su Despacho el expediente de la mencionada iniciativa que fue presentada en el día de hoy ante Secretaría General. La materia de que trata el mencionado proyecto de acto legislativo es competencia de la Comisión Primera Constitucional Permanente.

Manuel Enríquez Rosero,

Secretario General.

Y la Presidencia del Senado con el siguiente auto lo repartió a la respectiva Comisión, en este caso a la Comisión Primera del honorable Senado de la República:

PRESIDENCIA DEL HONORABLE SENADO
DE LA REPUBLICA

Bogotá, D. C., 30 de octubre de 2000

De conformidad con el informe de Secretaría General, dése por repartido el proyecto de acto legislativo de la referencia a la Comisión Primera y envíese copia del mismo a la Imprenta Nacional con el fin de que sea publicado en la **Gaceta del Congreso**.

Cúmplase.

El Presidente,

Mario Uribe Escobar.

El Secretario,

Manuel Enríquez Rosero.

Los anteriores autos emitidos por la Secretaría General y la Presidencia del Senado de la República, al igual que el articulado del proyecto original y su exposición de motivos fue publicado en la **Gaceta del Congreso** número 434 del lunes 30 de octubre de 2000; en las páginas 11 y 12.

2.1.16 La suscripción del Proyecto de Acto Legislativo número 12 Senado de 2000, 120 Cámara de 2000, “por medio del cual se modifican algunos artículos de la Constitución Política”, constituye un acto del Gobierno Nacional que requiere para su validez material y formal al tenor del inciso segundo del artículo 115 de la Constitución Política”, que esté hecha por el Presidente de la República en su calidad de jefe del gobierno, los ministros y los directores de los departamentos administrativos, por tratarse de una Reforma Constitucional, que es una materia de interés general, y de una decisión de trascendencia nacional (art. 104 C.P.).

2.1.17 Esta decisión del Gobierno Nacional, suscrita por el Presidente de la República, los ministros y los directores de los departamentos administrativos requiere que, el proyecto de acto legislativo en que se materialice, sea presentado ante el Congreso, como lo ordena el art. 375 de la Constitución Política por los mismos funcionarios que los suscriben, esto es, por el Presidente de la República, los ministros y los directores de departamentos administrativos que constituyen el Gobierno Nacional al tenor del inciso primero del art. 115 de la Constitución Política.

2.1.18 El Proyecto de Acto Legislativo número 12 Senado de 2000, 120 Cámara de 2000, “por medio del cual se modifican algunos artículos de la Constitución Política”, proveniente del Gobierno Nacional fue suscrito y presentado ante el Congreso únicamente por los Ministros del Interior, doctor Humberto de la Calle Lombana y de Hacienda y Crédito Público, doctor Juan Manuel Santos, en contra de los artículos 115 y 375 de la Constitución Política, lo que genera, la invalidez material y formal de los actos de suscripción y presentación, y vicia de inconstitucionalidad todo el trámite del proyecto de acto legislativo, como lo estaría un proyecto de acto legislativo suscrito y presentado al Congreso por un número de congresistas inferior a diez (10); o por un porcentaje menor al veinte por ciento (20%) de los concejales o diputados del país; o por un número de ciudadanos menor al cinco por ciento precisamente por no cumplir los requisitos del art. 375 de la Constitución Política de 1991, cinco (5%) del censo electoral vigente, precisamente por no cumplir los requisitos del art. 375 de la Constitución Política de 1991.

2.1.19 El proyecto referido carece además de las firmas de los Ministros de Educación y Salud. El proyecto se refiere a las transferencias regionales para salud y educación y los dos ministros en estos asuntos junto con el Presidente constituyen el gobierno, debieron haber suscrito y presentado el proyecto, no lo hicieron. La exposición de motivos dedica dos capítulos, uno a salud y otro a educación y todo el proyecto, el debate y la discusión gira alrededor del tema de la salud y la educación. Esta omisión aumenta el vicio de trámite.

B) Análisis de fondo sobre el Proyecto de Acto Legislativo número 12 Senado de 2000, 120 Cámara de 2000, “por medio del cual se modifican algunos artículos de la Constitución Política”.

El Papa Juan Pablo II en Canadá dijo:

Este Sur pobre es el que juzgará al Norte opulento. Los pueblos y las naciones pobres juzgarán a aquellos que les arrebatan sus bienes, reservándose para ellos el monopolio imperialista del predominio económico y político a expensas de los otros.

(Editorial Verbo Divino. Navarra, España).

LA GLOBALIZACION DE LA MISERIA

Es cierto que ha crecido la riqueza mundial pero a un alto costo social, porque el modelo neoliberal está basado en la liberalización económica y en la despreocupación de los asuntos sociales, porque para los neoliberales, el dinero y el presupuesto es todo lo que importa. El gran balance de la globalización y apertura neoliberales es la generalización de la pobreza, no solo en los países subdesarrollados sino también en los mismos países desarrollados con una tendencia a estandarizar en su nivel más bajo los derechos sociales. De otra manera no se explica que en el mundo haya 800 millones de hambrientos, 4 mil millones de pobres, mil millones de analfabetas, 250 millones de niños trabajadores, 130 millones sin posibilidad de ir a la escuela, 100 millones de gente sin techo, y que 11 millones de menores de 4 años mueran cada año por desnutrición y por enfermedades curables. Y no puede ser otro el resultado globalizador de la miseria que hace que el Producto Interno Bruto de Colombia sea igual al de un barrio newyorkino del Bronx. Esto ocurre simplemente porque en la globalización el neoliberalismo ha concentrado aún más la riqueza del mundo en unas pocas manos: 3 personas son dueñas de una cantidad de dinero equivalente al Producto Interno Bruto de 48 países del mundo con 600 millones de habitantes. La globalización no es nada diferente al capitalismo en un estadio superior de su desarrollo; el ultraimperialista.

“En la antesala de la asamblea del BID, –cuenta el periódico *El Espectador* del 19 de marzo de este año–, se efectuó un debate al impacto de la internacionalización de las economías y se concluyó que la globalización aumentó la pobreza en América Latina, golpeando especialmente a la población con bajos niveles de educación y sin acceso a la tecnología”².

La globalización ha fomentado el dominio de los intereses económicos por encima de los sociales, devaluando el proceso político, obstruyendo las funciones del estado del bienestar, ha profundizado las desigualdades entre el Norte y el Sur y dentro de cada país ha ahondado la brecha de la inequidad. La globalización, inspirada en los conceptos neoliberales socava los viejos vínculos de solidaridad, liberaliza el mecanismo del mercado para que gane el más fuerte y violenta la soberanía nacional.

“La austeridad prolongada, la pobreza permanente y el desempleo a gran escala devalúan y desacreditan a la propia democracia, -dice la Internacional Socialista-. Para cambiar esta situación, dependemos fundamentalmente del

² *El Espectador* 19 de marzo de 2000. Se extremarán ajustes pactados con el FMI.

marco económico internacional y del comportamiento de las instituciones internacionales”³. Por eso compartimos con la Internacional Socialista que ‘no se puede adoptar el enfoque de los neoliberales, que por un lado predicen la democracia para las economías en desarrollo, y por otro les niegan las condiciones económicas básicas para el desarrollo y bienestar social, haciendo así que su experiencia democrática se convierta en algo sumamente frágil’⁴.

La globalización ha incrementado el poder de las corporaciones multinacionales, de los manipuladores de mercados de divisas y de organizaciones internacionales a expensas de los gobiernos, de los pobres del planeta e inclusive de los procesos democráticos.

Entonces es falso el papel homogeneizante de la globalización que pretende hacernos creer que hay igualdad de oportunidades para el desarrollo de todos los países del mundo.

Por eso, hay necesidad de construir un nuevo sistema de responsabilidad colectiva que compense los efectos negativos de la globalización, tales como el desorden financiero, el desarrollo desigual, el incremento de las desigualdades sociales, la exclusión y el malestar social. Debe prevalecer la democracia social sobre la política y esta sobre la oligarquía financiera y económica. Para no dejar la distribución de los recursos globales a la invisible y a menudo insensible mano del mercado, debemos movilizar nuestras tradiciones de solidaridad, justicia y cooperación para abordar los problemas a los que nos enfrentamos hoy, y en el futuro previsible. Hay necesidad de reconocer una nueva diversidad de ideas, políticas e instituciones, en lugar de estar restringidos por un único paradigma de ajuste estructural y ganancias del comercio, o un modelo único de gobernabilidad y hegemonía.

