UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA

Determinantes del tamaño del Estado. El caso colombiano.

Mireya Bermeo Álvarez

Universidad Nacional de Colombia

Facultad de Ciencias Económicas. Doctorado en Ciencias Económicas

Bogotá, Colombia

2014

Determinantes del tamaño del Estado. El caso colombiano

Mireya Bermeo Álvarez

Tesis presentada como requisito para optar al título de:

Doctor en Ciencias Económicas

Director: Fernando Tenjo Galarza
Doctor en Economía. Institute of Social Studies. La Haya - Holanda.

Línea de Investigación:
Economía Pública

Universidad Nacional de Colombia
Facultad de Ciencias Económicas. Doctorado en Ciencias Económicas
Bogotá, Colombia
2014

A la memoria de mi padre, junio 20 de 2013,

y

al amor de mi madre.

Agradecimientos

A Miguel Ángel y Mauricio, por toda la disponibilidad de tiempo, por el apoyo incondicional y por estar siempre conmigo.

Con un profundo sentido de agradecimiento al profesor Fernando Tenjo Galarza. Por su contribución a mi formación académica, a su claridad conceptual, por su infinita paciencia para leer y releer este escrito y por animarme, siempre, a seguir adelante.

Al Professor Pablo T. Spiller, por su apoyo como mi sponsor durante mi estadía en la University of California, Walter A Haas School of Business, Berkeley Estados Unidos, y a esta última, por enriquecer mi conocimiento en mi formación doctoral durante mi práctica investigativa.

Al doctor Luis Guillermo Plata, por avalar la práctica investigativa en la University of California y al Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, por el apoyo financiero y el tiempo.

A los profesores: Mario García, Manuel Muñoz y Salomón Kalmanovitz, por sus lecturas cuidadosas y sus aportes como jurados, los cuales contribuyeron a mejor el trabajo de investigación.

A Yadira Luna por su colaboración oportuna e incondicional durante todo el proceso de mi preparación doctoral.

Resumen

A partir de los años noventa, se ha hecho evidente el crecimiento del tamaño del Estado colombiano, al pasar del 13% del Producto Interno Bruto (PIB), antes de 1990, hasta alcanzar el 31% del tamaño de la economía en 2008.

Esta investigación busca contribuir al debate sobre los determinantes del tamaño del Estado en Colombia. Propone, como hipótesis, el vínculo entre el crecimiento del tamaño del Estado con dos acontecimientos políticos de gran importancia en la vida democrática: la Constitución Política de Colombia de 1991 y la elección popular de alcaldes. Además, de otro factor económico: el ingreso *per cápita*. Los resultados empíricos obtenidos, para el período comprendido entre 1950 y 2008, parecen confirmar dicha suposición.

El fundamento de esta conjetura es el cambio de las preferencias políticas por redistribución, recogidas en la Constitución Política de 1991, las cuales le asignaron funciones diferentes al Gobierno y ello se materializó en un mayor gasto.

Palabras clave: **constitución, preferencias, redistribución, tamaño del Estado, gobierno, presupuesto.**

Abstract

Since the nineties, the size of Colombian State has become larger than before; it has increased from 13% of Gross Domestic Product (GDP) before 1990 to 31% in 2008.

This research contributes to the debate over the determinants of the size of the State. The hypothesis in this research implies that the size of the State depends on two very important political issues in democratic life: the Political Constitution of Colombia in 1991 and the election of mayors, as well as another economic factor: per capita income. The result of different empirical tests obtained for the period between 1950 and 2008 seems to confirm this assumption.

The main reason for supposing this was the change of political preferences for redistribution of budget included in the Constitution of 1991, which assigned a new role to the Government and that's why a higher spending arose.

Keywords: constitution, preferences, redistribution, size of State, government, budget.

Contenido

		Pág.
Resumen		**VII**
Abstract		**VIII**
Lista de gráficas		**XI**
Lista de cuadros		**XII**
Lista de símbolos y abreviaturas		**XIII**
Introducción		**1**
1. ..... Una revisión de la literatura		**5**
2. ..... La Constitución Política de 1991		**19**
2.1	**Naturaleza del cambio en la función del Estado**	**20**
2.1.1	El Estado planificador	21
2.1.2	El Estado redistribuidor	22
2.2	**Componentes de la nueva función del Estado**	**23**
2.2.1	Orientación hacia la redistribución	23
2.2.2	Expresión de las demandas por redistribución	28
2.3	**Garantía del cumplimiento de la función del Estado**	**34**
2.3.1	La Corte Constitucional	35
2.3.2	La Acción de Tutela	39
2.4	**Restricción presupuestal**	**42**
2.4.1	Equilibrio presupuestal	43
2.4.2	Banco de la República	44
2.4.3	Preferencias por redistribución	45
2.5	**Expansión del tamaño del Estado**	**46**
3. ..... Polìtica redistributiva en Colombia		**49**
3.1	**Crecimiento del tamaño del Estado**	**49**

