

# Constitucionalismo neoliberal:

## Entre la razón cínica y la confianza inversionista. A propósito del *derecho a la sostenibilidad fiscal*

JAIRO ESTRADA ÁLVAREZ

Profesor del  
Departamento de  
Ciencia Política  
Universidad  
Nacional de  
Colombia

Como parte del paquete de reformas que han de impulsarse durante el actual cuatrienio presidencial se encuentra el proyecto de acto legislativo mediante el cual se pretende constitucionalizar el derecho a la *sostenibilidad fiscal*<sup>1</sup>. Específicamente se busca modificar la Constitución Política en sus artículos 334, que consagra la dirección de la economía a cargo del Estado; 339, que define el Plan Nacional de Desarrollo, y 346 que ordena la formulación anual del Presupuesto General de la Nación. En todos ellos se trata de incorporar la *sostenibilidad fiscal* como el referente que debe guiar las actuaciones del Estado sobre la economía, así como los procesos de planeación y de presupuestación. De esa forma, se proveerían –afirman sus gestores– las condiciones para garantizar los principios y fines del Estado social y hacer efectivos los derechos económicos, sociales y culturales de la población.

<sup>1</sup> Véase, Proyecto de acto legislativo “por el cual se establece el derecho a la *sostenibilidad fiscal* para alcanzar los fines del Estado social de derecho”.

“...El agua se pone “muy brava” cuando se le extrae su fuerza vital y es el arco iris el que más le hace perder calor, llevándose el agua y los peces a las nubes; por ello los indígenas aseguran que cuando una persona se baña en un río en el que se ha posado recientemente un arcoíris, sufre una pérdida de fuerza vital mortal...”



### Neoliberalismo y sostenibilidad fiscal

Una de las preocupaciones reiteradas del proceso de neoliberalización que se ha impulsado en el país durante las últimas dos décadas ha consistido en la pretensión de incorporar en el ordenamiento jurídico en forma sistemática los principales diseños de ese proyecto político económico. La emergencia de una suerte de *constitutionalismo neoliberal* es un hecho indiscutible. De ello dan cuenta, desde 1990, buena parte de los diseños constitucionales y de los desarrollos legales (incluso de algunas elaboraciones jurisprudenciales) en materia económica. La construcción del orden neoliberal también lo ha sido en el sentido positivo del derecho.

En ese contexto, la constitucionalización de la política económica de estirpe neoclásica se ha convertido en un propósito muypreciado. Como bien lo señala el proyecto de acto legislativo, no es suficiente que la política monetaria ortodoxa esté constitucionalizada a través del régimen de autonomía (relativa) del Banco de la República. Se requiere que ésta se acompañe de la incorporación en la Constitución de un enfoque similar de política fiscal (p.7 de la exposición de motivos), y ello se sintetiza muy bien en el concepto de *sostenibilidad fiscal*. Ésta busca ser erigida ahora en derecho con rango constitucional y, además, de



superior jerarquía frente a otros, pues de su materialización dependería la garantía de los demás derechos<sup>2</sup>.

En el proyecto de acto legislativo, la *sostenibilidad fiscal* es mostrada como la nueva alquimia de la macroeconomía, la cual reforzaría el control de la inflación, tendría en la raya la tasa de interés, evitaría el desborde del endeudamiento público, contribuiría a una sana fiscalidad, generaría condiciones óptimas para el crecimiento económico, evitaría la tendencia cíclica de la economía y, gracias a todo ello, posibilitaría la materialización de los derechos económicos, sociales y culturales (pp. 4-6). En suma, se trataría del diseño constitucional que estaba pendiente; de la necesaria superación de una omisión del constituyente primario al no haberla consagrado en 1991 (p. 7).

