CID Centro de Investigaciones para el Desarrollo

MAYO 2021

Investigaciones *y productos CID*

FCE - CID **Nº 40**

EFECTOS ECONÓMICOS DE LA CONSTITUCIÓN DEL 1991, 30 AÑOS DESPUÉS

ECONOMIC EFFECTS OF THE 1991 CONSTITUTION, 30 YEARS LATER

Juan Felipe Acevedo Estrella
Paula Córdoba Toro
Gustavo Junca
Karoll Gómez
Viviana Moncaleano
Germán Enrique Nova
Camilo A Peña
John Mauro Perdomo Munévar
Laura Ramos Jaimes
Dario I Restrepo
Alexander Rincón
Jorge Armando Rodríguez
Iván Leonardo Urrea-Ríos
Jesus Alberto Villamil
Juanita Villaveces Niño

Facultad de Ciencias Económicas
Centro de Investigaciones para el Desarrollo - CID
Sede Bogotá

UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA

EFECTOS ECONÓMICOS DE LA CONSTITUCIÓN DEL 1991, 30 AÑOS DESPUÉS

Resumen

Este año recorre el aniversario de la Constitución del 1991. Los profesores de la Facultad de Ciencias Económicas y los investigadores del CID fueron invitados a escribir sobre las consecuencias económicas de la Carta, con libertad de coautoría, enfoque teórico y metodología. Las contribuciones salieron publicadas por el diario El Espectador.

Palabras claves: Constitución; Control fiscal; Estabilidad monetaria; Salud; Voz; Política fiscal; Política monetaria; Igualdad de género; Eficiencia agrícola; Descentralización
Clasificación JEL: J16; H55; E58; E63; H51; M48; H77; D74; N56

ECONOMIC EFFECTS OF THE 1991 CONSTITUTION, 30 YEARS LATER

Abstract

This year marks the anniversary of the 1991 Constitution. Professors of the School of Economics and researchers of the CID were invited to write about its economic consequences, with freedom of co-authorship, theoretical approach and methodology. The contributions were published in the newspaper El Espectador.

Keywords: Constitution; Auditing; Monetary Stability; Health; Voice; Fiscal Policy; Monetary Policy; Gender Equali-ty; Agricultural efficiency; Federalism
Clasificación JEL: J16; H55; E58; E63; H51; M48; H77; D74; N56

Documentos FCE - CID

La serie **Documentos FCE** considera para publicación manuscritos originales de estudiantes de maestría o doctorado, de docentes y de investigadores de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional de Colombia; resultado del trabajo colectivo o individual y que hayan sido propuestos, programados, producidos y evaluados en una asignatura, en un grupo de investigación o en otra instancia académica

Documentos FCE-CID Escuela de Economía
ISSN 2011-6322

La serie Documentos FCE-CID puede ser consultada en el portal virtual:
www.fce.unal.edu.co/centro-editorial/documentos.html

Director Centro Editorial-FCE
Álvaro Zerda Sarmiento

Equipo Centro Editorial-FCE
Nadeyda Suárez Morales
Marisol Del Rosario Vallejo
Yuly Rocío Orjuela Rozo

Centro Editorial FCE-CID
publicac_fcebog@unal.edu.co

Este documento puede ser reproducido citando la fuente. El contenido y la forma del presente material es responsabilidad exclusiva de sus autores y no compromete de ninguna manera a la Escuela de Economía, ni a la Facultad de Ciencias Económicas, ni a la Universidad Nacional de Colombia.

Rectora
Dolly Montoya Castaño

Vicerector General
Pablo Enrique Abril Contreras

Facultad de Ciencias Económicas

Decano
Jorge Armando Rodríguez

Vicedecano
Germán Enrique Nova Caldas

Centro de Investigaciones para el Desarrollo CID

Director
Francesco Bogliacino

Subdirectora
Vilma Narváez

Autores

Juan Felipe Acevedo Estrella
Estudiante de Economía
Universidad Nacional de Colombia
Correo electrónico: juacevedoe@unal.edu.co

Paula Córdoba Toro
Estudiante de Economía
Universidad Nacional de Colombia
Correo electrónico: pcordoba@unal.edu.co

Gustavo Junca
Universidad Nacional de Colombia
Centro de Investigaciones para el Desarrollo
Correo electrónico: gajuncar@unal.edu.co

Karoll Gómez
Universidad Nacional de Colombia
Centro de Investigaciones para el Desarrollo (CID)
Correo electrónico: kgomezp@unal.edu.co

Viviana Moncaleano
Investigadora del grupo Economía, ambiente y Alternativas al Desarrollo (GEAAD), Universidad Nacional de Colombia
Estudiante Universidad Externado
Correo electrónico: Martha.moncaleano01@est.uexternado.edu.co

Germán Enrique Nova
Universidad Nacional de Colombia
Centro de Investigaciones para el Desarrollo
Correo electrónico: genovac@unal.edu.co

Camilo A Peña
Investigador, Grupo Investigación en Protección Social
Universidad Nacional de Colombia
Correo electrónico: caapenaga@unal.edu.co

John Mauro Perdomo Munévar
Universidad Nacional de Colombia
Centro de Investigaciones para el Desarrollo
Correo electrónico: jmperdomom@unal.edu.co

Laura Ramos Jaimes
Economista Universidad Nacional de Colombia
Correo electrónico: jpirajand@unal.edu.co

Dario I Restrepo
Universidad Nacional de Colombia
Centro de Investigaciones para el Desarrollo (CID)
Correo electrónico: direstrepob@unal.edu.co

Alexander Rincón
Universidad Nacional de Colombia
Centro de Investigaciones para el Desarrollo
Correo electrónico: alrinconru@unal.edu.co

Jorge Armando Rodríguez
Universidad Nacional de Colombia
Decano, Facultad de Ciencias Económicas
Centro de Investigaciones para el Desarrollo
Correo electrónico: jarodrigueza@unal.edu.co

Iván Leonardo Urrea-Ríos
Universidad Nacional de Colombia
Centro de Investigaciones para el Desarrollo
Correo electrónico: ilurrear@unal.edu.co

Jesus Alberto Villamil
Universidad Nacional de Colombia
Centro de Investigaciones para el Desarrollo
Correo electrónico: javillamilm@unal.edu.co

Juanita Villaveces Niño
Universidad Nacional de Colombia
Centro de Investigaciones para el Desarrollo (CID)
Correo electrónico: mjvillavecesn@unal.edu.co

Contenido

30 años de igualdad constitucional entre mujeres y hombres: logros y retos 7

30 años de constitución: el papel de las administradoras de fondos de pensiones en el mercado de capitales colombiano 10

Estabilidad monetaria, un triunfo de la constitución de 1991 13

Constitución y políticas públicas: lo que dice y lo que se hace 16

Constitución y salud: recuerdos desde la UCI 20

El control fiscal: todo cambió para seguir igual 23

La descentralización entre la guerra y la paz 26

Los (des)amores entre la Constitución del 91 y el Movimiento Estudiantil 29

Ley 135: 60 años del paradigma de la eficiencia en el campo 33

60 años de políticas de tierra: entre la Ley 135 de 1961 y Constitución del 91 36

La globalización eclipsó los deseos de desarrollo económico de la Constitución del 91 39

30 años de igualdad constitucional entre mujeres y hombres: logros y retos

Juanita Villaveces Niño y Laura Ramos Jaimes

Ya son 30 años de la declaración de la igualdad entre mujeres y hombres en la Constitución de 1991 (artículo 43), lo que representó un hito para las reivindicaciones de las mujeres en cuanto nuestra participación en la toma de decisiones en las esferas políticas, económicas y sociales del país. La importancia de este logro se hace aún más evidente al resaltar que de las 70 personas elegidas por voto popular para hacer parte de la Asamblea Nacional Constituyente de 1991, sólo cuatro eran mujeres: Aida Abella de la UP, Helena Herrán del Partido Liberal, y María Mercedes Carranza y María Teresa Garcés del M-19. Como resultado de esta declaración de

igualdad, el desarrollo legal nacional ha incluido aspectos como el acceso a la propiedad rural, la ley de igualdad laboral, la prohibición de la distinción basada en categorías relacionadas con el sexo, la despenalización de la interrupción del embarazo en tres causales, la legislación contra la violencia de género y la ley de cuotas, entre otros.

No obstante, el panorama no ha dado a las mujeres la consigna de igualdad. En el ámbito económico la situación revela brechas y discriminaciones que, en contextos de choque como la actual pandemia por la Covid-19, apuntan a profundizar la desigualdad histórica entre mujeres y hombres. Antes de la pandemia, la tasa de desempleo de las mujeres era del 13,6% y la brecha en comparación con los hombres era de 5,6 puntos porcentuales (p.p.). Para finales de 2020, después de casi ocho meses de pandemia, el desempleo femenino incrementó 6,3 p.p. y la brecha respecto a los hombres se amplió aún más, la cual se ubicó en 6.1 p.p. (DANE, 2020). Esta situación revela que el mercado laboral no ha resuelto las desigualdades históricas y que los ajustes ante choques negativos en el mercado laboral se valen de profundizar las brechas de género.