3.2 Gobierno "pasivo o neutral" en lo económico 52
3.3 Gobierno planificador 54
3.4 Gobierno redistribuidor 57
3.4.1 Asignaciones en funcionamiento 65
3.4.2 Servicio de la deuda 74
3.5 Tamaño del Estado en países desarrollados 79

4.....El modelo 83

4.1..... Fundamentos teóricos 83
4.1.1 El Estado como resultado del conflicto de intereses 84
4.1.2 ¿Qué determina las preferencias por redistribución 97
4.1.3 La importancia de las instituciones 101
4.1.4 Restricción presupuestal 102
4.1.5 La deuda 103
4.2 Evidencia empírica para Colombia 106
4.2.1 Preferencias económicas por redistribución 106
4.2.2 Preferencias políticas por redistribución 106
4.2.3 El modelo 108
4.2.4 Validez de los supuestos teóricos del modelo 112
4.2.5 Robustez 116
4.2.6 Hallazgos 117

5..... A manera de conclusión 119

Anexo. Cifras del modelo 125

Bibliografía 145

Lista de gráficas

Pág.

Gráfica 3-1: Tamaño del Estado..... 49
Gráfica 3-2: Tamaño del Estado en sus tres componentes 51
Gráfica 3-3: Participación de funcionamiento, servicio de la deuda e inversión en el gasto total 51
Gráfica 3-4: Balance fiscal del Gobierno Nacional Central 59
Gráfica 3-5: Balance fiscal del Gobierno Nacional Central. Como porcentaje del PIB 60
Gráfica 3-6: Comportamiento de los impuestos. Como porcentaje del PIB. 61
Gráfica 3-7: Estructura de los impuestos. Como porcentaje del PIB. 62
Gráfica 3-8: Gastos en funcionamiento/PIB desagregados 66
Gráfica 3-9: Trasferencias divididas en sus componentes/tamaño de la economía 67
Gráfica 3-10: Deuda del Gobierno Nacional Central. Como participación del tamaño de la economía. 75
Gráfica 3-11: Balance fiscal territorial. Sobre el tamaño de la economía 77
Gráfica 3-12: Evidencia del tamaño relativo del Estado 80
Gráfica 3-13: Ingreso *per cápita* 80
Gráfica 3-14: Tamaño del Estado comparativo con Colombia 81
Gráfica 4-1: Tamaño del Estado. Variable independiente (G_t) 109
Gráfica 4-2: Regresores continuos 110
Gráfica 4-3: Participación de los votantes 110
Gráfica 4-4: Tamaño del Estado observado *versus* estimado 112
Gráfica 4-5: Tamaño del Estado observado y estimado 115

Lista de cuadros

Cuadro 2-1: Derechos constitucionales *vs.* lógica de los principios 38

Cuadro 4-1: Prueba Jarque – Bera 113

Cuadro 4-2: Prueba Jarque – Bera 115

Lista de símbolos y abreviaturas

Símbolo	Significado
(λ)	Normalización de la población = 1
Θ	Medida de desigualdad en el ingreso
α	Fracción del ingreso
β	Coeficiente de las variables exógenas

Abreviatura	Significado
PGN	Presupuesto General de la Nación
PIB	Tamaño de la Economía – Producto Interno Bruto
IVA	Impuesto al Valor Agregado
DTF	Depósito a Término Fijo
IPC	Índice de Precios al Consumidor
POS	Plan Obligatorio de Salud
FOSYGA	Fondo de Solidaridad y Garantía
ISS	Instituto de Seguro Social
MFMP	Marco Fiscal de Mediano Plazo
MGMP	Maco de Gasto de Mediano Plazo
SPNF	Sector Público No Financiero
GNC	Gobierno Nacional Central

Introducción

La literatura sobre los determinantes del tamaño del Estado es grande y se remonta a los tiempos de la Ley de Wagner (1911). Una revisión y comprobación de todas las teorías existentes para verificar cuál de ellas explica el crecimiento del Estado colombiano está más allá del alcance de este trabajo. El propósito, en esta investigación, es aportar a la discusión enfatizando acontecimientos políticos, más que económicos, pues el tema del gasto público es, esencialmente, político.