**De la mano de la razón cínica y de la confianza inversionista, con el proyecto de acto legislativo aquí examinado, se daría un golpe certero a lo queda de la ya maltrecha Constitución de 1991 a cerca de dos décadas su promulgación**

### El diseño normativo que falta

Más allá del cinismo que cobija a esta iniciativa, pues a través de una cuestionable argumentación se emprende la tarea de demostrar que la mejor manera de materializar los derechos en una sociedad es poniéndole un techo constitucional al gasto público, surgen varias preguntas acerca de los propósitos y de la oportunidad del citado proyecto de acto legislativo.

Sin duda, existe la pretensión de imponer un nuevo cerrojo jurídico que dé continuidad al proyecto de construcción de un orden neoliberal en términos del derecho positivo. De esa forma, se cubrirían fugas aún existentes en el ordenamiento de 1991. Por una parte, para la tecnocracia neoliberal no resultan suficientes los dispositivos legales con los que fue dotado el ordenamiento presupuestal. El establecimiento de los principios de la coherencia macroeconómica y de la homeostasis presupuestal, así como la imposición de superávits primarios dentro del marco fiscal de mediano plazo en la Ley 819 de 2003, de responsabilidad fiscal, carecerían “de una jerarquía y un rango

**2** La discusión sobre este novedoso derecho vista desde la perspectiva de una teoría de los derechos escapa de los propósitos de este texto.

**Al comprometer a todos los órganos de los poderes públicos con la sostenibilidad fiscal se busca ponerle freno a los efectos fiscales tanto de las acciones constitucionales, especialmente de la acción de tutela, como del control de constitucionalidad que ejerce la Corte Constitucional**

suficientes para dar (...) una garantía homogénea estable y exigible a todos los órganos del Estado de que se mantendrán las condiciones de *sostenibilidad fiscal* necesarias para asegurar la efectividad de los derechos económicos y sociales" (p.8). La constitucionalización del derecho a la *sostenibilidad fiscal* sería justamente una condición necesaria.

Por otra parte, al comprometer a todos los órganos de los poderes públicos con la *sostenibilidad fiscal* se busca ponerle freno a los efectos fiscales tanto de las acciones constitucionales, especialmente de la acción de tutela, como del control de constitucionalidad que ejerce la Corte Constitucional. Con el argumento de la cooperación entre los poderes del Estado (pp. 15-17), se busca en realidad que la Corte y los jueces en general se sometan a las definiciones de política económica de los poderes ejecutivo y legislativo y también que el poder judicial se vea constreñido en su incidencia sobre la política pública frente a una manifiesta inacción de los demás poderes públicos, como sucedió, por ejemplo, con el fallo que impuso el diseño de políticas específicas para la población desplazada (T-025 de 2004). Por esta vía, se resolvería una controversia –de más de una década– de sectores de la tecnocracia (solamente) con aquellos fallos de la Corte Constitucional que a su juicio debilitan la política fiscal neoliberal.

A lo anterior se sumaría el hecho de que los diseños constitucionales y legales en materia de descentralización que comprometen gasto público ya están sometidos al concepto de sostenibilidad. Con ese propósito se emprendieron en su momento las dos reformas constitucionales al sistema general de participaciones (Actos legislativos 01 de 2001 y 04 de 2007), y se expedieron las leyes del llamado ajuste territorial (Ley 617 de 2000). Asimismo se impuso el concepto de *sostenibilidad financiera* en materia pensional (Acto legislativo 01 de 2005) y actualmente se encuentran en curso las reformas al régimen de seguridad social en salud y a la educación superior. En igual sentido debe hacerse la lectura del proyecto de acto legislativo que busca la creación del sistema general de regalías. Es decir, al rompecabezas sólo le falta la pieza de la *sostenibilidad fiscal*.

Con su constitucionalización, lo que sigue será la imposición de la regla fiscal por vía legal. Ésta permite comprender con mayor claridad que la estrategia neoliberal se encamina

Chimila o Ette ennaka (gente propia). De la familia lingüística Chibcha. Desde 1960 viven congregados en el resguardo Issa Oristunna (Tierra de la Nueva Esperanza) Departamento del Magdalena, Colombia.



hacia la consolidación de la disciplina y la austeridad fiscal selectivas, presionando la generación de excedentes fiscales, es decir, superávits primarios<sup>3</sup>.