EL CONTENIDO SOCIOLOGICO DE LA CONSTITUCION NACIONAL

La población educada y saludable no es pobre. Una población analfabeta y enferma no puede ser sino pobre.

La Constitución Nacional se debe sustentar en contenidos “sociológicos” porque ella, según Sismondi es “la manera de existir de una sociedad o de una nación en un momento dado.

Una Constitución, cuando es racional y conforme a los verdaderos descubrimientos de la ciencia social, debe garantizar lo que existe, pero al mismo tiempo debe preparar los medios de reformarse hasta llegar a ser lo que debe”. Y con el Acto Legislativo 012 de 2000, se va en contravía de lo que debe ser la Constitución como reguladora de los comportamientos y compromisos generales, por encima de los intereses particulares, pues el Gobierno del Presidente Pastrana está confundiendo la Constitución con las normas reglamentarias de la misma, que introducen posturas neoliberales que nunca anunció en su campaña electoral.

Quiere hacer el contrasentido filosófico de una constitución al pretender desmembrar los lazos de equidad que deben regir el comportamiento de un Estado. Si la propuesta es la de deshacerse de la prestación de servicios básicos como los de salud y educación entonces no hay Constitución y por lo tanto tampoco Estado, que ya ni siquiera se reduciría a cumplir las funciones de gendarme como en el pasado, porque estas funciones están en manos de particulares: llámese guerrilla, paramilitarismo, o vigilancia privada.

En la primera parte de la exposición de motivos del Proyecto de Acto Legislativo número 012 de 2000 se devela claramente la concepción neoliberal y fiscalista del mismo cuando dice: “El objetivo de las políticas públicas debe ser lograr la provisión de los servicios esenciales para el bienestar de la población, asegurando una buena calidad de los mismos y el aumento paulatino de su cobertura, sin que en el proceso se generen desequilibrios financieros y fiscales que atenten contra la sostenibilidad de las finanzas públicas y por ende, contra un buen manejo macroeconómico y la prestación misma de los servicios en el futuro. Este es el sustento de la convivencia, la prosperidad y el logro de una paz duradera”. Luego culpa a las finanzas públicas, de la inestabilidad económica, que ha generado el desempleo y un deficiente crecimiento económico.

Así las cosas, pone a medir la eficacia de los servicios sociales a partir de la rentabilidad económica, es decir en la medida en que los gastos sociales generen utilidades o en el peor de los casos se puedan autofinanciar, o mejor, se asume que los gastos sociales son onerosos e injustificados desde el punto de vista de la rentabilidad económica, o de “sostenibilidad de las finanzas públicas”, como si su fin no fuera el de satisfacer las necesidades sociales, por eso los enemigos de la descentralización acusan a las transferencias a las entidades territoriales de ser las causantes del déficit fiscal del Gobierno Nacional, porque creen que se puede hacer descentralización sin necesidad de repartir recursos del orden

nacional, o mejor de redistribución del ingreso nacional para liberar recursos de este orden y reasignarlos a cumplir los compromisos con la banca internacional, financiar la guerra, o simplemente para recuperar y reforzar el clientelismo centralista en manos de las oligarquías nacionales, esas sí centralistas, centralizadas y excluyentes causantes del conflicto.

Esa es la orientación neoliberal que considera que los servicios de salud y educación no deben tener prelación respecto a otros y que deben ser administrados por el sector privado y pagados por los mismos usuarios. “El error de la concepción de privatización de los servicios sociales -dice el profesor Eduardo Sarmiento Palacio- está en que se supone que la igualdad de oportunidades resulta de darle el mismo acceso a todos los individuos. En principio todo el mundo tiene acceso formal al Sisbén, a la escuela privada y la seguridad social. Sin embargo, el acceso real es determinado por las instituciones prestadoras de los servicios que están motivadas por el logro individual”.

“La igualdad de oportunidad es un concepto formal que tiene un claro juicio de valor. Además no deja de ser simplista. Se reduce en cierta forma a darle acceso a los individuos cuando este acceso depende del mismo individuo y de su posición ante las instituciones”⁵.

El traslado de las empresas de servicios públicos y de la administración de los servicios sociales al sector privado corresponde a una de las fases más importantes y complejas de la reforma neoliberal. A nombre de la reducción del tamaño del Estado, sin mayor base conceptual cree que las privatizaciones elevan la eficiencia económica sin afectar mayormente la distribución del ingreso.

El traslado de la administración de las empresas y los servicios sociales ha debilitado la capacidad del Estado para llevar los servicios básicos a los sectores más desfavorecidos.

Como el sector privado tiene una clara preferencia para atender a los sectores de mayores ingresos, en la práctica implica crear actividades altamente lucrativas a cambio de reducir el acceso de los sectores más necesitados. Las privatizaciones se han convertido en medio para ampliar los privilegios y la exclusión. “En el fondo han contribuido a propiciar transferencias de los grupos medios y bajos a los grupos más poderosos y a reducir el acceso de los grupos más necesitados a los servicios básicos de seguridad, educación y salud”⁶.

Las condiciones para prestar salud son mejores en los centros urbanos que en las áreas rurales. El estudiante de mayores ingresos y de mayor tradición cultural obtiene cupo en las mejores escuelas porque su aprendizaje requiere menores costos. Los trabajadores de las mejores empresas tienen mejor seguridad social. Así entonces, el sistema privado resulta altamente inequitativo porque el acceso a los servicios garantiza la igualdad de oportunidades. Pero los estratos altos tienen mejores posibilidades de beneficiarse de los servicios sociales porque tienen mejores condiciones para absorberlos. Con el proyecto de Acto Legislativo 012 de 2000, no se actúa sobre las desigualdades. Se las profundiza. Las instituciones prestadoras de servicios sociales deben ir a las personas y no al contrario, la educación y la salud deben llevarse a los sectores y regiones más pobres y atrasadas.

Aceptamos el actual modelo de descentralización, no obstante las imperfecciones de mercado, que no incorpora las externalidades y favorece a los más poderosos.

No obstante que la norma constitucional establece que una parte creciente de los ingresos tributarios debe destinarse a las regiones en educación y salud, y además debe orientarse a favor de las regiones más pobres, no ha tenido los propósitos señalados. En la Ley 50 que desarrolla los principios constitucionales se adopta una fórmula de distribución que incluye un conjunto de variables que desvirtúan el principio fundamental de la Constitución de favorecer a las regiones más pobres. En la práctica, el grupo de departamentos más avanzados obtiene mayores recursos por estudiantes que los más atrasados (Sarmiento, 1998). Por su parte, los departamentos tienden a asignar mayores recursos por habitante a los municipios más ricos. Por último, las escuelas no han avanzado

³ Internacional Socialista. Declaración sobre la economía mundial. La necesidad de un nuevo sistema de responsabilidad colectiva. Internet. 2/11/1999. p. 7.

⁴ *Ibidem* P. 6.

⁵ Sarmiento Palacio Eduardo. Cómo construir una nueva organización económica. La inestabilidad estructural del modelo neoliberal. Elementos para un Estado estratégico. Academia Colombiana de Ciencias Económicas. Editorial Oveja Negra. Bogotá, D. C. 2000. P. 31.

⁶ *Ibidem* P. 117.

en programas selectivos para reducir la deserción y llegar a los sectores más pobres. Su prioridad se ha orientado a favor de los estudiantes de mayor habilidad; la cobertura aumentó más en las regiones más ricas.

De todas maneras, no nos entregamos a la creencia de que la descentralización y la autonomía corrigen las fallas del mercado originados por las externalidades, como las que existen entre los individuos derivadas de sus bajos ingresos.

Si con la educación va a ocurrir como lo que está sucediendo con la salud que se paga por unidades de capacitación, entonces los colegios como los hospitales se localizarán en donde haya más demanda, donde la población tenga mayores ingresos, simplemente porque las personas de altos ingresos destinan más recursos para educación y salud que quienes tienen bajos ingresos.