Los hallazgos empíricos encontrados explican la hipótesis de cómo el crecimiento del tamaño del Estado colombiano está positivamente relacionado por el cambio de las preferencias políticas por redistribución e inversamente relacionado con la tasa del *ingreso per cápita.*

En este trabajo, las preferencias políticas hacen referencia a la elección de los ciudadanos por la asignación de los recursos públicos, las cuales están recogidas en la Constitución Política de 1991 y la elección popular de alcaldes. La relación inversa entre el comportamiento de la tasa de ingreso *per-cápita* y el tamaño del Estado, probablemente refleja el deseo de los votantes por la distribución de recursos. Como los ciudadanos buscan maximizar su ingreso *ex post*, entre más altos sean sus ingresos, más adversos o renuentes son a la redistribución, pues el pago de impuestos es mayor a la transferencia recibida. No es el comportamiento del gasto público, en relación con el producto de la economía, siguiendo planteamientos como la Ley de Wagner.

La Constitución de 1991 apropió recursos importantes como la descentralización del gasto, a través del Sistema General de Participación –SGP, de los departamentos, distritos y municipios. Con ello, separó las decisiones de ingresos y de gastos; estableció la garantía del cumplimiento del Estado Social de Derecho en instituciones como la Corte

Constitucional y la Acción de Tutela; le dio autonomía al Banco de la República[1], al que asignó velar por el mantenimiento de la capacidad adquisitiva de la moneda; le otorgó la facultad al Gobierno de presentar presupuestos desbalanceados sujetos a la aprobación posterior de proyectos de leyes tributarias; y la restricción al crecimiento de la deuda, fue determinada como la capacidad de pago de la Nación y de los entes territoriales; ello daría como resultado un Estado más grande.

De hecho, la Constitución de 1991 al modificar el ordenamiento constitucional le asignó una nueva función al Estado, pasó de planificador a redistribuidor. El Gobierno redistribuidor, debe ser entendido como aquel que recauda impuestos y los asigna a las regiones, no se trata de una autoridad benevolente en la búsqueda de mejorar la distribución del ingreso.

En la configuración del nuevo contexto político que parece determinar el tamaño del Estado Colombiano (período 1950 – 2008)[2], se visualizan tres etapas:

La primera, los años cincuenta se caracterizaron por el propósito del Gobierno de legitimar el poder político, mientras que en lo económico su participación fue “pasiva o neutral”. En términos generales, el tamaño del Estado, como proporción del PIB, fue inferior al 8% y el gasto se focalizó en funcionamiento, especialmente, en el pago de los salarios.

En la segunda, comprendida entre los años sesenta y los años noventa, siguiendo la tendencia internacional de los países de la post guerra, al Gobierno colombiano se le asignó la función de intervenir en la planeación de la economía. El propósito del Gobierno planificador se evidenció en el gasto -apropiaciones presupuestales definitivas- dirigido a la inversión, lo cual representó entre el 25% y el 54% del gasto público. Durante este período, el tamaño del Estado no superó el 13% del PIB.

---

[1] Que en cumplimiento de sus funciones impide la solución de los conflictos distributivos a costa de inflación, pues no le permite al Gobierno recursos de señoreaje.

[2] La disponibilidad de información estadística, para trabajar una serie histórica representativa, tomando como año base 1994, delimitó el período de análisis de 1950 a 2008.

En la tercera etapa, a partir de los años noventa, el Gobierno asumió un papel diferente. Su función esencial cambió en virtud de las preferencias políticas recogidas en la Constitución de 1991, pues la sociedad, en cumplimiento de los postulados del Estado Social de Derecho, determinó que el Gobierno Central pasara de ser planificador a redistribuidor de recursos, especialmente, hacia los Gobiernos sub-nacionales. En esta etapa, el tamaño del Estado superó el 30% del PIB, y el gasto -apropiaciones presupuestales definitivas- se dirigió, entre el 74% y el 87%, a funcionamiento (transferencias) y pago de servicio de la deuda.

Este crecimiento coincide con dos hechos políticos de transcendencia para el país: la entrada en vigencia de la Constitución Política de 1991 y la elección popular de alcaldes. Ambos se vinculan con el compromiso de los gobernantes frente a las preferencias políticas de los electores por mayor redistribución de recursos y por el deseo de llegar o mantenerse en el poder.

Existen varias formas para medir el tamaño del Estado. El utilizado en esta investigación es la participación del Presupuesto General de la Nación[3] (PGN), tomando las apropiaciones definitivas -presupuesto ejecutado- sobre el tamaño de la economía, PIB, para la serie de datos de 1950 a 2008.