En 30 años, la participación femenina mejoró sustantivamente en la educación y en el mercado laboral, lo que se tradujo tanto en un aumento de la inclusión de las mujeres como de las posibilidades de movilidad social. Sin embargo, las estadísticas de participación laboral ocultan que en total las mujeres trabajamos más que los hombres sin recibir contraprestaciones sociales ni económicas, ni el reconocimiento social que tal labor implicaría. Según el DANE (2018), las mujeres trabajamos un promedio de 14 horas y 49 minutos diarias, distribuidas entre 7 horas y 35 minutos en actividades remuneradas, y 7 horas y 14 minutos en actividades domésticas y de cuidado no remuneradas. Esto contrasta con un total de 12 horas y 39 minutos para el caso de los hombres, quienes dedican 9 horas y 14 minutos a trabajo remunerado, y 3 horas y 25 minutos en trabajo no remunerado.

La mayor cantidad de trabajo de las mujeres en comparación con los hombres se debe a que nuestro trabajo remunerado no desplaza ni reemplaza el trabajo no remunerado del hogar, mientras que los hombres tienen la posibilidad de hacer ese intercambio. A esto se le conoce como “la doble jornada”, ya que una mujer que recibe una remuneración, muy probablemente dedica muchas más horas a trabajar en su hogar antes, después e incluso durante su jornada laboral que los hombres de su núcleo familiar.

La relevancia de reconocer que la doble jornada es un problema de política radica en que esta recrudece la "pobreza de tiempo" de las mujeres, un fenómeno que se concentra tanto en nosotras, que pareciera la explicación de la raíz de las desigualdades entre hombres y mujeres (política, económica y social). Trabajar a diario más de dos horas que los hombres implica que las mujeres tenemos menos tiempo para descansar y reponer nuestra mano de obra y también para actividades de crecimiento individual como la lectura, el aprendizaje de oficios, la participación en política y la construcción de redes sociales. Es decir, incluso si tuviéramos los mismos ingresos monetarios que los hombres en nuestros hogares, tendríamos menos oportunidades efectivas para disfrutar de los resultados de nuestro trabajo.

En el caso de las mujeres que deciden o se ven obligadas a especializarse en la provisión de cuidado y labores domésticas no remuneradas, el hecho de que esta labor no sea reconocida como una actividad que contribuye activamente a la economía se refleja en la mayor probabilidad de que haya una dependencia económica de un hombre. Tal dependencia se traduce en relaciones desiguales en las que nuestra toma de decisión se ve limitada por la opinión e incidencia masculinas.

Han sido 30 años de reconocimiento constitucional de la igualdad entre mujeres y hombres, pero la vulnerabilidad laboral, la mayor carga laboral remunerada y no remunerada, la pobreza de tiempo y la dependencia económica de las mujeres en nuestro país son obstáculos innegables para hacer efectivo el artículo 43. Trabajar a favor de reformas que mejoren la calidad de vida de las mujeres y su participación en la vida pública necesita de un abordaje legislativo y político que se base en el reconocimiento de la economía del cuidado y la pobreza de tiempo como problemas estructurales para el disfrute y elección de un proyecto de vida de las mujeres. Esta es una de las tareas pendientes para los próximos años, ojalá no 30 sino menos.

30 años de constitución: el papel de las administradoras de fondos de pensiones en el mercado de capitales colombiano

Karoll Gómez

El mercado de capitales en Colombia ha experimentado un nivel de maduración y crecimiento considerable en las últimas décadas, siendo el modelo económico impuesto por la Constitución del 91 el que sentó las bases para este desarrollo. Hoy, treinta años después, es indiscutible el papel protagónico que los Fondos de Pensiones Obligatorias (FPO) tuvieron en este proceso. Sin embargo, existen características estructurales del mercado de administración de estos fondos que pueden jugar en contra de los objetivos iniciales que se plantearon para la privatización de los fondos de pensiones.

La Constitución de 1991 adopta como principio rector la gestión privada y descentralizada de la Seguridad Social en el país. Para ello, se crearon las administradoras de fondo de pensiones y cesantías (AFP) como entidades especializadas encargadas de la gestión de los ahorros individuales de sus afiliados. Tras la entrada en operación de los FPO en 1994, las AFP empezaron a recibir una cantidad de recursos cada vez más importantes, los cuales fueron invertidos en gran medida en el mercado bursátil colombiano, siendo estos recursos protagonistas en el proceso de madurez del mercado. Mientras que, a principios de la década del noventa, el mercado bursátil colombiano era uno de los menos profundos y desarrollados de la región con una capitalización del 11% del PIB, en 2010 se alcanzó la capitalización histórica más alta con un 72,7% del PIB; y actualmente alcanza un 40,8%.

Además de la dinamización del proceso de capitalización del mercado, las AFPs le dieron un impulso muy importante al mercado de renta fija público en el país, convirtiéndose en el principal tenedor de títulos de tesorería de la nación y haciendo de este mercado el mas líquido y profundo del país. Similarmente, la administración de recursos por parte de las AFP hizo necesario el perfeccionamiento del marco normativo y regulatorio para su operación, por lo que la Ley 1328 de 2009 introdujo el esquema de multifondos, lo cual incentivó la mayor demanda de acciones de empresas locales con fines de diversificación de portafolio por parte de estas entidades. Muestra de esto es el incremento en la participación de estos activos en la composición de portafolio de las AFPs, el cual pasó de un 15% en 2006 a un 35% en 2020. Estos cambios motivaron a su vez la modernización en la infraestructura del mercado de valores e impulsaron la sofisticación del mercado con una mayor y creciente demanda de instrumentos derivados, los cuales en 2020 representaron un 74,3% del monto total del portafolio de inversiones del mercado, según datos de la superintendencia financiera. Estos cambios contribuyeron conjuntamente a una mejora general en la eficiencia, transparencia y profundidad del mercado colombiano.

Sin embargo, y pese a estos efectos positivos, es natural preguntarse si la rentabilidad acumulada efectiva anual del 0,87% (desde el inicio de operaciones en mayo de 1994 al 31 de marzo de 2020) es suficiente para asegurar que los trabajadores cuenten con un mayor capital al momento de pensionarse. ¿Será que la configuración del mercado que desde sus inicios se caracterizó por ser altamente concentrada está influyendo en la valorización de los fondos de retiro de los trabajadores? Una mirada al pasado revela que de las 16 administradoras de fondos de cesantías que existían antes de la entrada en vigor de la Ley 100, solo nueve se convirtieron

en FPOs. En 2012 ese número se redujo a seis y a la fecha operan solo cuatro, las cuales tienen un poco menos de 17 millones de personas afiliadas, lo cual representa el 71,3% y administran más del 60% de los fondos. Esto se suma al hecho de que las tasas de administración cobradas a los trabajadores por operar sus cuentas están entre las más altas del mundo. Mientras que en países como Estados Unidos y Chile la comisión cobrada por la administración de fondos es aproximadamente del 0,15% y del 0,62%, respectivamente, en Colombia varia entre el 4% y el 2%.

Hoy, después de un poco menos de 30 años de operación de las AFPs, es importante poner en discusión si hay deficiencias de naturaleza estructural que deben ser corregidas. Esto con finalidad de potencializar el dinamismo que los fondos de pensiones dan al mercado de capitales a través de la oferta de crecientes montos de ahorros y al mismo tiempo garantizar una valorización de los fondos de retiro de los trabajadores.

Estabilidad monetaria, un triunfo de la constitución de 1991

Iván Leonardo Urrea Ríos

Uno de los grandes logros de la Constitución Política de 1991 fue fortalecer las bases para alcanzar la estabilidad de precios en Colombia. El control de la inflación es un activo público para la estabilidad macroeconómica envidiado por casi toda Latinoamérica. La historia es clara, sin estabilidad macroeconómica no es posible generar procesos de desarrollo económico de largo plazo.

La inflación (el aumento generalizado en el nivel de precios de la economía) no es un asunto menor. Cuando la inflación es baja y estable, no es ningún problema: la gente se acostumbra y puede cubrirse. Sin embargo, cuando se dispara o es muy inestable, los asalariados y los

retirados pierden, dado que sus remuneraciones se ajustan de forma anual. Pierde en general cualquier agente económico que tenga efectivo, porque cada vez podrá adquirir menos bienes y servicios.

El único periodo de hiperinflación en Colombia se presentó durante la Guerra de los Mil Días llegando a un máximo de casi 400%. Esta fue estabilizada en menos de tres años mediante la Ley 33 de 1903 de reforma monetaria. La Guerra profundizó el declive de unas finanzas públicas desajustadas, situación que ya había obligado antes a financiar al Gobierno con emisión monetaria directa hacia finales del siglo XIX. El episodio generó en Colombia, y en la naciente tecnocracia, un temor colectivo basado en evidencia hacia la emisión para financiar directamente (sin títulos de deuda) los déficits fiscales y un consenso político y técnico hacia la estabilización monetaria.