La redefinición del papel del Estado es un campo a donde Colombia no ha llegado desde 1991, pese a una racha de privatizaciones en los últimos años, que sólo sirvieron para ayudar a tapar el hueco en las finanzas públicas.

Más aún, el doctor Juan Manuel Santos, en su momento, también se pronunció a favor de los pobres a partir de un mejor manejo de la economía cuando decía que “Es cierto que son demasiados los perdedores con el nuevo orden económico mundial. Lo imperativo es crear no sólo unas reglas del juego donde los más débiles se puedan defender en esta nueva ley de la selva, sino revaluar los paradigmas sobre el desarrollo. Hay que darle más énfasis a los objetivos sociales en el manejo económico o, puesto de otra forma, obligar a los fríos economistas a que tengan corazón. En el programa de ajuste también se deben incluir metas como la creación de nuevos empleos o el incremento de cupos en las escuelas. La historia es útil para no repetir los mismos errores: la globalización es buena si sus frutos se reparten bien”.⁷

Las consecuencias del Acto Legislativo número 012 de 2000 Senado, 120 de 200 Cámara, por medio del cual se modifican algunos artículos de la Constitución Política.

El proyecto de Acto Legislativo 012 de 2000 presentado por el Gobierno del señor Presidente doctor Andrés Pastrana Arango, que modifica los artículos 347, 356 y 357 de la Constitución Política Nacional es un dictado más del Fondo Monetario Internacional para cambiar negativamente la asignación de recursos establecidos en el sistema actual de situado fiscal y de las participaciones de los municipios en los Ingresos Corrientes de la Nación, limitando la financiación de la educación y la salud públicas, deja sin base legal el artículo 86 de la Ley 30 de 1992 que garantiza a las universidades públicas sus ingresos de origen estatal en pesos constantes. Significa que el Estado se deshace de la obligación de financiar adecuadamente sus funciones fundamentales como la salud y la educación para que sean asumidas por los municipios, que se debaten en precarias condiciones económicas, condición que en suma, llevará inexorablemente a ampliar el proceso de privatización de tales servicios, para terminar favoreciendo al capital privado por encima del interés colectivo, solidario y equitativo de los colombianos.

Expresamos nuestro acuerdo con el Frente Común contra el Acto Legislativo número 012 liderado por Fecode porque dicho acto entre otras consecuencias que trae son las siguientes:

“Desaparecen las rentas cedidas con destinación específica para educación y salud, como lo eran el situado fiscal de los departamentos y distritos.

• Desaparece la obligación de los municipios de destinar por lo menos el 30% de sus participaciones en los ingresos de la Nación para educación.

• Se crea el Sistema General de participaciones de las Entidades Territoriales (S.G.P.T.), el cual no tiene dueño, ni tampoco destino específico, quedando la distribución al arbitrio de los gobernantes de turno y de los tejemanejes del ejecutivo con el Congreso.

• El S.G.P.T. deja de ser un porcentaje de los Ingresos Corrientes de la Nación para transformarse una cifra fija, cuya base es la suma de tres rubros actualmente deficitarios en el presupuesto general de la Nación; el situado fiscal, las participaciones de los municipios en los Ingresos de la Nación y los giros complementarios del situado fiscal (Fondo Educativo de Compensación o de Crédito Educativo). La consecuencia inmediata de esta disposición es que el déficit actual se prolonga indefinidamente hacia el futuro.

• La forma como está concebida el S.G.P.T. significa en la práctica un decrecimiento de las transferencias en la Nación a las entidades territoriales de 19 billones de pesos en los próximos 10 años, lo cual se traduce en que dejarán de atenderse más de 2.407.178 cupos en el régimen subsidiado de salud

(27% menos de su cobertura actual) y de 1.416.000 cupos en las escuelas públicas, sumándose esto a los tres millones de niños y jóvenes que hoy no atiende el sistema escolar colombiano.

• La decisión de crear el S.G.P.T. sienta las bases para la supresión de los aportes parafiscales al SENA, al ICBF a los colegios técnicos y a las Cajas de Compensación, asestando un duro golpe a servicios esenciales para el pueblo como la educación para el trabajo, la atención alimentaria a millones de niños de los extractos marginales y el pago del subsidio familiar.

• Quedan sentadas las bases para la implementación del llamado “Nuevo Sistema Escolar”, esa contrarreforma educativa del Gobierno Pastrana, que busca convertir escuelas y colegios en empresas rentables, con autonomía administrativa, financiera y laboral, con rectores gerentes y con el principio de que, para poder subsistir, tienen que acudir a la venta de servicios; y para la política de crédito educativa para pago de matrículas una de las tantas formas de subsidiar la demanda antes que financiar la necesidad del servicio, es decir, la oferta. De hecho, esta reforma se está aplicando desde 1994 a los hospitales de Colombia, con resultados desastrosos para la salud pública a nivel nacional.

• La Nación se desentiende de sus obligaciones en materia de educación y salud, limitándose a subsidiar a “Los más pobres de los pobres” (Focalización), estableciendo con ello la “sisbenización” de los servicios esenciales y su privatización.

• El acto legislativo prohíbe que todo este proceso tenga cualquier posibilidad de reversa, al elevar a mandato constitucional que la Nación no podrá reasumir competencias que hayan sido asignadas por la ley a los entes territoriales, ni tampoco contribuir directa o indirectamente a su financiamiento.

• Ante el desbarajuste que generará la nueva forma de financiación de la educación y la salud, el Gobierno de Pastrana está impulsando una nueva reforma tributaria, con el fin de unificar y elevar los cobros de los impuestos existentes y facultar a los departamentos y municipios para crear nuevos tributos que compensarían los enormes faltantes que generará el S.G.P.T. Esto es muy grave, si se tiene en cuenta la pobreza y el desempleo generalizados que azotarán a la población, la ruina de los sectores productivos y la quiebra de los entes territoriales.

Todo este drástico recorte apunta a fortalecer las finanzas del Estado central para cumplir las imposiciones de la banca internacional y del FMI en el pago de la deuda externa”.

Firman: Fecode, Central Unitaria de Trabajadores CUT. Federación Nacional de Profesores Universitarios, ASPU, Sindicato de Trabajadores del Sena, Sindicato del ICBF, Asociación Colombiana de Estudiantes Universitarios, Asociación Nacional de Estudiantes de Secundaria, Federación de Trabajadores al Servicio del Estado Fenaltrase, Sindicato de Docentes Directivos Sindodic, Asociación de Trabajadores de Hospitales y Clínicas Anthoc, Sindicato de Trabajadores de la Educación Sintrenal, siguen más firmas.

Otras consecuencias:

• Desligar la participación de los ingresos corrientes de la Nación y que se transforman en una cifra fija, incrementada en los 6 primeros años de acuerdo con la inflación causada, más unos porcentajes que van del 1.75% al 2,5%, a partir del 2008. El incremento será el promedio del crecimiento de los ingresos corrientes de la Nación en los 4 años anteriores. Lo cual quiere decir que los recursos del S.G.P.T no podrán crecer más allá de la cifra de inflación causada.

• Además se establece un control policivo de la ejecución del presupuesto por la vía constitucional (artículo 347) con lo cual, no podrán ejecutarse gastos que sobrepasen la inflación causada.

• Al ligar el presupuesto a la inflación proyectada y al crecimiento vegetativo de la población, la base inicial de asignación es deficitaria (situado fiscal, md transferencias, más fondo de crédito) esto significa que el déficit actual se prolonga indefinidamente hacia el futuro.

• Rebajar el déficit fiscal de la nación como lo ordena el Acuerdo Extendido con el Fondo Monetario Internacional del 3 de diciembre de 1999 y en la exposición de motivos del Proyecto 012/01 según los cuales, el Gobierno Nacional se obliga a ahorrar el 0.4% del PIB en el 2001 y el 0.8% en el 2002, con lo cual pagaría sus compromisos con la banca antisocial.

⁷ El Tiempo, 7 de enero de 2000. Internet.

⁸ El Tiempo, 25 de febrero de 2001.

• Vuelve por los fueros del centralismo y a profundizar las existentes y muy marcadas diferencias entre regiones y municipios con mayor capacidad de *antisocial*, por lo tanto a agudizar los factores perturbadores de la sociedad colombiana.