El modelo trabaja la relación del PGN/PIB como variable endógena o dependiente, y como explicativas o regresores dos categorías de variables: las políticas y las económicas. Las primeras, incluyen *dummies* como la Constitución de 1991 y la elección popular de alcaldes[4]; y las segundas, introducen la tasa de ingreso *per cápita*.

Se inicia con el método de Mínimos Cuadrados Ordinarios. La verificación de los supuestos del modelo lineal condujo a la utilización del método de Mínimos Cuadrados Factibles Iterativos y por Etapas, y se utilizó un proceso Autoregresivo de Orden 1 AR

[3] El PGN está integrado por el presupuesto nacional y los excedentes de los establecimientos públicos y el de las empresas industriales y comerciales del Estado. Durante las últimas vigencias fiscales, el primero representó en promedio el 94% del PGN y el segundo, el 6% restante.

[4] La variable *dummy* para la elección de alcaldes busca medir el efecto del cambio estructural en la dinámica de las prácticas política al pasar de designados a una elección popular de los mismos.

(1). Este modelo señala cómo el crecimiento del tamaño del Estado se explica por la Constitución de 1991, la tasa de ingreso *per cápita* con signo negativo y el Acto Legislativo No.1 de 1986 sobre la elección popular de alcaldes, para lo cual muestra una capacidad explicativa del 95.71% y un error del 1.89%.

Con el fin de dar robustez al análisis, se aplicó un Vector Autoregresivo (VAR). En los resultados obtenidos se muestra el rechazo de la hipótesis de estabilidad estructural de los parámetros para los años 1986 y 1991, justo cuando se introducen en el modelo las *dummies* elección popular de alcaldes y la Constitución de 1991.

Además de esta Introducción, el documento se organiza de la siguiente manera: en la sección 1, se hace una revisión bibliográfica breve, de la literatura relacionada con el crecimiento del gasto público; la sección 2, presenta reflexiones sobre el efecto de la Constitución de 1991 con énfasis en el nuevo papel asignado al Gobierno como agente redistribuidor, con descentralización de gastos y sin una restricción presupuestal efectiva en el crecimiento del tamaño del Estado; la sección 3, informa sobre el tamaño del Estado visto como la proporción del Presupuesto General de la Nación (PGN) sobre el tamaño de la economía -PIB-; la sección 4, desarrolla el modelo teórico y empírico, el primero, fundamentado en el trabajo de Meltzer y Richard (1981) de la teoría racional del tamaño del Gobierno, con dos extensiones, y se complementa con nuevas variables estudiadas por la Nueva Economía Política, y el segundo, soporta la evidencia empírica para Colombia; finalmente, en la sección 5 se presentan las conclusiones de esta investigación.

1. Una revisión de la literatura

Las teorías mencionadas en este acápite, no son las únicas existentes para explicar el aumento del tamaño del Estado. Se hará referencia, especialmente, a aquellas cuyas contribuciones teóricas y empíricas vinculen el gasto público con diferentes variables políticas (Drazen, 2000). Éstas se apartan del concepto de un Gobierno benefactor o benevolente, cuyo propósito es buscar la maximización del bienestar social.

La respuesta al interrogante sobre los determinantes que podrían explicar las tendencias del crecimiento del tamaño de Estado fue anticipada por Wagner en 1911. Éste se refiere a dos posibles canales. Primero, argumenta que, a medida que las economías crecen y diversifican su estructura productiva, se requieren mayores servicios por parte del Estado para proteger los derechos de propiedad, arbitrar disputas comerciales, reducir costos de transacción y resolver problemas de acción colectiva. Ello estimula la actividad productiva y el crecimiento económico, generándose un círculo virtuoso entre los niveles de ingreso y el tamaño del sector público. Un segundo argumento es que la elasticidad del ingreso de la demanda por bienes sociales, como la educación y la cultura, es mayor a uno, lo cual explica que cuando aumenta el producto, la demanda de estos bienes aumenta más que proporcionalmente.

Así, la elasticidad precio de la demanda y el precio ambos determinan si el Gobierno crece o se reduce. Si el precio de los bienes o servicios del Gobierno se incrementan y la cantidad demanda de bienes y servicios no disminuye en una cantidad proporcional, el gasto total aumenta. También, si el precio de los bienes y servicios del Gobierno decrece y la cantidad demanda de bienes o servicios aumenta por un monto proporcional más grande, el gasto total se incrementa

Es así como, con el advenimiento de la prosperidad en los países occidentales, se hicieron sostenibles las mayores demandas por redistribución, inducidas por la extensión de los derechos políticos. La prosperidad se reflejó en un mayor crecimiento económico,

así como en mejores indicadores de salud, menores tasas de natalidad y mayor esperanza de vida. Estos cambios generaron mayores demandas por gasto social.