Pero, ¿qué es lo que hace necesario en la actualidad que tales superávits sean producidos, más allá de la pretensión de darle un cierre a la constitucionalización formal de la política fiscal del neoliberalismo?

### Techo fiscal al gasto social

A mi juicio, además de buscar la consolidación del modelo de la confianza inversionista, la explicación se encuentra en el destino que ha de dársele a los recursos que se espera recibir durante la próxima década como fruto de los mayores ingresos esperados por concepto de minería y de hidrocarburos. Las estimaciones los sitúan en 80.000 millones de dólares hasta el 2020. Dejando de lado la cuestión fundamental sobre las leoninas condiciones a favor de las multinacionales que explotan nuestra riqueza natural y el proyecto de acumulación basado en tal explotación, es indiscutible que la disputa por las distribución de esos recursos (o migajas que le quedan al país) ocupará un lugar central en los debates de política económica y social y en las asignaciones

del plan nacional de desarrollo y de los presupuestos públicos de los próximos años.

La presión social por la mayor disposición de recursos por parte del Estado para enfrentar las precarias condiciones de vida y de trabajo viene creciendo teniendo en cuenta las altas tasas de desempleo, la informalidad en ascenso, y los persistentes niveles de pobreza e indigencia. A ello se suman, las exigencias de más de cuatro millones de desplazados, así como los requerimientos de las víctimas de la guerra por una reparación integral (se estiman más de 750.000 familias). En síntesis, la cuestión sobre la financiación de los derechos humanos se encuentra en primerísima línea. Desde mi perspectiva, el gobierno de Santos y su equipo de tecnócratas tienen el propósito de ponerle un techo fiscal a todas esas demandas, pues a su juicio una expansión del gasto social afectaría la *sostenibilidad fiscal* y pondría en duda la política de la confianza inversionista. La justiciabilidad de los derechos debe tener los límites fiscales propios del entendimiento neoliberal de la política fiscal.

<sup>3</sup> Véase, Comité técnico interinstitucional. Regla fiscal para Colombia, Banco de la República, Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Departamento Nacional de Planeación, Bogotá, julio de 2010.



## ¿Para qué la *sostenibilidad fiscal*?

Al mismo tiempo, el colchón que se busca proveer con el derecho a la *sostenibilidad fiscal* tiene en realidad los siguientes propósitos:

- Tapar el hueco fiscal de la política de seguridad democrática que, al tiempo que expandió en forma inusitada el gasto en seguridad y defensa y destinó en forma creciente recursos para construir una base social con familias en acción, desarrolló una política tributaria regresiva de incentivos extremos al gran capital.
- Garantizar el pago de la creciente deuda pública, que viene comprometiendo importantes recursos de presupuesto (27% en 2010).
- Financiar la continuación de estrategia de guerra, que muestra evidentes límites fiscales, se sustenta en el cubrimiento de gastos permanentes con ingresos transitorios y puede verse abocada a una lenta desfinanciación internacional, dado el carácter no indefinido del Plan Colombia.
- Proveer recursos para impulsar proyectos infraestructurales pendientes, cuyo retraso durante los gobiernos de Uribe se constituyó en un cuello de botella para el proyecto de acumulación basado en minerales, hidrocarburos y plataformas para la exportación.

De la mano de la razón cínica y de la confianza inversionista, con el proyecto de acto legislativo aquí examinado, se daría un golpe certero a lo queda de la ya maltrecha Constitución de 1991 a cerca de dos décadas su promulgación.

**La justiciabilidad  
de los derechos  
debe tener los  
límites fiscales  
propios del  
entendimiento  
neoliberal de la  
política fiscal**