Después del proceso de institucionalización del gobierno de Rafael Reyes, en 1923 en el gobierno de Ospina, la Misión Kemmerer (una comitiva de expertos que hizo propuestas de reformas fiscales y monetarias a varios gobiernos de Latinoamérica) creó e institucionalizó el Banco de la República como una entidad público-privada con el objetivo de proveer circulante a la economía y estabilizar las tasas nominales de cambio. Entre los años 40 y 70, la naturaleza del Banco fue cambiando y la política fiscal comenzó a dominar a la política monetaria, imponiendo competencias para asignar crédito sectorial con especial énfasis en el fomento económico, creándose así la Junta Monetaria.

En 1973 se nacionalizó definitivamente el Banco de la República, sin embargo, la arquitectura institucional continuó generando un permanente sesgo inflacionario que tendió a dificultar los procesos de estabilización. El debate sobre la autonomía se hacía cada vez más fuerte, evidenciando la necesidad de independizar el Banco del Gobierno, retirar la función de asignar créditos sectoriales y, por supuesto, ajustar las finanzas públicas para apoyar la estabilización macroeconómica.

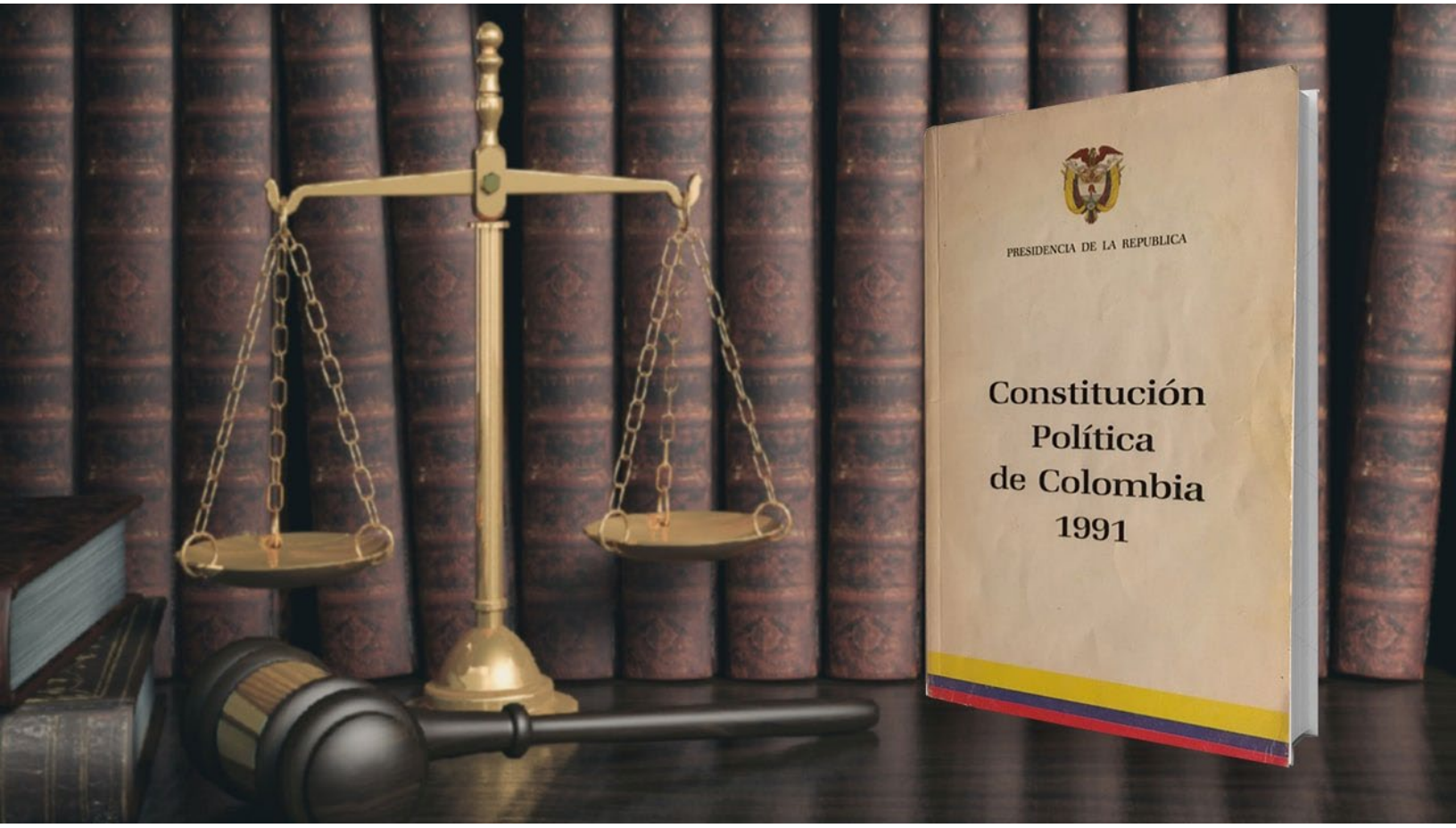
Así, durante buena parte del siglo XX, Colombia presentó algunos picos inflacionarios en un rango entre el 30% y el 45% anual. Las subidas inflacionarias siempre fueron causadas por alguna inconsistencia entre las políticas fiscal, salarial o cambiaria. En el libro Economía Esencial de Colombia, Eduardo Lora lo explica magistralmente. No obstante, tales alzas fueron mucho menores que las de países vecinos (tal vez, por la institucionalidad que dejó el miedo colectivo justificado hacia los excesos en el financiamiento directo al Gobierno).

Los bancos centrales históricamente no han sido instituciones autónomas. En países emergentes esto sembró la base de financiamiento directo al Gobierno mediante emisión monetaria como consecuencia de situaciones fiscales desordenadas. A finales de las décadas de los 70 y los 80 se dio el inicio de un movimiento internacional que buscaba darle autonomía a los bancos centrales. En Colombia, la independencia llegó con la Constitución Política de 1991 dada una alineación de economía política internacional y local con la búsqueda de la estabilidad de precios.

La Constitución desvinculó el Banco del financiamiento fiscal directo (salvo con votación unánime de la junta) y lo concentró en su objetivo central que es la estabilidad macroeconómica y financiera. La junta quedó conformada por siete miembros, de los cuales dos son el ministro de Hacienda y el gerente, y los cinco restantes son nombrados por el Presidente de la República por periodos de máximo 12 años, dos miembros cada dos años (aunque quedo una falla en el mecanismo para el caso en que los codirectores renuncien).

La inflación se redujo paulatinamente desde 1990. El Banco usó su autonomía e instrumentos durante la crisis de 1998 y poco tiempo después adoptó la estrategia de inflación objetivo, en la cual el principal activo de la estabilidad de precios es la confianza de la sociedad en el manejo monetario, soportada en un equipo técnico de alto nivel. El Banco probó su gran valor tanto en la crisis de 2008, como en la crisis actual, en la que ha mantenido los medios de pago y la estabilidad financiera del país.

Debemos tener muy presente que el activo público de la estabilidad monetaria en Colombia, regalo de la Constituyente de 1991 y de un proceso histórico de más de un siglo, es un elemento que todos los colombianos y hacedores de política económica debemos proteger.



Constitución y políticas públicas: lo que dice y lo que se hace

Jorge Armando Rodríguez

La Constitución de 1991 no solo estableció las reglas a seguir en la toma de decisiones y la elaboración de la política económica, sino que, en contravía de los cánones del constitucionalismo de la época, también adoptó políticas económicas específicas, o elementos de las mismas. Así ocurrió, por ejemplo, con las participaciones o transferencias intergubernamentales, el régimen de regalías y el gasto social. La desconfianza hacia el Congreso y su disposición a desarrollar la carta política en la dirección esperada por los constituyentes fue un motivante primordial de ese proceder. Se trataba del temor a que todo cambiara para seguir igual, un reconocimiento de la fuerza del statu quo.

El balance de la Constitución de 1991 en el campo económico es a mi juicio positivo, pero las tres décadas que han transcurrido desde su expedición muestran que aquel temor de los constituyentes no era por entero infundado.

La constituyente hizo en general un buen trabajo en cuanto a la fijación de los fines y objetivos de la acción estatal y, con menos éxito por lo arduo del problema y por las limitaciones en lo que puede hacer una constitución, trató de revertir la históricamente débil capacidad del Estado para cumplir sus funciones. Tanto el nivel de gasto público como el de tributación se han elevado de manera significativa al amparo de la Constitución de 1991, lo cual se ha traducido en mejoras en la provisión de servicios sociales, por ejemplo. Con todo, dado que las carencias en la provisión de bienes y servicios colectivos eran tan abultadas, los avances resultan a menudo insatisfactorios.

Hay ejemplos prominentes de la forma como la Constitución establece los propósitos de las políticas públicas. "Se garantiza a todos los habitantes el derecho irrenunciable a la Seguridad Social", señala el texto, a la vez que la define como "un servicio público de carácter obligatorio", sujeta a los principios de "eficiencia, universalidad y solidaridad". Insta, asimismo, a la intervención del Estado para promover "el desarrollo armónico de las regiones", un propósito más que entendible dadas las grandes disparidades socioeconómicas reinantes entre ellas. En el terreno macroeconómico, además de asignar al Banco de la República la tarea de controlar la inflación, ordenó al Estado intervenir "de manera especial, (...) para dar pleno empleo" a la fuerza de trabajo.