Garrett y Rhine (2006: 17-27) clasifica las teorías sobre el tamaño y crecimiento del Gobierno en dos categorías: *del Estado a los ciudadanos* y *de los ciudadanos al Estado.*

En la primera categoría, del Estado a los ciudadanos[5], el Estado crece debido a las ineficiencias inherentes en las actividades e incentivos del sector público que enfrentan los burócratas del Gobierno. Aunque este enfoque es diferente al de esta investigación, se hará una breve referencia al mismo.

Niskanen (1971, 2001), postula que los burócratas del Gobierno maximizan el tamaño del presupuesto de sus entidades, de acuerdo con sus propias preferencias dada su posición de monopolio. En esa dirección es posible un tamaño del presupuesto para las entidades públicas mayor al requerido para satisfacer las solicitudes de los ciudadanos. Ello puede suceder, en primer lugar, por la dificultad de monitorear con precisión la eficiencia de producción cuando el producto disponible no es una unidad tangible. En segundo lugar, el carácter monopólico de la mayoría de las entidades públicas les protege de presiones competitivas necesarias para mejorar la eficiencia. Tercero, como las entidades donde se asigna el presupuesto no conocen en detalle la estructura de costos de las otras entidades públicas, se presenta una oportunidad para sobre estimar los costos y recibir un presupuesto mayor. En 70 casos examinados por el autor, el costo de prestación de servicios, en bienes idénticos, ofertados por el sector público y el privado, en todos menos en cinco, el costo de la prestación pública fue significativamente mayor frente a la oferta privada, dando así apoyo a la teoría de la burocracia del Gobierno.

Katsimi (1998) presenta una explicación para el tamaño del sector público basado en la idea de “seguridad social”. Hace tres supuestos. Primero, el sector público y el sector privado producen el mismo bien. Segundo, el sector público es menos eficiente *versus* el privado, en el sentido de que la transferencia de recursos desde el sector privado al público conduce a una caída en el consumo total. Y tercero, el estatus permanente del

[5] *State-over-citizen*.

empleo público en la mayoría de países, implica una menor volatilidad de la producción pública con respecto a la del sector privado. En su modelo todos los trabajadores tienen el mismo poder de voto y pueden afectar el tamaño real del empleo público que es fijado por el Gobierno. Éste busca maximizar la probabilidad de ser reelegido. En sus hallazgos encontró que el tamaño del sector público se establece por el Gobierno y es superior a la curva de demanda cuando el nivel de preferencias de los votantes por empleo es más grande que la pérdida por el consumo asociada con el empleo público.

Para Baumol (1967), la acumulación tecnológica en la producción o fabricación de bienes, marca diferencias en el costo y en el precio real de los bienes ofrecidos por el sector privado y por el Gobierno. Muestra como el incremento en el precio de bienes o servicios del sector público relativo a los del sector privado se debe a la productividad ganada en la producción. Como la mayoría de programas del Gobierno son servicios (educación, defensa nacional, etc.), no han alcanzado la misma eficiencia ganada en el sector privado. Así, los precios relativos de los bienes públicos se han incrementado y, con ello, el crecimiento del Estado.

Mueller (2003), siguiendo los planteamientos de Baumol (1967) presenta evidencia empírica para 25 países de la OECD.[6] De éstos, 20 países mostraron el crecimiento esperado por el efecto Baumol en los gastos del Gobierno como porcentaje del PIB para el período 1960 – 1995. Cuatro crecieron en alguna extensión y solo uno decreció como resultado de la reducción de gastos en defensa después de acabada la Guerra Fría.

La segunda categoría, según Garrett y Rhine (2006: 17-27), de los ciudadanos al Estado[7], explica el crecimiento del Estado como una respuesta a las mayores demandas de los ciudadanos por los programas del Gobierno y éste responde al deseo de los votantes. En esta investigación se siguen argumentos como estos, donde se relaciona directamente la redistribución con el tamaño del Estado.

---

[6] OECD: Organization for Economic Cooperation and Development. Organización de Cooperación y Desarrollo Económico.
[7] *Citizen-over-state*.