El verdadero problema es lo antisocial de un modelo de desarrollo antisocial.

Son Neoliberales quienes hacen apertura indiscriminada, los que levantan las protecciones especiales a los productos internos y los ponga a competir con los productos del exterior en situación de desventaja, quienes eliminan los subsidios, los créditos de fomento o cualquier otra subvención estatal. En Colombia los neoliberales han puesto en venta los bancos, la seguridad social, puertos, empresas industriales y comerciales, hasta las vías están a la consideración del capital privado. En fin son neoliberales quienes consideran al mercado como el Dios Todopoderoso regulado de la economía. El profesor Jorge Imán González dice que: “La Apertura en los Estados Unidos es diferente a la de los demás países; ellos por ejemplo siguen con el proteccionismo y el subsidio a la agricultura lo que demuestra que son más ortodoxos y consecuentes con su economía que nosotros con la nuestra”⁹

El proceso de privatización que se inició en los años ochenta ha adquirido una dimensión internacional. No sólo se han privatizado empresas productivas, sino también servicios como la educación y la salud que habían sido considerados los símbolos del Estado del Bienestar.

Los neoliberales critican y cuestionan al Estado pero se alimentan de él.

El modelo aperturista de liberación financiera ocasionó la caída ostensible de la capacidad de ahorro que debería ser la principal fuente de crecimiento de la economía colombiana generando altos índices de desempleo y de bajos salarios pero que favorecieron las ganancias del gran capital financiero y restringieron el manejo presupuestal. Por eso en la década de los 90, el país que se dice tiene vocación agrícola ha debido importar más de 7 millones de toneladas de alimentos y materias primas, la economía colombiana creció al promedio más bajo de los últimos sesenta años, el desempleo ilegal al 21% y se deterioró significativamente la distribución del ingreso.

La apertura indiscriminada, la libertad financiera, el desarrollo liderado por las multinacionales y el mercado, no han conducido a mejorar las condiciones de creación de un mayor valor agregado, de empleo, de salarios y por lo tanto de crecimiento económico, por eso las cifras en estos rubros son negativas. Junto a la apertura que abrió las puertas a las importaciones indiscriminadas sin simetría en las exportaciones, el Banco de la República ha sido desacertado en el manejo de las tasas de cambio que no aseguran la estabilidad macroeconómica ni el control de los ciclos económicos, simplemente porque el Banco de la República también obedece a los dictados del Fondo Monetario Internacional más que a los del país.

Por eso es que diez años después de apertura, las firmas calificadoras de riesgo consideran a Colombia entre los países menos competitivos del mundo, pues importa mucho más de lo que exporta y no está produciendo ningún valor agregado.

Estas situaciones han llevado a ampliar la “libertad” de mercados, libertad para los ricos y esclavitud para los pobres, a que se profundicen las diferencias de poderes políticos y económicos y a la entrega de la propiedad y la administración de los servicios públicos al sector privado.

La apertura significa la entrada masiva de importaciones que no tienen correspondencia con las exportaciones lo que originó un creciente déficit de la balanza de pagos. Significó a la agricultura un desplazamiento de 700 mil hectáreas de cultivos transitorios teniendo que importar más de 7 millones de toneladas en alimentos y materias primas.

La onerosa deuda externa. Por la cual América Latina, “hoy ha pagado casi 6 veces la deuda original de 1979. El pago equivale a 9 años de las exportaciones latinoamericanas, medidas por el año promedio de 1989”¹⁰ como lo evidencia Alan García en su libro: *La Década infame (Deuda Externa 1990-1999)*. Quien para el caso colombiano destaca que entre 1990 y 1997 el país pagó 31.433 millones de dólares, pero su deuda, que en el primero de dichos años era de 17.193 millones de dólares pasó a 31.440 en 1997.¹¹ Para garantizar esta deuda, los países ricos aseguran sus capitales mediante la imposición de una apertura económica acelerada, las privatizaciones y ajustes fiscales como está consignado en el acuerdo extendido con el FMI, para solo así conceder préstamos y para pagar los anteriores, profundizando como ahora se pretende con el Proyecto Legislativo 012/00 las condiciones de por sí precarias del pueblo colombiano

que tienen que pagar las mercancías y el capital tarifas del primer mundo cuando se tienen ingresos de tercer mundo. Por eso entre otras consecuencias hay 20 millones de colombianos viven en pobreza absoluta y 10 millones más se acercan a ella.

Por lo tanto el modelo neoliberal, aperturista, “globalizado y endeudado” está postergando indefinidamente las condiciones sociales del desarrollo, porque cualquier ingreso nacional que se pudiera invertir en mejorar las condiciones de vida y trabajo es insuficiente para pagar el servicio de la deuda.

La política fiscal del país se acomoda palmariamente a los condicionantes del FMI, como lo evidencia el profesor César Giraldo cuando afirma que “por un lado se trata de garantizar el ajuste para que el capital financiero pueda realizar su ganancia, y por la otra, la financiación del presupuesto, a través de poner al Tesoro Nacional a pagar rentas financieras por intermedio de los rendimientos que reconoce sobre los títulos de deuda pública que emite, y las transferencias a los fondos privados de pensiones. A través del rendimiento de los títulos, que se expresa en el pago de la deuda pública, se transfieren rentas hacia el capital financiero especulativo”¹².

Según el Banco Mundial y “para que el Estado exista, los individuos y las agrupaciones se han visto obligados a ceder competencias en esferas como la defensa-a organismos públicos. Estos deben contar con ciertos poderes básicos o coercitivos sobre todas las demás organizaciones establecidas sobre un determinado territorio”¹³. El BM exige que debe haber cierto grado de coordinación y control estatal centralizados y que la gestión económica debe estar aislada de los órganos de decisión respecto a los grupos de presión esto en razón de que los procesos políticos, llámese legislativos, obstruyen las decisiones “acertadas” por eso el Banco Mundial recomienda “establecer contrapesos que frenen cualquier impulso de apartarse de los compromisos contraídos.”¹⁴.

El mismo Banco Mundial reconoce en comunicaciones oficiales sus condicionamientos para efectivizar las finanzas públicas al afirmar que:

A continuación publicamos el texto completo del memorando enviado ayer por el FMI al Gobierno.

... “La misión apoya *el plan del gobierno para fortalecer las finanzas del sistema de pensiones y seguridad social, para mejorar la eficiencia de la descentralización fiscal para reestructurar y reducir el tamaño del sector público y para darle a la administración tributaria mejores instrumentos o mayores recursos.*

... la misión recomienda a las autoridades continuar de la manera más rápida posible con el actual programa de recapitalización de instituciones financieras privadas viables y reconoce la importancia de asegurar una *activa participación del sector privado en el proceso de recapitalización*. Igualmente, la misión reconoce *la necesidad de reestructurar y privatizar la banca pública*”. Los subrayados son nuestros.¹⁵.

1. Los malos Consejos del FMI.

El economista más famoso del mundo, Jeffrey Sachs, hablando sobre la crisis de Colombia dice que “*El FMI da malos consejos*”. Mientras que la misión del Fondo Monetario Internacional se encuentra en el país monitoreando las finanzas públicas, Sachs propone reactivar la economía con recetas diferentes a los severos ajustes fiscales que acostumbra recomendar este organismo.

“*Mi impresión es que el FMI ha dado malos consejos y que no ha ayudado a ninguno de los mercados emergentes a mantenerse fuera de la recesión, lo cual debería ser una de sus funciones principales*”.¹⁶.

Por su parte el periódico El Tiempo del 24 de diciembre de 1999 reconocía que una de las razones por las cuales el acuerdo con el Fondo Monetario no va a despertar euforia entre los inversionistas es que pactaron la misma receta

⁹ GONZALEZ, Jorge Iván. El mundo es un billete. El Espectador. Domingo 20 de septiembre de 1992.

¹⁰ GARAVITO Fernando. La Década Infame. El Tiempo. Febrero 13 de 2000. P. 3

¹¹ Ibídem.

¹² GIRALDO César. Dictadura del Presupuesto Nacional. Economía & Finanzas. Internet.

¹³ Banco Mundial. “Informe sobre el desarrollo mundial 1997”. Banco Mundial, Washington D.C., p. 21.