Pero si la Constitución acierta en la fijación de propósitos colectivos, la capacidad para lograrlos sigue siendo una gran limitante. Así, aunque hay mejoras frente a un pasado en el que la caridad o el "sálvese quien pueda" eran casi las únicas opciones para encarar los riesgos de la vejez, el Sistema General de Pensiones, establecido por la Ley 100 de 1993, es hoy en día más un sistema general de no pensiones (apenas la cuarta parte de los colombianos en edad de jubilación están cubiertos). El pulso por la primacía y supervivencia entre el Régimen de Ahorro Individual y el Régimen de Prima Media ocupa el centro del escenario, de tal suerte que los regímenes pensionales, que se suponían eran los medios para lograr la universalidad con equidad, terminaron convirtiéndose en fines en sí mismos.

¿Por qué el rumbo pensional anda embolatado? Tal vez porque el rumbo no lo marca por sí sola la carta de navegación, como se suele llamar a la Constitución, sino también la tripulación y, sobre todo, los principales dueños y pasajeros de la embarcación. Y, a sus ojos, lo que es bueno para las administradoras de fondos privados de pensiones y para los beneficiarios de los regímenes especiales, es bueno para Colombia.

La pandemia ha hecho patente que, a pesar de los llamados en contrario de la Constitución, la Ley 100 de 1993 tiene en cuenta apenas de manera insuficiente o inadecuada las implicaciones del desempleo, la pobreza y desigualdad económica para avanzar hacia la universalización y la solidaridad en los campos de la atención en salud y pensional.

Para complicar las cosas, la derecha quiere que haya solidaridad siempre que la paguen los trabajadores y los pobres, a través, por ejemplo, del IVA a la canasta familiar; por su parte, la izquierda quiere una solidaridad virtualmente insostenible, manteniendo una edad de jubilación demasiado temprana y un nivel mínimo legal de la pensión superior a la remuneración de la mayoría de los trabajadores.

El sistema de participaciones intergubernamentales goza de mala reputación entre algunos economistas debido a que su incremento, ordenado en el texto original de la Constitución, contribuyó a la generación del déficit fiscal estructural del gobierno central. Si bien constitucionalizar pormenores de las políticas no es lo ideal, tales críticos le restan importancia al hecho de que el gasto público en general, y el de educación y salud en particular, había sido tradicionalmente exiguo, una manifestación de la débil capacidad estatal que afectaba el desarrollo humano.

Aparte de que el mayor gasto, mal que bien, ha contribuido a reducir las disparidades regionales en educación y salud, las reglas de distribución de las transferencias prohijadas por la carta política han garantizado el acceso sistemático al presupuesto nacional a departamentos y municipios que, por su poco peso político y económico, antes rara vez se beneficiaban de él.

El pleno empleo es un buen ejemplo de un objetivo de política económica consagrado en la Constitución que ha sido ante todo una declaración de buenas intenciones. Carece de los dientes y del andamiaje institucional que sí tienen el objetivo de control de la inflación, en cabeza del Banco de la República, y la regla fiscal —enhorabuena suspendida temporalmente por la pandemia— por cuya implementación deben velar el Ministerio de Hacienda, las comisiones económicas del Congreso y un comité consultivo.

¿Quién debe velar por el cumplimiento del objetivo de pleno empleo? El Estado, responde la Constitución, es decir, todos, pero nadie. No es que el pleno empleo y la estabilidad de precios vayan siempre de la mano. Sin embargo, no deja de ser diciente que en los planes del gobierno y del banco central no figuren de ordinario metas de empleo, pero en cambio sí lo hagan las de

crecimiento económico, un objetivo relacionado, pero que, a diferencia del nivel de ocupación, no tiene estatus constitucional.

No es una buena idea crear aparatos burocráticos adicionales encargados de velar por el nivel de empleo, pero al menos algunas responsabilidades se le podrían asignar al Ministerio de Hacienda y al DNP a este respecto.

Históricamente, los períodos de conmoción, como los que vivimos a raíz del Covid-19, han sido propicios para la creación de instituciones de bienestar o protección social (p. ej., el seguro de desempleo) que ayudan a limar las asperezas del capitalismo. En esa dirección, la adopción de una renta básica moderada y tan cercana a lo universal como sea posible respondería a la aspiración de la Constitución colombiana de un Estado social de derecho y tendría efectos favorables en varios frentes. Así, contribuiría a disminuir la pobreza y las disparidades económicas entre personas, regiones y sexos, además de servir de pilar de un régimen pensional basado en la ciudadanía o residencia, y no en las contingencias de la historia laboral.

Constitución y salud: recuerdos desde la UCI

John Mauro Perdomo Munévar y Juan Felipe Acevedo Estrella

El COVID-19 llegó al Sistema de Seguridad Social en Salud (SGSSS), como lo hace un delantero a una portería sin arquero. En 2019 el Índice Global de Seguridad Sanitaria, que mide la capacidad nacional para enfrentar enfermedades infecciosas que pueden terminar en pandemias, ubicaba a Colombia en el puesto 42/195 a nivel mundial y en el 8/33 entre los países de la región. Sin embargo, dos años después y luego de tres décadas de transformaciones incompletas del sistema de salud, Colombia ha sido calificado como uno de los peores países en términos del manejo de la pandemia: ocupamos el puesto 96/98 con un puntaje de 7,7/100, de acuerdo con el Covid Performance Index que calcula el Lowy Institute. ¿Qué ocurrió? La emergencia sanitaria puso al descubierto, de la forma más dramática y con frías estadísticas, los problemas estructurales de nuestro SGSSS. Queremos referirnos a un problema, que además de ser grave y persistente, ha sido crítico durante la pandemia: la ineficiente asignación de recursos.

Viajemos en el tiempo. Antes de las transformaciones que acarreó la Constitución del 91, los presupuestos para la salud no eran asignados considerando la cantidad de usuarios, los estándares de calidad o el volumen de servicios. Los presupuestos se ajustaban inercialmente sobre la base de un comportamiento histórico . Esta ineficiente asignación de los recursos se tradujo en una pobre cobertura. Para 1990 ni siquiera una de cada tres personas tenía cobertura en salud. Esto, aunado a la violencia de la época, hizo que la esperanza de vida fuera de 69,8 años; 1,5 años menos que en países con similar grado de desarrollo.

Con el Artículo 49 de la Constitución y su posterior desarrollo con la Ley 100 de 1993, Colombia viró hacia un modelo organizacional descentralizado, atendiendo la evidente necesidad de una reforma estructural del sistema. En dicha Ley se habla de un sistema de prestación de servicios basado en la solidaridad de las fuentes de financiación, en las que la eficiencia y la competencia deben ser los elementos centrales de la operación. El SGSSS parecía muy sólido: los hogares aportaban una pequeña parte de sus ingresos para tener acceso a diversidad de tratamientos médicos, y el Estado, junto con las EPS, se encargaban de que las IPS lo hicieran posible.