En este grupo se clasifican autores como Downs (1957 y 1961), quien señala como un determinante fundamental del crecimiento del Estado la extensión del voto a todos los ciudadanos, la cual puede estar asociada con una mayor demanda por bienes y servicios con altos componentes redistributivos. Ello obedece a que el votante mediano[8] es más pobre y disfrutará de los beneficios de los bienes públicos en mayor medida que los costos que deberá soportar debido a los mayores impuestos. Como el Gobierno busca maximizar su soporte político en una democracia directa de mayorías, su política de gasto público la determina la demanda por bienes públicos del votante mediano. En términos del acceso de la población a los derechos políticos, cuanto mayor sea el nivel de desigualdad en la distribución del ingreso en una sociedad, habrá niveles más altos de gastos redistributivos del ingreso y, por ende, un mayor tamaño del Estado.

Husted y Kenny (1997), y Lott y Kenny (1999) presentan evidencia de la relación entre la extensión del voto universal con el favorecimiento de la demanda de bienes públicos en general, y del gasto social en particular, para las ciudades y Estados de los Estados Unidos.

Meltzer y Richard (1978, 1981, 1983) presentan un modelo donde los ciudadanos seleccionan entre ocio y trabajo para maximizar su consumo, el consumo está inversamente relacionado a la tasa de impuestos y positivamente relacionado con la subvención o transferencia recibida del Gobierno; y el ingreso se relaciona positivamente con la productividad. A mayor productividad, mayor ingreso, y un ingreso más alto, incrementa el consumo y el bienestar. Estos autores muestran que los ciudadanos, bajo un mecanismo de agregación de preferencias, demandarán la combinación de tasa de impuestos y la transferencia del Gobierno que maximice su bienestar (ingreso *ex post*). Individuos con un nivel de productividad más bajo, y por ello un menor nivel de ingreso, demandarán una tasa de impuesto más alta y una transferencia mayor pagada del Gobierno. Ello es, hay ganadores y perdedores de la redistribución y da una función importante a la restricción presupuestal en el crecimiento del tamaño del Estado.

[8] Considerado el votante decisivo en las elecciones de política pública que se adoptan por una regla de mayoría simple.

Al votar, los ciudadanos expresan sus preferencias sobre los costos y beneficios de diferentes opciones, entre ingreso *ex ante* e ingreso *ex post*, relacionadas con distintas tasas de impuestos. Así, Meltzer y Richard (1981) confirman la hipótesis según la cual el tamaño del Estado depende de la relación del ingreso medio con el ingreso del votante mediano - votante decisivo.

Mattos (2009) parte de los planteamientos de Meltzer y Richard (1981) y estima un modelo para los gastos locales y estatales de los Estados Unidos donde todas las actividades del Gobierno se basan en la distribución más que en la provisión de bienes públicos. El modelo sugiere que el crecimiento del tamaño del Gobierno federal durante la Segunda Guerra Mundial se relaciona con la expansión del sufragio universal. Los nuevos votantes tienen ingresos menores, así el votante mediano es más pobre que antes de la expansión del voto y demanda un Estado más grande. Los resultados soportan los planteamientos de Melzert y Richard donde una desigualdad mayor de los agentes, en términos del ingreso, determina un tamaño del Estado más grande.

Por su parte, Shelton (2007) utilizado datos estadísticos financieros de los Gobiernos tomados del Fondo Monetario Internacional y con series de tiempo y corte transversal para una muestra de más de 100 países en el período 1970 - 2000, encuentra que el nivel de desigualdad, junto con el acceso político afectan el tamaño del gasto público.

Acemoglu y Robinson (2006) realizan una extensión del modelo de Melzert y Richard (1981). Pasan de democracias directas a representativas, donde el elegido implementa la política redistributiva escogida por el votante mediano, y si éstos son más pobres, aumenta el tamaño del Estado. Cuando cambian de políticas de interés general a particular el conflicto de intereses entre ricos y pobres se genera con respecto al bien público deseado y a la tasa de impuesto. Como los pobres son mayoría, la política preferida induce a un Estado más grande. Con las trasferencias focalizadas, el bien público se dirige al segmento de la población donde se concentra la mayoría de votantes; es decir, el votante mediano. En este escenario es importante saber a quién se dirigen las transferencias y la tasa de impuestos de equilibrio es mayor, pues intuitivamente, como la distribución va a un solo grupo, el beneficio neto es mayor, con lo cual el tamaño del Estado crece.