¹⁴ Ibídem, págs. 57, 58 y 132.

¹⁵ El Tiempo. 29 de junio de 1999. P.1-B.

¹⁶ El Tiempo. 2 de mayo de 1999. P 14 A.

equivocada (como bien lo dicen economistas de la talla de Paul Krugman o Joseph Stiglitz) que agravó las crisis de Rusia y el sudeste asiático: la combinación de una reducción drástica de la inversión pública con un nuevo aumento de los impuestos en medio de una recesión. Y recientemente el 28 de abril del 2000, el mismo periódico volvía a reafirmar que: “*En materia económica son muchos los textos que servirían en esos momentos. Los más recientes de Paul Krugman o Jeffrey Sachs sobre la inconveniencia de aplicar las recetas del FMI (subir impuestos y reducir el gasto) en medio de una recesión, nos habrían ahorrado muchos miles de desempleados*”.

2. Presupuesto draconiano.

Durante la Segunda Guerra Mundial, el Presidente Winston Churchill ofreció a sus gobernados de la Gran Bretaña “sangre, sudor y lágrimas”. Medio siglo después el Ministro de Hacienda de Colombia ofrece a los colombianos “sudor y lágrimas”, no ofrece sangre por obvias razones. Ello para significar que el futuro cercano de los colombianos es de mayores sacrificios a los que se vienen haciendo, para supuestamente “superar la crisis” pues en caso contrario, la situación será más grave según las cuentas del Ministro Juan Manuel Santos.

Esas frases lapidarias las ha soportado en otras tales como: “Lo único seguro que tenemos es la muerte y los impuestos” y “el mercado no tiene corazón”.

Suficiente sería con estas afirmaciones para sellar la discusión sobre el carácter neoliberal de las propuestas económicas del Gobierno del doctor Pastrana, pero nos permitimos ahondar en el tema, porque el presupuesto nacional refleja exactamente los contenidos y procedimientos impuestos por la concepción neoliberal del desarrollo:

El profesor César Giraldo afirma que: “El Presupuesto Nacional está al servicio del capital financiero especulativo y que el Gobierno ha renunciado a su obligación de destinar los recursos públicos, ..., a proveer los bienes y servicios sociales. Si el Gobierno no destina los impuestos para satisfacer las necesidades de la sociedad pierde la legitimidad para cobrarlos”.¹⁷. Este argumento lo soporta en el hecho que cada vez, se destinan más recursos del presupuesto a pagar rentas financieras, como el servicio de la deuda (33% del Presupuesto de 1999 y 36% del 2001 que representa el 40% del PIB), y las transferencias que se hacen a los fondos de pensiones (11%) que son instituciones financieras de carácter privado y además, porque “el Presupuesto responde a la programación financiera que pone al Estado a garantizar la estabilidad macroeconómica para que el capital financiero pueda obtener mayor ganancia. Hacia allá se orienta tanto la disciplina fiscal como las medidas institucionales que definen el tipo de impuestos y de gastos. Pues el mismo Banco Mundial ha reconocido que los déficit fiscales son las causas de los desequilibrios macroeconómicos”¹⁸. Este modelo centralizado de disciplina fiscal, se conoce como “sistema presupuestal jerarquizado”.

3. El gasto irracional para el 2001.

Una breve mirada del presupuesto para este año permite destacar las siguientes inconsistencias sociales:

La deuda externa representa 40% del PIB y los pagos de intereses de la deuda pública ascienden a 36% de los ingresos tributarios. El pago de intereses de la deuda pública es la principal causa de la expansión del gasto presupuestal y explica la totalidad del aumento del déficit fiscal registrado en los últimos cuatro años. Si el financiamiento se hubiera contratado a tasas de interés inferiores al crecimiento del PIB y de los ingresos tributarios, la deuda no habría aumentado en términos relativos y el déficit del Gobierno central sería de la tercera parte, como lo sostiene el profesor Eduardo Sarmiento Palacio.

En lugar de posponer el servicio de la deuda financiándola a baja tasa de interés, la solución se busca con una reforma tributaria que agravará la recesión y con la contratación de crédito externo a tasas de interés de 14% que acentuará la bola de nieve del endeudamiento. En fin, estamos ante un nuevo ajuste de corte FMI que sólo traerá empobrecimiento, empobrecimiento y empobrecimiento.¹⁹ El pago por el servicio de la deuda es más de cinco veces que lo que se le asigna a la inversión social, lo cual significa una condena a ser países subdesarrollados.

No es justo que la Fiscalía General de la Nación reciba la mitad de lo que se les dará a todas las universidades, sin embargo la impunidad se encuentra en el orden del 90%²⁰. ¿Quiere decir entonces, que el trato a la delincuencia ocupa la mitad de la atención que de la educación superior pública? Más grave aún, es que el presupuesto de la Fiscalía (0.6 billones) es superior al del sector

agropecuario, al de Minas y Energía (0.4%) y al de Desarrollo Económico (0.1%) o será porque estamos en guerra y por lo tanto urge concertar la paz?

4. Falacias del presupuesto.

En el capítulo VI titulado: “La Segunda Ola de Reformas” del llamado “Presupuesto de la verdad” para el año 2000, se decía que el “proceso de consolidación del ajuste fiscal requiere para su éxito, de reformas muy grandes en sectores que constituyen una amenaza creciente para la estabilidad financiera de la Nación”. Planteaba que se deben propiciar reformas a fondo de los principales detonantes de la expansión del gasto”, que a juicio del Gobierno son los relacionados con la descentralización y la seguridad social y sus componentes. “Ya vimos –dice el plan– cómo las transferencias de la Nación por estos conceptos, junto con las destinadas a la educación superior, explican una parte muy importante del desbalance fiscal”²¹. De la misma manera, se culpa a la burocracia como la causante del déficit fiscal.

Pero es falso que la burocracia oficial sea la principal causa de la crisis fiscal y por lo tanto, que se deba lanzar a la calle a los funcionarios públicos o reducir sus salarios. Se hace creer que el trabajo del hombre es una actividad estéril y que por el contrario es más importante la inversión, como un gasto de capital, es decir, vale más el capital que el trabajo. Lo que realmente desquicia la economía no es el trabajo sino el capital que infla y desinfla la economía. Pero los gastos de personal han venido perdiendo participación en el total de gastos del Gobierno Nacional de manera continua y sostenida. Ellos pasaron del 19.6% en 1970 al 14.8% en 1984 y al 12.5% en 1999.

5. Tamaño del Estado.

Starr cuestiona con razones lógicas la idea aparentemente lógica de la privatización como medio para reducir el tamaño del Gobierno.

El argumento de Butler, según el cual la privatización alteraría la dinámica gubernamental, no convence en primera instancia, dice Starr. Los contratistas privados saben formar grupos de presión agresivos, y así lo harían también cualesquiera otros destinatarios de dineros estatales si se entregara la producción a manos privadas pero conservando la financiación gubernamental.

La venta de activos sí aumenta temporalmente el presupuesto, pero solo a cambio de capital público. Cualquier práctica contable correcta demostraría que las condiciones financieras netas del gobierno garantizan el fin de los subsidios.

Las compañías privadas no son nada tímidas cuando se trata de solicitar ayuda, y por lo general hacen bajo la horma de beneficios tributarios. Y si con la privatización no se da un proceso simultáneo de liberalización, los monopolios privatizados pueden obtener subsidios a través de protecciones de tipo reglamentario.²²

SANGRE, SUDOR Y LAGRIMAS

1. Las ideas de Juan Manuel

Leer sus escritos puede dar la mejor pista de lo que hará el nuevo Ministro de Hacienda.

“La recesión se agudizó porque se les redujo el poder de compra a los ciudadanos”.

¿En qué cree?

- La moneda sana y el equilibrio fiscal. Educación, educación, educación como el gran mantra. La búsqueda de consensos como forma de hacer política. El reparto equitativo de los beneficios del progreso. *En fortalecer los partidos políticos y las instituciones públicas.

¿Qué ha criticado?

- Subir impuesto o bajar la inversión, en medio de una recesión, para resolver el problema fiscal. * NO haber tomado por los cachos el toro de la reforma económica.

¹⁷ GIRALDO César. Op Cit Internet.