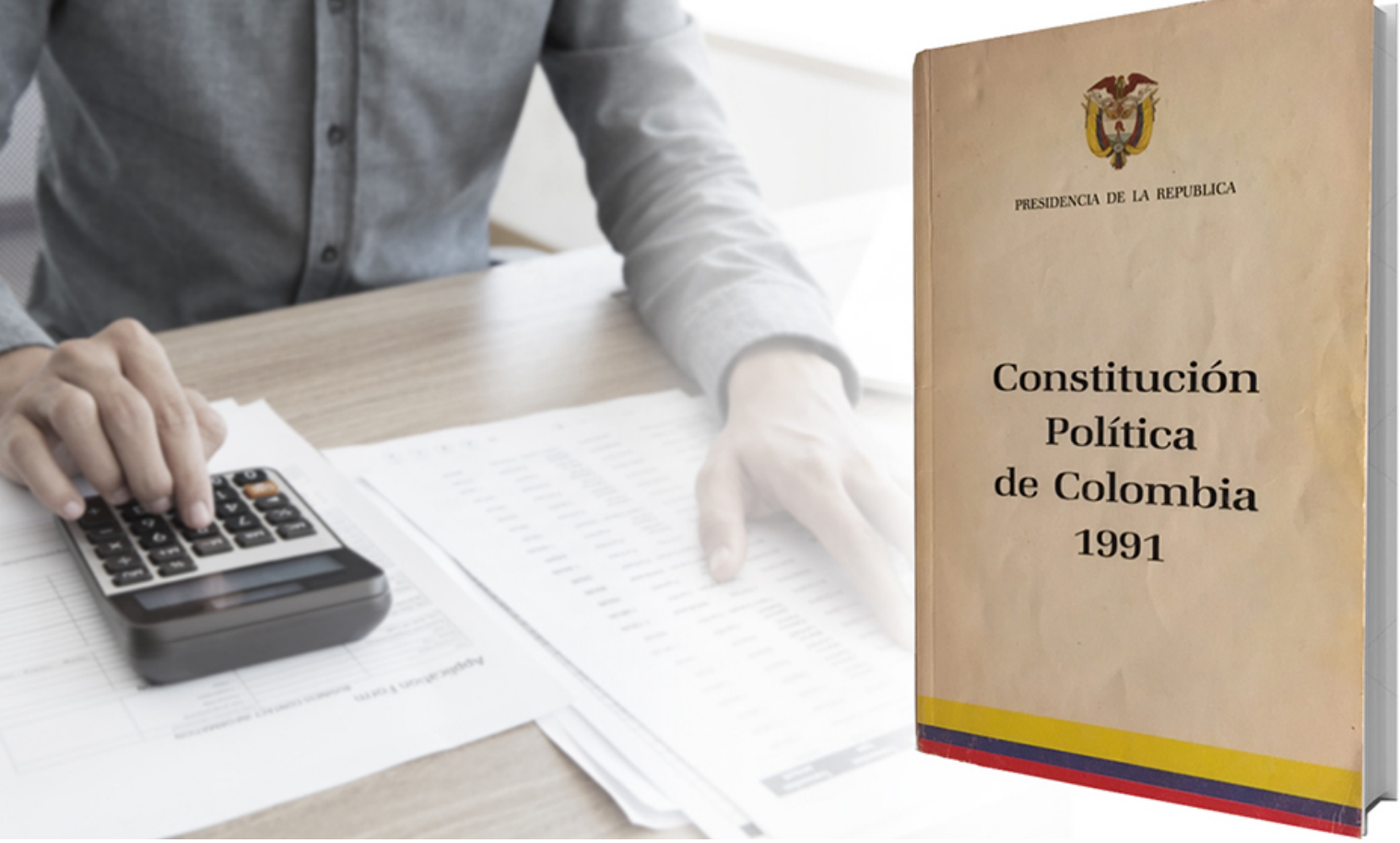
Sin embargo, el camino trazado por las reformas institucionales no acabó con la ineficiencia. Si bien es cierto que se superó el problema de cobertura, la cual aumentó casi hasta su universalización: hoy el 97,7% de la población colombiana está afiliada al SGSSS, las ineficiencias aparecieron con nuevas caras. Las líneas rojas, que definían cuáles tratamientos de alto costo estaban cubiertos o no por el Plan Obligatorio de Salud y que las EPS están obligadas a asegurar, se volvieron grises y difusas. Esto derivó en tutelas, que para 2011 ya representaban sobrecostos por $3,82 billones a precios de 2020. Al final, los tratamientos terminaban siendo financiados, directamente o indirectamente, por el bolsillo de los colombianos. También se generaron incentivos perversos amparados en la misma Ley, de modo que la distribución de la afiliación entre el régimen subsidiado y el contributivo no se han correspondido necesariamente con la capacidad económica de los usuarios del sistema.

Estas ineficiencias derivaron en la pérdida de recursos necesarios para la salud de todos, pérdida que se profundizó por la corrupción y la negligente administración. Por ejemplo, el caso de Nueva EPS en el régimen contributivo, cuya crisis en 2015 acarreó una deuda de $1,81 billones a precios de 2020; o el caso Saludcoop, en el cual sus socios desfalcaron $1,2 billones al sistema. Una utilización eficiente de estos recursos quizás nos hubiera permitido contar con una mayor cantidad de camas UCI antes de la pandemia, de manera que, en vez de tener 1,71

camas por cada 1.000 habitantes, tuviéramos 4,99 como en Argentina o inclusive 8 como en Alemania. De contar con suficientes camas UCI, las medidas de aislamiento no hubieran sido tan severas. Evidentemente las reformas pasadas, como las de 2007 y 2012, se quedaron cortas y no lograron superar estructuralmente estas ineficiencias.

Volvamos al presente. Hemos pagado caro las debilidades del SGSSS: nos acercamos a 60.000 fallecidos confirmados por COVID-19. ¿Qué hacer entonces para aumentar la eficiencia en la asignación de recursos en el SGSSS? Quizás es momento de “salirse de la caja” y buscar una solución a este problema, no en la economía sino en la salud pública. Específicamente conviene apostar seriamente en la medicina preventiva, pues además de mejorar el estado de salud del conjunto de la población, permitiría liberar recursos cuantiosos para atender a quienes cuyas enfermedades no pudimos prevenir. Este puede ser el arquero que ha estado ausente: uno que se centre en cuidar la salud y no en curar enfermedades.

Entretanto, y mientras sigamos en pandemia, aferrémonos a uno de los derroteros de la Constitución: "Toda persona tiene el deber de procurar el cuidado integral de su salud y la de su comunidad".



El control fiscal: todo cambió para seguir igual

Germán Enrique Nova

En el artículo 267 de la Constitución Política de 1991 se estableció que el control fiscal es una función pública que tiene por objetivo vigilar la gestión fiscal de la administración y de los particulares que manejen recursos de la nación. Se agregó que dicho control se ejercerá en forma posterior y selectiva. Con este nuevo concepto de control se buscaba generar mejores condiciones para que la Contraloría pudiera cumplir con su misión de garantizar el buen uso de los recursos públicos, enfrentando la corrupción y evitando la asignación caprichosa de los mismos.

Esta conceptualización significó un cambio sustancial si se compara con el control fiscal que la Contraloría General de la República (CGR) ejerció, incluso desde su creación en 1923. Efectivamente, durante cerca de siete décadas el control se caracterizó por ser exhaustivo y universal. El primer concepto incluye el control previo (antes de que actúe la administración); el perceptivo y el posterior (después de la actuación de la administración).

Por otra parte, el control universal hace referencia al requerimiento de que todo se puede y se debe controlar. Esta noción era la justificación para que la Contraloría estuviera en forma permanente en las entidades vigiladas e implicaba, además, que no se definieran criterios para el ejercicio de las auditorías.

Las críticas al control fiscal tradicional se empezaron a generar en el importante informe de finanzas intergubernamentales Wiesner-Bird, que se presentó a principios de los 80. Aquí se planteaba la necesidad de hacer más ágil, eficiente y oportuna la ejecución del gasto público; la importancia de acabar con la coadministración como efecto del control previo y evitar las contradicciones en sus pronunciamientos en las distintas instancias del organismo de control.

Las modificaciones establecidas en la Constitución Política llevaron a otra serie de cambios institucionales que buscaban caracterizar a la Contraloría como una entidad de carácter técnico. Así, por ejemplo, se estableció que el contralor será elegido por el Congreso en pleno, de terna integrada por candidatos presentados por las altas cortes, prohibiendo, además, su reelección para el período inmediato; debido a que la Contraloría no tendría oficina permanente en las entidades vigiladas, se obligó a que todas las entidades públicas tengan una oficina de control interno; se creó la Auditoría General de la República para vigilar a las contralorías y se creó la Contaduría General de la Nación, separando a la Contraloría de la elaboración de los estados contables, etc.

Las medidas anteriores llevaron a una reducción considerable de la planta de personal pasando de más de 11.000 funcionarios a 5.500. Sin embargo, hay que reconocer que esta cifra es todavía muy elevada, si se tiene en cuenta que los municipios y departamentos contaban con su propia contraloría. Fue después de la implementación de la ley 617 del 2000 que se redujo drásticamente el número de contralorías, llegando hoy a 63, que están en los departamentos y las principales ciudades.

La implementación de los lineamientos que se definieron en la Constitución Política no fue una tarea fácil. Se pueden destacar dos razones. Se adoptaron los cambios que se estaban dando en la GAO (Goverment Accountability Office, la Contraloría de los Estados Unidos), repitiendo la historia, pues en la creación de la CGR, con la Misión Kemmerer, se adoptó la misma filosofía de control de la GAO, que había sido creada en 1921. Por otra parte, no hubo una adecuada capacitación a los funcionarios para modificar la cultura de control, lo que tuvo como

consecuencia el continuar realizando las auditorías con los mismos criterios y procedimientos que se tenía en el pasado.

Por esta razón, en interpretación de la Corte Constitucional, se prohibió a la Contraloría ejercer la función preventiva del control fiscal al asimilarlo al control previo. Para contrarrestar esta situación, se presentó en el Congreso de la República el acto legislativo No. 04 de 2019 que buscó desarrollar una normativa que le diera vía libre al control preventivo y concomitante, en tiempo real, para que la Contraloría pueda actuar con criterio preventivo y no llegar cuando los hechos ya estuvieran consumados. Los resultados están por verse.

¿Pero cuál ha sido el rol del control fiscal en la reducción de la corrupción? Al mirar los informes de transparencia internacional para Colombia durante los años 1995 (primer informe del índice de percepción de la corrupción – IPC) y 2020, no se evidencia un cambio importante en la mejora del indicador. En efecto, el IPC, que clasifica a los países menos corruptos con puntajes cercanos a 100, presenta a Colombia en el puesto 31 (entre 41 países), con 34 puntos en 1995 y en el puesto 92 (entre 180 países), con 39 puntos en 2020. Con estos datos se destaca que en materia de control fiscal todo cambió para seguir igual.

La descentralización entre la guerra y la paz

Dario I. Restrepo y Camilo A Gómez

En “Volvió la guerra”. Frase corta llena de estupor y miedo, pero también de indignación que convoca a la acción para frenar una lógica que muchos consideran irremediable. Desde la firma del Acuerdo de Paz han ocurrido 160 masacres, 378 asesinatos de líderes sociales y 252 de excombatientes, al tiempo que tres grupos guerrilleros se fortalecen y se evidencia la regeneración de los paramilitares.