Alesina y Giuliano (2009), con un modelo inter-temporal evalúan los factores que determinan las preferencias por redistribución en los Estados Unidos. Los hallazgos encontrados en relación con el ingreso siguen los planteamientos de Meltzer y Richard (1981). Cuando agregan movilidad social y la expectativa futura es de un ingreso mayor, los votantes prefieren menos redistribución y un Estado más pequeño. En su análisis con la raza, encontraron que los blancos, quienes representan la mayoría de la población, son menos favorables a la redistribución, *versus* la minoría negra quienes prefieren una distribución mayor.

Kristov, Linder y McClelland (1992) presentaron un modelo que examina las simpatías políticas basadas en la afinidad sobre la distribución del ingreso. Estudiaron el período precedente y durante la Gran Depresión. Explican que, cuando la economía estuvo en expansión, los americanos votaron en contra de aumentar los impuestos para redistribuir a los pobres. Pero después del cambio de la dirección de la economía en los años treinta, los impuestos a los ingresos aumentaron y el número de programas que redistribuye el ingreso y la riqueza también se incrementaron.

Desdoigts y Moizeau (2005) sugieren un modelo para explicar por qué una mayor desigualdad social puede estar vinculada con un menor número de votantes demandando políticas más redistributivas en una democracia donde el nivel de redistribución se decide por votación de mayorías. Construyen sus argumentos sobre la base de la importancia que las aspiraciones de los miembros de una comunidad tienen como fuente de inspiración para cada individuo cuando revelan sus preferencias sobre el alcance de las políticas redistributivas alejándose del teorema del votante mediano. Ofrecen una explicación de por qué habría menos presión por redistribución en economías más desiguales y segmentadas como, por ejemplo, en los Estados Unidos, en comparación con economías caracterizadas por una población más homogénea y con movilidad ascendente en el ingreso, como es el caso de los países escandinavos, donde las solicitudes por redistribución son más grandes.

Lijphart (1997) y Bénabou (1996 y 2000) presentan una paradoja en la política pública por cuanto, según sus hallazgos, el Estado redistribuye menos en presencia de una fuerte desigualdad en la distribución del ingreso en contextos de sistemas electorales democráticos. Muestran que los ciudadanos de mayores ingresos son los que más

ejercen su derecho al voto y los que tienen más alcance a formas alternativas de participación política (*lobby* y contribuciones al financiamiento de las campañas, por ejemplo). Dada la diferencia entre la participación de jure y de facto, y en vista de que los ciudadanos de altos ingresos están mejor representados en el proceso político, se presenta una menor demanda por redistribución. Esta relación negativa entre desigualdad y gastos de redistribución ha sido documentada en economías desarrolladas y en vía de desarrollo (Lindert, 2004).

Los grupos de interés también pueden incrementar el tamaño del Estado. Cuando los miembros de una organización hacen presión política, son más efectivos que los ciudadanos individualmente, no obstante los problemas del gorrón[9] (Olson, 1965; Moe, 1980).

Un grupo de interés puede ser pensado como una colectividad de votantes organizados que tienen las mismas preferencias por una política específica. Por medio del *lobby*, un grupo de interés puede obtener una política deseada que tenga beneficios directos para ellos, y hacer que los costos de la política se esparzan entre millones de contribuyentes. La falta de conexión entre los costos y los beneficios genera un gasto público ineficiente. Esto es, el costo social de la política será mayor *versus* el beneficio social.

Chamon y Kaplan (2013) presentan un modelo sobre la forma de financiamiento de las campañas para las elecciones a la Cámara de Estados Unidos en el período 1984 -1990, considerando aportes de grupos de interés. En sus hallazgos encontraron que éstos a veces pueden obtener apoyo sin gastar dinero e incluso el dinero que ellos gastan sólo refleja la superficie de su influencia. Sugieren que la conexión entre el dinero gastado y el efecto del dinero en la política no es simple. Por ello, centrar el trabajo empírico simplemente en contribuciones de grupos de interés a las campañas puede subestimar la influencia de dichos grupos.

[9] La figura del gorrón, polizón o “free-rider” se entiende como aquel que disfruta de los beneficios de una acción colectiva sin participar en ella.

Weingast, Shepsle y Johnson (1981) analizan políticas redistributivas que concentran beneficios en un distrito especial, a través de un proyecto específico financiado por los contribuyentes dispersos en todo el país. Señalan como cada región de la circunscripción no toma para sí misma el costo de los proyectos de otras localidades. En consecuencia, el beneficio neto de un proyecto dado está sobre estimado. Sin embargo, los políticos o gobernantes de dichas localidades tienen gran interés en el mismo por el respaldo que puedan recibir de su región.