¹⁸ Banco Mundial. *Informe sobre el desarrollo mundial 1997*. Washington D. C. 1997. p. 23.

¹⁹ SARMIENTO Palacio, Eduardo. Endeudamiento y Reforma Tributaria. El Espectador. Internet.

²⁰ Ibídem.

²¹ El Espectador, Semana Económica. *Burocracia se devora presupuesto*. 12 de septiembre de 1999. P. 3-B.

²² El Espacio. Sábado 26 de septiembre de 1998.

* El clientelismo desde el ejecutivo como forma de gobierno. * Con nadadito de perro no se sobrevive a las tormentas.

Juan Manuel Santos, el nuevo Ministro de Hacienda, es un hombre lleno de ideas. Buenas ideas y muchos escritos. Escribe inspirado por la coyuntura, como en la columna semanal que mantuvo en El Tiempo y en otros 13 periódicos regionales. O con un horizonte más amplio, como los escritos reunidos alrededor de la tercera vía, una alternativa moderna a la socialdemocracia y al neoliberalismo. Como sus escritos son de su propio puño, sus ideas reflejan sus creencias y pensamos que su comportamiento como Ministro de Hacienda va a ser reflejo del pensamiento que ha expresado en el último año.

Dinero

Hizo una selección de algunos de sus escritos de los últimos 12 meses, en los que Santos se muestra convencido de que el país no puede seguir huyéndole a la toma de decisiones y criticó frente a la receta del Fondo Monetario Internacional de reducir la inversión y aumentar los impuestos en medio de la recesión.

Juan Manuel Santos ha insistido mucho en la importancia del buen Gobierno. Ha dicho que sin instituciones públicas que funcionen, todo lo demás es una entelequia: Más que de insuficiencia de recursos, de diagnósticos o de soluciones, el problema del país es de adecuada implementación de las políticas y uso de los recursos. Un buen Gobierno es “*Un facilitador, un organizador de esfuerzos, un arquitecto de propósitos sociales, un canalizador de las aspiraciones ciudadanas, un constructor de vías efectivas y un administrador eficiente de los recursos públicos*”. El guía de un buen gobierno, según Santos, debe tener carácter, autoridad basada en la moral, control de la agenda pública, sentido de prioridades, responsabilidad por sus acciones y liderazgo para asumir riesgos y tomar el toro por los cachos. El buen gobierno no puede ser soberbio, sino rodearse bien, saber oír y buscar grandes consensos para la búsqueda de la equidad, la solidaridad y la responsabilidad.

Pero Juan Manuel Santos también ha insistido mucho en el tema de la buena política económica.

La credibilidad

Uno de los activos más importantes de cualquier gobierno, incluso por encima de su popularidad, es su credibilidad. Por ello resulta tan preocupante que el Gobierno no cumpla lo prometido o cambie de parecer con tanta frecuencia. El Gobierno debería entonces pararle más bolas a su credibilidad y ser más consecuente con lo que dice y en lo que hace, porque el día menos pensado le sucede lo del pastorcito (...) y nos quedamos todos sin ovejas.

El Tiempo, 15 de octubre de 1999

Responsabilidad fiscal

Para el compromiso con la moneda sana lo esencial es la responsabilidad fiscal. En Colombia no hay mucho margen para aumentar los ingresos, porque las tarifas impositivas son de las más altas de América Latina. No hay más remedio que reducir los gastos o incrementar su eficiencia para lograr los mismos efectos con menos recursos.

La Tercera Vía (páginas 40 y 41)

Falta de acción

Como ni la economía ni los colombianos resistimos un impuesto más y la capacidad de endeudamiento interno y externo llegó a su tope, no habrá la más mínima posibilidad de financiar esos faltantes...

El verdadero gato enmochilado está en la falta de decisiones, en la falta de celeridad y en la falta de eficiencia, que al cabo de un par de años nos costará caro, muy caro, a todos los colombianos.

EL Tiempo, 24 de diciembre de 1999

El acuerdo con el FMI

Al Gobierno se le viene diciendo que su problema número uno es el económico y que si no coge el toro por los cachos para darle un puntillazo en lugar simplemente de capotearlo, tarde o temprano resultará corneado.

Una de las razones por las cuales el acuerdo con el Fondo Monetario no va a despertar euforia entre los inversionistas es que pactaron la misma receta equivocada (como bien lo dicen economistas de la talla de Paul Krugman o Joseph Stiglitz) que agravó las crisis de Rusia y el sudeste asiático: La combinación de una reducción drástica de la inversión pública con un nuevo aumento de los impuestos en medio de una recesión. Lo increíble es que en Colombia esa receta ya se aplicó el año pasado sin el FMI y ya vimos los

resultados, ahora quieren volver a repetirla. Sería la cuarta reforma tributaria en año y medio. Y sería una locura. Desde ya hay que decirle al Gobierno que se olvide de una nueva reforma tributaria. La consigna debe ser entonces: Ni un impuesto más. No sólo porque el bolsillo de los colombianos no lo resiste, sino porque desde el punto de vista de la praxis económica sería totalmente contraproducente.

El Tiempo, 1º de enero de 2000

Lo social y la economía

Es cierto que son demasiados los perdedores con el nuevo orden económico mundial. Pero la solución no es volver al pasado. Lo imperativo es crear no sólo unas reglas del juego donde los más débiles se puedan defender en esta nueva ley de la selva, sino revaluar los paradigmas sobre el desarrollo. Las tesis del último libro premio Nóbel de Economía Amartya Sen caen como anillo al dedo. Hay que darles más énfasis a los objetivos sociales en el manejo económico o, puesto de otra forma, obligar a los fríos economistas a que tengan corazón. En el programa de ajuste también se deben incluir metas como la creación de nuevos empleos o el incremento de cupos en las escuelas. La historia es útil para no repetir los mismos errores; la globalización es buena si sus frutos se reparten bien.

El Tiempo, 28 de enero de 2000

Reformas sin impuestos

El paquete de reformas económicas que comienza a debatir en el Congreso tiene una enorme trascendencia. Si el Gobierno fracasa en convencer a los legisladores sobre su necesidad, habrá sin duda una crisis de confianza, el Fondo Monetario apretará las tuercas y se desplomará toda su política económica.

Pastrana pasaría a la historia no sólo como el mandatario con uno de los peores desempeños de la economía, sino lo que es igual o más grave, como incapaz de haber resuelto los problemas que encontró o que él mismo ayudó a generar. Pastrana (...) prometió en la campaña todo lo contrario a lo que ha venido haciendo y por no haber cogido el toro por los cachos cuando tuvo la oportunidad. Lo que pasa es que el país entero sufriría las consecuencias, que no serían de poca monta.

Las reformas en materia de pensiones y de transferencias son necesarias para que la economía recobre su dinámica. Son dos temas complejos y políticamente sensibles, pero lo responsable y sensato es analizarlos con cabeza fría y reconocer que no hacer nada tiene a la larga costos mucho mayores que darse la pela de una vez por todas.

El tema de las transferencias es especialmente difícil por la caótica situación financiera de las regiones. Todas están quebradas y con qué cara se les dice que a pesar de su catastrófica situación les van a reducir sus ingresos. El Gobierno va a necesitar un gran poder de convencimiento y mucha imaginación.

En lo que el Gobierno sí está totalmente descachado es en tratar de imponer otra reforma tributada. ¿La tercera o cuarta? En menos de dos años. Está descachado en la forma y en el fondo.

En la forma, porque el Gobierno pretende vender la reforma como una modernización tributaria que reduce los impuestos. Esto es una gran mentira.

En el proyecto efectivamente hay una disminución en algunas tarifas como las del impuesto sobre la renta. Pero ese es el disfraz. Lo que no dicen en forma explícita en su presentación es que la disminución de tarifas va acompañada de una masiva eliminación de exenciones de productos que no están cobijados por el IVA o de actividades económicas que no pagan impuesto de renta. El resultado real no va ser una disminución neta de los ingresos tributarios del Gobierno, sino todo lo contrario: Una nueva transferencia de recursos del sector privado al sector público. Eso se llama en cualquier parte un aumento de impuesto. Y otra vez van a meterles la mano a los bolsillos a los colombianos. Ningún gobierno en su sano juicio y con semejante crisis fiscal se puede dar el lujo de sacrificar ingresos tributarios. Esa es la realidad y el Gobierno peca de iluso si piensa que va a meterles gato por liebre a los contribuyentes sin que eso tenga ninguna repercusión.