¿Qué tiene que ver la persistencia de las violencias con la centralización? Todo. La guerra es un asunto geográfico. Dicho de otra manera, una pugna por el control de los territorios y sus recursos. Los líderes de los partidos tradicionales de la década del ochenta así lo entendieron. El ascenso de la “insurgencia de las provincias” contra el centro manchó los bordes del centralismo andino con persistentes y extensivos paros cívicos. Más allá, en “tierra caliente”, en las altas montañas y tupidas selvas, expulsadas definitivamente de cualquier presencia estatal distinta a la extracción de valiosos recursos naturales, campeaban grupos guerrilleros amenazando con salir de su monte para atacar al mundo civilizado.

La descentralización de 1986 y 1991 quiso integrar esa otra Colombia, permitir la elección popular de alcaldes y gobernadores, transferir cuantiosos recursos, fortalecer la administración pública local y extender la malla institucional del Estado "más allá del centro". Y así se hizo. El sistema político dejó de ser bipartidista y se volvió más pluralista. Las coberturas de salud, educación, saneamiento básico y agua potable se esparcieron como nunca antes. Las administraciones locales se fortalecieron, miles de organizaciones sociales surgieron para participar en competencias y recursos descentralizados. Se crearon empresas privadas para concursar por los contratos y las universidades de provincia abrieron programas en asuntos territoriales.

En los primeros 8 años de descentralización se redujo la conflictividad local. La efervescencia reivindicativa se volcó sobre el Estado, se convirtió en movimientos políticos, burocracia, promotores de proyectos y emprendedores de los mercados descentralizados. En los años noventa 5 agrupaciones guerrilleras cambiaron las armas por el activismo político y civil dentro de la arquitectura institucional descentralizada.

Sin embargo, las negociaciones de paz con las Farc-EP y el ELN fracasaron, atacando "la democracia local". Como en el periodo de La Violencia, la "fiesta democrática" fue ocasión de asesinatos, chantajes y presiones por las vías de hecho. Además, la "apertura democrática" arrancó el cómodo control a fracciones importantes de las elites locales, muchas de éstas, demasiadas, fomentaron una alianza con fuerzas de seguridad del Estado, ejércitos mafiosos y paramilitares para una conquista del poder local a sangre y fuego.

La "descentralización bajo el fuego" se combinó con la extensión del sistema político, la administración y los servicios públicos. Una vez más la "modernización a la colombiana", es decir, apertura política, desarrollo económico y bienestar social se extienden a la par con fuertes restricciones al estado de derecho y el uso de las violencias como "complemento normalizado" del poder.

Colombia giró con el nuevo siglo. La crisis financiera de 1998 fue pretexto para que la tecnocracia iniciara el zarpazo contra el acuerdo constitucional de 1991. Del 50% de los Ingresos Corrientes de la Nación cedidos a los gobiernos locales vamos en el 27%. La diferencia fue absorbida por grandes bolsas de recursos adscritos a la presidencia. Al tiempo, el gobierno incrementó responsabilidades de financiación a cargo local, mientras aumentó las restricciones administrativas, mediante la multiplicación de regulaciones imperativas. Pero, entre más

compleja y rígida la maraña normativa, menos eficiente y más costosa se vuelve. Antes que control, el excesivo centralismo genera más clientelismo, amiguismo y corrupción, para mover la pesada y engorrosa maquinaria del Estado.

La recentralización administrativa y fiscal se acompañó de un cierre de las negociaciones de paz fracasados los Diálogos del Caguán. La concentración del poder político consubstancial a la Seguridad Democrática completó una "contra revolución". El país se devolvió a la romería de mandatarios locales mendigando ante las entidades nacionales los recursos para el desarrollo local.

En la primera década del siglo XXI los paramilitares se ufanaron de controlar el 35% del congreso, legalizando su poder violento a escala nacional. Con el gobierno de Santos llegaron los Acuerdos de Paz y una vez más apareció la necesidad de la integración económica, política, social y cultural de los territorios marginados, para alcanzar una paz estable y duradera. Los territorios de prioritaria intervención se caracterizan por los mayores niveles de pobreza, precariedad institucional, economías ilegales y violencia. Equivocados están los que se ufanan haciéndole conejo a los acuerdos de paz. Desatender las causas socio territoriales de las guerras, las ilegalidades y las violencias son el camino directo que nos está sumiendo hacia el fango de la guerra, una vez más. El remedio: Implementar lo dispuesto en la carta de 1991, profundizar la descentralización hacia la autonomía territorial y la soberanía de las comunidades, generar instituciones y recursos que apoyen los sistemas económicos territoriales, expandir la descentralización de más políticas sociales y otorgar una mayor representación política de las periferias del sistema en la nación.

Los (des)amores entre la Constitución del 91 y el Movimiento Estudiantil

John Mauro Perdomo Munévar y Paula Córdoba Toro

Es 1990 y bajo las circunstancias del país, parece que sólo el Movimiento Estudiantil (ME) puede impulsar un nuevo contrato social. Sus integrantes iniciaron la adolescencia siendo testigos del presidencialismo excesivo del Estatuto de Seguridad de Turbay y vieron la creciente influencia y violencia de los carteles de la cocaína. Tenían entre 15 y 20 años cuando ocurrió la trágica toma y retoma del Palacio de Justicia, seguida por el barro que silenció a Armero. Esos adolescentes ejercieron el voto por primera vez entre procesos de paz y lágrimas por los candidatos presidenciales asesinados. Alzando su voz en contra de esta demencia, jóvenes de

diferentes universidades decidieron unirse. Su movimiento, "La Séptima Papeleta", hizo uso de la democracia e impulsó la convocatoria de una Asamblea General Constituyente, que luego daría paso a la Constitución Política de Colombia de 1991.

Esta Constitución fortaleció el talante pacífico, democrático y progresista del ME. Por ejemplo, su artículo 37 legitimó el derecho a la protesta: "Toda parte del pueblo puede reunirse y manifestarse pública y pacíficamente. Sólo la ley podrá establecer de manera expresa los casos en los cuales se podrá limitar el ejercicio de este derecho". Un avance significativo para la democracia del país, pues la constitución de 1886 amparaba la disolución de toda reunión que obstruyera las vías y que el poder ejecutivo tuviese amplio margen cuando se declaraba "Estado de Sitio", lo que derivó en abusos de poder y violación de los Derechos Humanos (DD.HH.) De este arreglo institucional, los estudiantes también fueron víctimas. La masacre del 26 de febrero de 1971 lo demuestra.

Pese a los aires de esperanza y el papel protagónico del estudiantado, otras transformaciones que vinieron con la nueva Constitución generaron tensión con el ME. Quienes pertenecemos a la academia sabemos que sin educación no hay estudiantes y sin estudiantes tampoco hay educación. Por ello la Ley 30 de 1992, sobre la educación superior, ha sido constante objeto de crítica por parte del ME, especialmente por el financiamiento. En su artículo 86, se especifica que el gobierno entregará a las universidades públicas un monto de recursos que cada año deben aumentar en un porcentaje mayor o igual al de la inflación. Sin embargo, esta disposición se ha incumplido varios años (2001, 2004, 2005 y 2008). Esta es una de las razones por las que la educación superior pública no ha completado el salto cualitativo que el nuevo siglo demanda y que reclaman más de un millón de familias que, cada semestre y en todo el país, cifran allí sus esperanzas.

Alguien ajeno a la universidad podría pensar que esta reivindicación estudiantil es egoísta. Generalmente una mejor educación permite una mejor inserción laboral, un horizonte profesional más prometedor y una mejor calidad de vida. Pero estos beneficios individuales también tienen amplios efectos en la sociedad. Cuando la población de un país es más educada, la productividad laboral aumenta y la innovación prospera, lo que se traduce en un mayor crecimiento económico. Los estudiantes entienden que los alcances de sus aspiraciones van más allá del ámbito educativo, y comprenden que sus efectos trascienden a su generación e impactan el desarrollo económico y social del país. Por ello es lamentable que durante la

primera década del nuevo milenio se haya ejercido una férrea represión sobre el ME. Aunque esto disminuyó su activismo, también favoreció su recomposición y convergencia, además de ganar apoyo de otros movimientos sociales.

En 2011 el gobierno presentó un proyecto de reforma de la Ley 30 que abría la puerta a instituciones universitarias de carácter mixto y ataba los recursos públicos asignados al crecimiento económico, en contra de la autonomía universitaria y en favor de su privatización. Ejerciendo el derecho constitucional a la protesta, la Mesa Amplia Nacional Estudiantil (MANE) reunió a las principales organizaciones estudiantiles del país y celebraron más de 900 movilizaciones en las que se sumaron más de 3 millones de personas para rechazar la reforma. Después de tres meses de manifestaciones, el ME junto con otros sectores sociales, lograron que el gobierno retirara el proyecto.

Pese a la aparente victoria del ME, el déficit presupuestal sigue amenazando a la educación superior pública. Frente a un faltante de $18,2 billones, los estudiantes de 32 universidades públicas y de más de 15 universidades privadas convocaron el paro nacional estudiantil del 10 de octubre de 2018, exigiendo más presupuesto, el pago de la deuda y la revisión de las condiciones de endeudamiento con el ICETEX. El dilatado pulso de los siguientes dos meses logró comprometer al gobierno de añadir en los siguientes cuatro años recursos por $5,8 billones, dirigidos a la educación superior pública y a la investigación.

Esta historia muestra que el colectivo estudiantil ha querido conectar la visión crítica de la academia con las problemáticas del país. Cuando el colectivo se organiza como movimiento se convierte en un actor sociopolítico. Un actor progresista que busca hacer evolucionar las instituciones, no acabarlas; que pretende el fortalecimiento del Estado de derecho, no su suplantación autoritaria; que defiende la educación como derecho fundamental y no como privilegio condicionado a la capacidad económica.

Por ello es repudiable tanto su estigmatización como su instrumentalización. Estigmatización por parte de quienes insisten en reprimirlos, callarlos con un lapidario “estudien vagos” y desean emplazar el ejercicio de un derecho constitucional a un “protestódromo”. Instrumentalización por grupos armados, que utilizan a estudiantes para impulsar agendas que nada tienen que ver con el anhelo legítimo del ME, como lo es una educación accesible, pertinente y de calidad.

Colombia necesita hoy un Movimiento Estudiantil cohesionado, que rompa las distancias entre universidades públicas y privadas, que nos ponga en sintonía con los tiempos que vivimos, que con su ejemplo nos haga abandonar los modales de la barbarie. Allí anclamos la esperanza, porque lo mejor del país, y de la universidad, son sus estudiantes.En "Volvió la guerra". Frase corta llena de estupor y miedo, pero también de indignación que convoca a la acción para frenar una lógica que muchos consideran irremediable. Desde la firma del Acuerdo de Paz han ocurrido 160 masacres, 378 asesinatos de líderes sociales y 252 de excombatientes, al tiempo que tres grupos guerrilleros se fortalecen y se evidencia la regeneración de los paramilitares.

¿Qué tiene que ver la persistencia de las violencias con la centralización? Todo. La guerra es un asunto geográfico. Dicho de otra manera, una pugna por el control de los territorios y sus recursos. Los líderes de los partidos tradicionales de la década del ochenta así lo entendieron. El asenso de la "insurgencia de las provincias" contra el centro manchó los bordes del centralismo andino con persistentes y extensivos paros cívicos. Más allá, en "tierra caliente", en las altas montañas y tupidas selvas, expulsadas definitivamente de cualquier presencia estatal distinta a la extracción de valiosos recursos naturales, campeaban grupos guerrilleros amenazando con salir de su monte para atacar al mundo civilizado.

Ley 135: 60 años del paradigma de la eficiencia en el campo

Alexander Rincón y Viviana Moncaleano

La constitución del 91 declara en su artículo 64, de promover el acceso a la tierra a los "trabajadores agrarios", y retoma la idea fallida que 30 años antes la ley 135 visualizó; no obstante, dejó por fuera a los representantes campesinos de la firma de la carta. La reforma agraria del 61 emerge en un contexto de guerra fría e inicios del Frente Nacional, en el que se afianzó la lealtad de Colombia con Estados Unidos, y en el que programas como "Alianza para el Progreso" influyeron en el diseño de políticas internas que articulaban intereses externos, para los cuales la estructura de concentración de tierra improductiva del país, y la condición marginal de los campesinos sin tierra, eran un obstáculo para la expansión del "desarrollo", y posibilitaba la consolidación de procesos revolucionarios, inspirados en la recién formada Cuba socialista.

La visión modernizadora de la reforma permitió el ingreso de la "revolución verde" en los sesenta, época en que se afiliaron a la ANDI grandes empresas como Proficol, Invequímica, Bayer y DuPont, que promovieron la apropiación de insumos en el campo colombiano, que en su conjunto formaron paquetes tecnológicos para lograr una producción más "eficiente". No

obstante, los resultados de su aplicación (más allá de la producción de alimentos) se asocian a grandes impactos ambientales, fragmentación de la cultura e identidad campesina, todo ello alrededor del circulo de dependencia a estos insumos. La tecnificación y modernización del campo se hizo a expensas de la resiliencia de los agroecosistemas y terminó en simplificación de ecosistemas, erosión y acidificación de los suelos, afectación en la calidad del agua, emisiones, pérdida de biodiversidad, impacto en polinizadores y afectaciones a la salud de productores que se extiende a los consumidores por medio de los alimentos.

Desde la reforma, hasta la fecha, la frontera agrícola ha aumentado considerablemente; situación ligada a las colonizaciones impulsadas por los grandes hacendados que no permitieron la distribución de tierra (pacto Chicoral), y en cambio, acapararon nuevos terrenos para agroindustria y ganadería; con esto también se fortalecieron las relaciones desiguales de trabajo, que imposibilitaban la autonomía de los campesinos y aseguraban mano de obra para la gran propiedad. Actualmente la ganadería acapara la mayor parte de tierra productiva del país, según el informe de OXFAN sobre el Censo Nacional Agropecuario (CNA) del 2014, existe una diferencia de 19.4 millones de ha entre la tierra dedicada a esta actividad y la que se considera con vocación ganadera; de esta diferencia 13.5 millones de ha tendrían vocación para agricultura, y casi 6 millones de ha para conservación.

Según el CNA, los cultivos permanentes, principalmente los asociados a la agroexportación, se han expandido hasta ocupar el 75% de la superficie total cultivada, mientras que solo el 16% está en cultivos transitorios (fundamentales para la alimentación). La reforma agraria nunca pretendió cuestionar las relaciones de explotación existentes, ni involucrar propuestas de solución más incluyentes. Finalmente lo que se dio fue una expansión de la agricultura comercial y una reducción del “campesinado”, causando la pérdida de conocimientos sobre formas de producción que podrían ser más sustentables, incluyentes y justas. Estas concepciones ya han sido identificadas por la plataforma intergubernamental sobre biodiversidad y servicios ecosistémicos (IPBES): “En las últimas décadas, nuestros sistemas alimentarios han seguido el paradigma de producir más alimentos a menor costo mediante el aumento en el uso de insumos como fertilizantes, pesticidas, energía, tierra y agua. Este modelo conduce a un círculo vicioso: el menor costo de producción crea una mayor demanda de alimentos que también deben producirse a un bajo costo a través de una mayor intensificación y un mayor desmonte de tierras. Los impactos de producir más alimentos baratos no se limitan

a la pérdida de biodiversidad. El sistema alimentario mundial es uno de los principales impulsores del cambio climático". (comunicado IPBES 2021).

La idea de que "los campesinos pueden ayudar a enfriar el planeta", contrasta con la presión de los mercados sobre las comunidades locales, los pueblos indígenas, los conocimientos ancestrales, la diversidad de sus sistemas agroforestales y de policultivo que favorecen el aumento de la biodiversidad pero que se alejan de lógicas de competitividad y eficiencia. Ignorar la Colombia compleja expuesta por el Maestro Julio Carrizosa, e insistir en visiones fragmentadas que no asocian aspectos estructurantes como las relaciones de poder, el funcionamiento ecológico, la interdependencia, visiones lineales que tienden a homogenizar en nombre de la competitividad. Es fundamental replantear el tipo de relación con la naturaleza de la que se hace parte; pasar del paradigma de la "eficiencia" a la recuperación y construcción de la resiliencia socioecológica de los territorios, la necesidad de agroecosistemas multifuncionales sustentables, donde lo agrario y las relaciones con el territorio tienen un vínculo ambiental fundamental.

60 años de políticas de tierra: entre la Ley 135 de 1961 y Constitución del 91

Juanita Villaveces Niño

Hablar de acceso y política de tierra en Colombia es complejo. Desde 1961 (y antes), las leyes de tierra han perseguido objetivos de desarrollo, de desconcentración y de resolver conflictos sociales rurales (ley 135 de 1961) y promover y consolidar la paz (ley 160 de 1994). Conmemoramos no sólo los 30 años de la Constitución sino también 60 de la Ley de Reforma Social Agraria de 1961. A la luz de lo señalado en la Constitución: "Es deber del Estado promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra de los trabajadores agrarios, en forma individual o asociativa, y a los servicios de educación, salud, vivienda, seguridad social, recreación, crédito, comunicaciones, comercialización de los productos, asistencia técnica y empresarial, con el fín de mejorar el ingreso y calidad de vida de los campesinos" (Artículo 64). Surge el interrogante de quién ha accedido a la tierra y qué cambios surtió la Constitución.

La tierra para quién: antes de 1991 el esquema de acceso a la tierra estaba definido por la Ley 135 de 1961 al amparo del Acto Legislativo 1 de 1936 frente a la función social de la propiedad. Se buscó reformar la estructura social agraria de tres formas: clarificación de títulos, prevención

de la concentración inequitativa y definición de unidades de explotación que permitiera la explotación económica. La política se focalizó en zonas de minifundio a los que "no las posean, con preferencia para quienes hayan de conducir directamente su explotación e incorporar a ésta su trabajo personal". La tendencia de adjudicación de baldíos en este periodo muestra un aumento en el acceso a la tierra por parte de campesino (también de colados), en predios de tamaños menores a lo acostumbrado en las dinámicas de adjudicación pasada (implementando la idea de "Unidades Agrícolas Familiares".