El Gobierno está también *descachado* en el fondo porque no ha querido aprender de sus propios y costosos errores. La recesión se agudizó porque se les disminuyó la capacidad de compra a los ciudadanos cuando se necesitaba inyectarle oxígeno a la economía. Ya vimos los resultados de semejante error y ahora quieren repetir la misma dosis.

Una nueva reforma tributaria echaría al traste con los pocos indicios de reactivación que se están percibiendo. Es de una lógica económica elemental,

como bien lo ha advertido el propio Contralor. A los congresistas, el país les cobraría muy duro que aprobaran más impuestos, no sólo por el impacto negativo sobre la economía, sino porque es socialmente regresivo.

El Gobierno haría bien en no insistir en más impuestos y en concentrarse más bien en las reformas estructurales. Si les cuelga la reforma tributaria a las otras reformas corre el peligro de que hunda todo el paquete, lo que sería muy grave. Que no le suceda al Gobierno lo que le sucedió por terco e intransigente con la reforma política. “Sí a las reformas pero sin más impuestos”, debe ser la consigna.

El Tiempo, 24 de marzo de 2000

Sector financiero

El Gobierno (...) da la sensación de no querer o no ser capaz de coger el toro por los cachos y por eso las medidas que toma se han quedado cortas. Me sigue preocupando mucho que no ha logrado sacar al sector financiero de la sala de cuidados intensivos.

El Tiempo 28 de abril de 2000

Corolario

En materia económica son muchos los textos que servirían en esos momentos. Los más recientes de Paul Krugman o Jeffrey Sachs sobre la inconveniencia de aplicar recetas del FMI (subir impuesto, de reducir el gasto) en medio de una recesión, nos habrían ahorrado muchos miles de desempleados.

El Tiempo 12 de mayo de 2000

El cambio que se ha producido en el Ministerio de Hacienda puede ser más que un simple cambio de caras. El nuevo Ministro ha manifestado su convicción sobre una nueva orientación de la política fiscal para reactivar la economía; menos impuestos y menos desperdicios en el gasto. Ha señalado el agotamiento del esquema gradual de estabilización del Gobierno en sus primeros dos años. También ha indicado la importancia del buen uso de los recursos públicos para producir mejores resultados y forjarle al país un norte de largo plazo. Como dijo en su columna del 14 de enero: “En épocas de crisis como la que vivimos hay que ser audaces y asumir riesgos, porque no tomar las decisiones que se requieren o tomarlas a medias o tardíamente resulta fatal. Con nadadito de perro no se sobrevive en las tormentas”. El país está ansioso de que estas ideas del nuevo Minhacienda comiencen a tomar forma.

¡¡Más impuestos!!

Revista Dinero – julio 21 de 2000 número 113

Juan Manuel Santos, después de haberse declarado en contra de una nueva reforma tributaria, se inauguró como Ministro de Hacienda con el anuncio de que presentaría al Congreso un nuevo proyecto de reforma tributaria con el fin de cerrar el déficit y adicionalmente recaudar ingresos para la inversión social. Para cubrir el déficit se requieren ingresos por \$1,9 billones y para la inversión social se espera tener recursos por \$2 billones.

Estos \$3,9 billones equivalen a aproximadamente el 2% del PIB. El Ministro lanzó esta idea y son muchas las propuestas de reformas que por estos días están llegando al Ministerio de Hacienda. Aunque no hay argumento posible que justifique una reforma tributaria para que el Gobierno gaste más, vale la pena hacer el ejercicio para ver de dónde podrían salir los ingresos adicionales que está buscando el Gobierno.

Por un nuevo modelo de desarrollo

Compartimos la propuesta del profesor Eduardo Sarmiento Palacio de revisar el actual modelo de desarrollo para construir una nueva organización económica que debe contenerlos como elementos centrales la apertura selectiva para conciliar el mercado interno con las exportaciones de alto valor agregado, la regulación del sector financiero, los conglomerados económicos y las multinacionales, la política de industrialización guiada por las posibilidades de la demanda y la disponibilidad de los factores productivos y la política macroeconómica para asegurar la estabilidad cambiaria y controlar los ciclos económicos. Adicionalmente, se requiere un nuevo Estado que intervenga dentro de reglas definidas en los mercados en donde existen grandes desigualdades entre los participantes, mantenga una estructura fiscal altamente progresiva, impida el desperdicio de los recursos públicos y oriente los servicios básicos de salud y educación a favor de los grupos que más lo requieren.²³

En cuanto a las reformas sociales, estas deben ocurrir bajo el criterio de reducir las diferencias en la prestación de los servicios y no el de la igualdad de oportunidades, en las cuales ganarían los más fuertes, como finalmente quedaría establecido si se aprueba el Acto Legislativo 012 de 2000.

Lo anterior en razón de que los sectores dominados por las externalidades como los ingresos de los colombianos para acceder a la salud y la educación, la distribución equitativa de los beneficios sólo puede lograrse mediante la presencia del Estado y la presencia vigilante y reguladora de las comunidades en un claro ejercicio de la democracia participativa.

“Por razones de eficiencia es conveniente propender al desarrollo de organizaciones que les concedan mayor autonomía administrativa a los entes que se encuentran más cerca de los beneficiarios, como serían los municipios y las escuelas. Sin embargo, esta autonomía debe tener un claro contrapeso en responsabilidades y rendición de cuentas. La sociedad civil en forma organizada debe participar en los programas, ejercer el control y evaluación de los resultados y disponer de mecanismos y reglas que permitan sancionar los incumplimientos y, si es del caso, resaltar los éxitos.

“Nada de esto significa dejar a las escuelas y los municipios a la libre competencia financiera. Los recursos deben provenir en una parte importante del centro, aunque no sobra mantener estímulos para movilizar los esfuerzos propios de los municipios que tienen capacidad para hacerlo. En cualquier evento, los departamentos más atrasados deben tener mayores recursos per cápita y orientarlos dentro del mismo criterio a los municipios y escuelas. Algo similar se plantea en salud. No se puede esperar que el sistema actual de capitación conduzca a la inversión paralela en hospitales y a la prestación de servicios que corresponde a los recursos comprometidos y menos en las regiones más atrasadas. Lo que se requiere es una política encaminada a favorecer la creación de hospitales en las regiones más pobres y estimular la movilización de los médicos hacia ellas”.²⁴

En síntesis, hay necesidad de revisar los viejos conceptos de Estado, intervención y crecimiento sin perder el punto de vista que lo diferencia de la manera categórica del neoliberalismo; la búsqueda deliberada de la equidad. Acepta la necesidad de internacionalizar la economía pero no a cualquier costo productivo, sino haciéndolo de manera gradual y selectiva; hay que revisar el papel intervencionista del Estado pero negando que el único sustituto sea el mercado; sugiere la necesidad de mejorar la eficiencia y la competencia del Estado como complemento indispensable del funcionamiento democrático del mercado; rechazando la privatización como una meta ideológica. “Se propone la administración de los costos sociales del ajuste económico y plantea, frente al pragmatismo neoliberal, la necesidad de preservar los valores, incluido el valor de la equidad, como contexto social al manejo de la economía. Para el neoestructuralismo el mercado no es Dios sino un instrumento, los subsidios agrícolas no son perversiones sino inversiones en el largo plazo y prefiere la concertación social a la imposición arbitraria de reglas de mercado.”²⁵

El modelo neoliberal ha hecho crisis en el mundo entero. Hay que construir un nuevo modelo de sociedad que implique un nuevo contrato social entre todos los actores del desarrollo sin distinción alguna para hacer prevalecer la democracia social, económica, política y cultural por encima de los intereses particulares de las oligarquías nacionales e internacionales para movilizar nuestras tradiciones de solidaridad, justicia y cooperación para abordar los problemas a los que nos enfrentamos hoy y en el futuro que sí podemos prever, porque Colombia es un país con grandes potencialidades, subutilizadas por la inequitativa distribución de la riqueza.