La idea de para quién es la tierra cambia en 1994 con la Ley 160 que supone recoge el objetivo constitucional. Bajo esta nueva legislación, la tierra ya no es para quien la trabaja o para los campesinos desterrados, sino para un subgrupo que demuestre aptitud agropecuaria, explotación en marcha y capacidad de compra (si, con subsidios, pero comprada). La tierra es entonces para campesinos y empresas especializadas que puedan adquirirla a través de la compra directa con posibilidad de acceder a un crédito especial. La idea de la UAF se mantiene y se prevé la no adjudicación a quienes tengan un patrimonio alto o posean otra propiedad rural.

Pero la realidad muestra otra cosa. La tierra que se adjudica sigue siendo para un subgrupo reducido que demuestre un mayor poder de negociación ya sea a través de las políticas de adjudicación o a través de medios de facto que ha favorecido la concentración y acumulación irregular de baldíos a su favor. A pesar del esfuerzo por ampliar el acceso a la tierra a campesinos, el ambicioso proyecto de la Ley 135 quedó truncado por "minucias" administrativas del proceso. Esas minucias fueron, entre otras, la ausencia de un proceso completo de adjudicación, titulación y registro. Una "simpleza" que favoreció actos de usurpación y despojo esos sí, registrados debidamente conforme la Ley. Esa minucia no se resolvió en 1994 y, más bien se sumó a los mecanismos de mercado que abrió la puerta a la acumulación de UAF reconvertidos en latifundios. Así, la tierra pública, baldía objeto de las leyes de tierras en el país, no ha logrado los objetivos ni de la Ley 135 y con dificultad, los establecidos en el Artículo 64 de nuestra constitución.

Lo que ya sabemos, lo escrito no siempre cambia las prácticas arraigadas al menos en el caso de la tierra. La Ley 135 perseguía seis objetivos alrededor de reformar la estructura de la tierra y aclarar la propiedad, fomentar la explotación, elevar la calidad de vida y proteger los recursos naturales. Estos mismos objetivos están presentes en la Ley 160 de 1994 con distintos mecanismos. Sin embargo, los intereses particulares con poder político han logrado obstaculizar los objetivos. Las cifras no mienten. Entre 1961 y 2015 cerca de 18 millones de

hectáreas fueron adjudicadas. Sin embargo, esto no ha favorecido un cambio en la estructura de la tierra (tenemos una absurda concentración de la propiedad, con un Gini de 0.89) y una estructura dual de latifundios junto con predios de menos de 3 hectáreas en manos de los campesinos. Tampoco ha frenado los conflictos de tierra con entre 3 y 6 millones (no hay acuerdo en la cifra) de hectáreas abandonadas forzosamente por el conflicto armado (muchas de las cuales tienen origen en la adjudicación de baldíos). Por su parte, el uso de la tierra revela el famoso conflicto entre ganadería y agricultura que da 1.5 hectáreas a cada cabeza de ganado en el país (una relación que más parece una caricatura). Ni qué decir de la brecha rural en términos de calidad de vida.

Entonces, ¿qué cambió con la Constitución de 1991? No mucho. Cambió el mecanismo de acceso a la tierra a través del mercado a través de la Ley 160. Pero también ha permitido que quienes capturan los grandes retornos de la tierra se acomoden fácilmente a la nueva institucionalidad para lograr preservar sus intereses. ¿De qué depende que esto cambie? No es solamente un artículo en la Constitución. Debe ser un compromiso real en el cambio de la estructura de la tierra que favorezca la titulación y garantías de un proyecto de vida sostenible y durable para los campesinos y, a su vez, los mecanismos para desincentivar la acumulación improductiva a través de los impuestos (el famoso catastro multipropósito y el impuesto predial). Así, la Constitución se ha quedado corta o incapaz de cambiar la estructura de la tierra y favorecer la calidad de vida de los campesinos y frenar los ciclos de conflicto derivados del dominio de la tierra. Falta más que un artículo para ver un nuevo campo.

La globalización eclipsó los deseos de desarrollo económico de la Constitución del 91

Gustavo Junca y Jesús Alberto Villamil

La Constitución de 1991 nació en el contexto internacional de la profundización de la globalización y la implementación, en nuestro país, de un conjunto de políticas económicas de carácter neoliberal. Es así como el espíritu de la Constitución en términos de derechos, que permitieran un desarrollo económico y social de las regiones y del país, terminó siendo eclipsado por la globalización y por las políticas que privilegiaron un desarrollo comandado por el mercado.

Desde esta perspectiva, las instituciones económicas, dentro de la lógica del mercado, se plantearon la búsqueda de la estabilidad económica en términos de indicadores como la inflación, el déficit fiscal y la deuda pública, como premisa para permitir que el mercado

asignara eficientemente los recursos, conduciéndonos a una senda de crecimiento, que resultaría en un desarrollo económico y social para las regiones y el país.

La tarea de la estabilidad macroeconómica la han cumplido a cabalidad el Banco de la República y los distintos ministros de Hacienda. El mercado, bajo la apertura, consolidó una economía de servicios y de capital financiero. La provisión bajo la lógica del mercado privilegió la cobertura y aumentó la brecha de acceso equitativo a los servicios de salud y educación.

Es así como el modelo de mercado, con un Estado preocupado por la estabilidad económica, no logró el crecimiento económico prometido y si profundizó las desigualdades económicas y sociales.

Ocampo y Nissanke (2019) en su libro sobre desarrollo, evidencian cómo la globalización a partir de los 90 generó efectos negativos sobre el desarrollo, seguidos en mayor inequidad y pobreza, que se han profundizado por un conjunto de políticas monetarias que enfatizan la estabilidad de precios, un conjunto de políticas laborales que han debilitado el poder de negociación entre trabajadores y empresarios en favor de estos últimos (que en nuestro país se han reflejado en el desmonte de parafiscales y flexibilización del mercado laboral en el pago de horas extras) y un conjunto de políticas fiscales que priorizan la consolidación fiscal y tributarias llenas de exenciones a las grandes empresas, a costa de los beneficios de una política de impuestos progresiva y En este punto, el Gobierno de Duque, privilegiando esta estabilidad fiscal, busca presentar la tercera reforma tributaria de su gobierno.

La Constitución de 1991 hace referencia explícita al desarrollo económico y social en 12 de sus artículos, y su perspectiva de derechos, garantías y deberes buscaba el desarrollo integral de los ciudadanos. En efecto, la Constitución nos habla de los derechos al trabajo, a la salud, a la educacióny al libre desarrollo de la personalidad, entre otros derechos. Plantea que en los distintos niveles de gobierno local, departamental y nacional, la planeación e implementación de políticas para lograr el desarrollo económico y social como un deber constitucional, en el que la descentralización que no se logró debería empoderar a los gobiernos locales con amplía participación para logra un desarrollo local endógeno.

Siguiendo a Rodrik (2011), podemos plantear la tensión existente entre da un lado el proceso de hiperglobalización donde la integración económica es comandada por el mercado, en la que un Estado cada vez más centralista se preocupa por la estabilidad fiscal y de precios, y del otro lado, unos municipios y regiones que localmente quieren una descentralización efectiva con

empoderamiento local. Esta tensión nos muestra que el modelo actual de Estado centralista que busca la estabilidad de precios y fiscal, dejando el proceso de globalización a las fuerzas del mercado, ha profundizado las desigualdades e inequidades económicas y sociales entre los departamentos y al interior de los mismos, situación que ha sido desnudada por la actual pandemia.

Consideramos que el espíritu garantista y de derechos de la Constitución de 1991 pude alcanzarse con una profundización de la participación política democrática que permita una verdadera descentralización y empoderamiento de las capacidades endógenas de los gobiernos locales y departamentales. La Constitución de 1991 en lo referente a los Departamentos y Municipios, plantea un mandato en esta dirección, en el sentido de conformar los distintos consejos de planeación municipal y departamental, que buscan una mayor participación de sus habitantes. De igual manera, la posibilidad de la asociación de departamentos o municipios con el fin lograr la planeación del desarrollo económico y social a nivel regional.

Este proceso de descentralización y participación democrática de los ciudadanos no se limita a la participación electoral, también permite lograr una representación equilibrada en el legislativo donde todos los departamentos tengan representación en el Senado y en la Cámara.

Esto implica un arreglo institucional que genere un papel más importante de instituciones nacionales en las regiones. Es decir, una regionalización de la política monetaria, donde las sedes del Banco de la República tengan una presencia regional que no se limite a cambiar los billetes viejos o a labores meramente culturales. Un Departamento Nacional de Planeación que se preocupe por la planeación del desarrollo a largo plazo y no a planes cuatrienales. Una política fiscal y tributaria regional que sea verdaderamente progresiva. Y, finalmente, lograr que el gasto del gobierno local y regional no se convierta en el botín por el que pelean los actores privados legales e ilegales y en donde el Gobierno Nacional apoye la descentralización local.

El desarrollo regional a partir de un proceso de profundización real de la descentralización, con un contrapeso del Estado a los intereses solamente del mercado, puede lograr que la inserción en el proceso de globalización redunde en el desarrollo equitativo que el actual modelo no logró.