La Contraloría General de la Nación frente al proyecto

El señor Contralor General de la República, Carlos Ossa Escobar, en el periódico “El Espectador” del domingo 15 de abril de 2001 bajo el título “Recorte a transferencias y eficiencia”, dijo:

Bogotá, como la mayoría de los municipios y departamentos en Colombia, se verá seriamente afectada por el Proyecto de Acto Legislativo 012 de 2000, por el cual se busca modificar el actual régimen de transferencias, que va a incidir, principalmente, sobre los recursos destinados a educación.

Con la reforma, el Gobierno pretende ahorrarle \$7.6 billones (pesos de 2000) al Tesoro Nacional durante los próximos nueve años, al desligar las transferencias de los Ingresos Corrientes de la Nación y atarlas al ritmo de la inflación más un porcentaje de incremento real. Durante los dos primeros años,

²³ SARMIENTO Palacio, Eduardo. *Corrección al modelo. Cómo construir una nueva organización económica, crítica al neoliberalismo*. Lecturas Dominicales. Domingo 28 de mayo de 2000.

²⁴ Ibidem.

²⁵ EL ESPECTADOR, 25 de octubre de 1992. Internet.

este porcentaje sería de 1,75%, durante los dos siguientes, de 2% y los últimos tres años, de 2,5%. De ahí en adelante, se tomará el promedio de incremento de los cuatro años anteriores. Actualmente, las transferencias representan el 46,5% de los ingresos corrientes de la Nación.

El ahorro representa más de dos veces el monto de la última reforma tributaria. Los estimativos de la Contraloría muestran que con la nueva fórmula los departamentos que más dejarían de recibir entre 2002-2010, serían Antioquia, con \$915.708 millones; Valle, con \$515.733 millones y Cundinamarca, con \$431.662 millones. El Distrito Capital contribuiría a ese ahorro con \$622.891 millones; es decir, el 8,2% del total. En promedio, Bogotá dejaría de recibir anualmente \$66.777 millones. De esos recursos, el 58% destinado a educación, si no se consiguen las indispensables mejoras en eficiencia, implicaría –en el peor de los casos– dejar de vincular 2.337 docentes con escalafón (con un costo de \$16,6 millones por maestro) y de atender 74.776 alumnos por año, con un alto impacto social. Es verdad que el déficit público del gobierno central tiene que ser cubierto de alguna forma y que el actual esquema de cálculo de las transferencias limita las posibilidades del gobierno para hacer un ajuste fiscal vía una profunda reforma tributaria. Pero también es cierto que el recorte a las transferencias, tal como está planteado, tiene una connotación puramente fiscalista: entre 1990 y 1999, los gastos efectivos del Gobierno Nacional aumentaron 8,3% del PIB, pero las transferencias únicamente representaron un 2,2% de ese aumento. El restante 6,1% es explicado por el crecimiento del servicio a la deuda –que este año abarca más del 40% del presupuesto de la Nación– y por el aumento en los gastos de funcionamiento del gobierno central.

Es decir, las transferencias no alcanzan a representar una tercera parte de dicho aumento –y por consiguiente del déficit–, por lo cual el argumento de que son éstas las que han causado el desequilibrio fiscal no parece tener una justificación plena. En síntesis, el Acto Legislativo obedece a la lógica conveniente de devolverle la flexibilidad al destino de los ingresos corrientes de la Nación.

Pero también se necesita una flexibilización en las reglas de operación del gasto que permita lograr más con iguales recursos, la única alternativa ante la inevitabilidad del ajuste.

Sin embargo, es apenas explicable la reacción negativa de las regiones. El gobierno debería comprometerse con una fórmula que garantice un aumento de los ingresos de los municipios y departamentos en función de una cada vez mayor cobertura y calidad en educación y salud. Por supuesto que será necesario redefinir competencias y asegurar un control fiscal más eficaz de las transferencias para garantizar una asignación óptima de los recursos.

El perjuicio en cifras para las entidades territoriales

Y según estudios realizados por la Contraloría General de la República, los departamentos reducen su participación en los ingresos corrientes de la Nación así:

DEPARTAMENTO	AÑO	
	2002	2003
Amazonas	500	700
Antioquia	29.000	41.200
Arauca	1.500	2.200
Archipiélago de San Andrés	400	500
Atlántico	9.700	13.800
Bogotá	17.100	24.300
Bolívar	14.300	20.300
Boyacá	14.800	21.000
Caldas	6.000	8.600
Caquetá	3.700	5.300
Casanare	2.700	4.000
Cauca	10.300	14.700
Cesar	6.900	9.800
Chocó	5.400	7.600
Córdoba	10.300	14.700
Cundinamarca	18.500	26.300

DEPARTAMENTO	AÑO	
	2002	2003
Guainía	400	500
Guajira	4.300	6.100
Guaviare	1.200	1.600
Huila	7.300	10.300
Magdalena	9.200	13.100
Meta	5.600	7.900
N. de Santander	8.500	12.000
Nariño	13.200	18.800
Putumayo	3.400	4.900
Quindío	2.600	3.600
Risaralda	4.100	5.800
Santander	13.600	19.300
Sucre	6.600	9.400
Tolima	9.800	13.900
Valle del Cauca	16.100	22.800
Vaupés	500	600
Vichada	900	1.300

C. La participación ciudadana.

La Comisión Primera del honorable Senado de la República realizó audiencias públicas, previas al inicio del estudio del Proyecto de Acto Legislativo número 12 de 2000 Senado 120 de 2000 Cámara por medio del cual se modifican algunos artículos de la Constitución Política, en las cuales participaron los siguientes ciudadanos:

28 de marzo:

Yesid Hernando	Camacho Jiménez	Especialista Seguridad Social	Presidente Nacional ANTHOC
Luis Eduardo	Galvis Farieta	Supervisor Educación	Presidente USDE Seccional Bogotá
María Victoria	Forero		Presidenta Sindicato de Bienestar Familiar
Rafael	Romero Moreno		Trabajadores docentes del país

03 de abril:

Serafín	Rodríguez Santa		Asociación Distrital de Educadores
Raúl	Arroyave Arango	Docente	Federación Colombiana de Educadores
Jaime	Castro	Abogado	
Fabio	Villa Rodríguez		Director Ejecutivo de Fenacón
Gilberto	Toro		Director Federación Colombiana de Municipios

04 de abril

Pedro María Yadila	Hernández Castillo Zalamea de Alvarez	Directiva Docente	Presidente ASPU Sindicato Nacional de Directivos Docentes
Jesús Alfonso	Naranjo		Junta Directiva Nacional ANTHOC

Carlos	Arbeláez García		Presidente Asociación de exdetectives del Das
Alcira Pinto	César Augusto Rey	Hogar	Asociación de Padres y Madres de Familia ACOLPAMA
Jorge E.	Cortés Navarrete	Docente	
Luis Carlos	Martínez Corredor	Docente	SINDODIC
Alvaro Alberto	Solano Diazgranados	Docente	

Todos ellos han combatido acerbamente y con razones y argumentos muy sólidos este Proyecto de Acto Legislativo. Nadie ha salido a defenderlo, excepción hecha del señor Ministro de Hacienda y Crédito Público y últimamente el ex Presidente César Gaviria, padre del Neoliberalismo en Colombia y persona muy comprometida con los intereses neoimperialistas del capital extranjero, especialmente del país del norte.

D. **Proposición**

Por las consideraciones anteriormente expuestas me permito proponer a los señores Miembros de la Comisión Primera: “Archívese el Proyecto de Acto Legislativo número 12 de 2000 Senado, 120 de 2000 Cámara, por medio del cual se modifican algunos artículos de la Constitución Política”.

Oswaldo Darío Martínez Betancourt,
Senador Ponente.

C O N T E N I D O

Gaceta número 144 - Martes 24 de abril de 2001

SENADO DE LA REPUBLICA

PONENCIAS

Ponencia para primer debate (segunda vuelta) al Proyecto de Acto legislativo número 012 de 2000 Senado, por medio del cual se modifican algunos artículos de la Constitución Política	1
Ponencia para primer debate en segunda vuelta al Proyecto de Acto legislativo numero 12 de 2000 senado, 120 de 2000 Cámara, por medio del cual se modifican algunos artículos de la Constitución Política	6