Becker (1983) presenta una teoría de la política pública como el resultado de la competencia entre los grupos de presión. Toma los grupos de presión como un bien público.[10] Encontró que la eficiencia en la producción de la presión está parcialmente determinada por los costos de controlarla. Un control más grande sobre los gorrones incrementa la cantidad de presión. Con niveles más altos de presión, un grupo de presión especial puede adquirir reducción de impuestos o mayores subsidios. Por lo tanto, la interacción entre los grupos de presión en competencia aumenta el poder del *lobby*, y con ello, el gasto del grupo de interés.

Aunque la teoría de los grupos de interés puede proveer, al menos en parte, una explicación razonable para el tamaño del Estado, aún no está libre de problemas como el de la causalidad. Concretamente, como lo plantean Mueller y Murrell (1985, 1986), ¿la actividad de los grupos de interés causan los gastos del Gobierno, o los cambios en el nivel de los gastos del Gobierno influencian la actividad de los grupos de interés?

Teorías como la de Joulfaian y Marlow (2001), asimilan los modelos de la elección pública y el comportamiento monopólico del Gobierno, a la conducta del leviatán. Éstos son tomados de la literatura económica de la organización industrial. Siguen el argumento del monopolio privado en la producción donde los precios y los beneficios son relativamente altos.

La hipótesis del Gobierno leviatán sugerida por Brennan y Buchanan (1977, 1980), es motivada por el deseo de entender correctamente el comportamiento del Gobierno, así

[10] Un bien público es no rival -el consumo de una persona no impide el consumo de otros- y no excluyente, pues no existen mecanismos de precios para negar el consumo.

como para recomendar medidas eficaces en el control de su conducta. Los ciudadanos, se supone han perdido todo el control de su Gobierno y la competencia política es vista como una restricción inefectiva sobre el crecimiento del mismo. El Gobierno leviatán es entendido como una entidad pública que busca maximizar su propio ingreso, y no como un proveedor benevolente de mercancías, un reductor de las externalidades, y un redistribuidor de renta.

Para Brennan y Buchanan (1977, 1980), sólo las restricciones constitucionales sobre la autoridad del Gobierno, la descentralización de los impuestos y el poder del gasto de los Gobiernos y los asuntos de deuda, pueden limitar a un Gobierno leviatán. Presentan evidencia empírica donde soporta que la competencia entre las distintas unidades fiscales de los Gobiernos locales es un medio eficaz de controlar el tamaño central del leviatán. La concentración de los impuestos en manos del Gobierno central expande su rango sobre el cual puede aplicar su poder monopólico. Cuanto mayor es el rango de actividad económica gravada por el Gobierno central, es probable que el tamaño total del sector público sea más grande. El resultado de la descentralización se fundamenta en que una intervención en la economía debería ser más pequeña, *ceteris paribus*, dado el mayor grado de descentralización en los impuestos y en los gastos. La autonomía fiscal conduce a una competencia territorial que limita el tamaño del sector público y aumenta la eficiencia. El corolario es una demanda de descentralización que tenga en cuenta las preferencias locales, forzosamente heterogéneas (Pérez, 2008)

Joulfaian y Marlow (2001), prueban la hipótesis de la descentralización examinando un conjunto de datos que considera todas las unidades del Gobierno en un estudio para los Estados de Estados Unidos en los años 1981 y 1984, y ofrecen evidencia empírica que soporta la hipótesis de Brennan y Buchanan (1977, 1980) en el sentido que la descentralización fiscal tiene un efecto inverso asociado con el tamaño total del Estado.

Grossman (1992) examinó el impacto de la descentralización fiscal, la colusión intergubernamental y la dependencia fiscal, en la determinación del tamaño del sector público en Australia, entre los años 1950 y 1984. Definió el sector público como un porcentaje del total de los gastos del Gobierno en relación con el PIB. En dicho período, éste creció del 28.2% al 41.5%, donde los gastos del Gobierno estatal y local, como porcentaje de los gastos totales del Gobierno, pasaron del 42.7% en 1950, al 47.0% en

1984. La evidencia no apoyó la hipótesis de la descentralización planteada por Brennan y Buchanan (1977, 1980), pues aunque el autor encontró una correlación positiva entre la descentralización y el tamaño del sector público, no fue estadísticamente significativa. Presenta tres posibles explicaciones para esos resultados: el número pequeño de Gobiernos sub-nacionales; la insignificancia económica de los Gobiernos locales (representan aproximadamente el 5% del total de los gastos del sector público) y la relativa inmovilidad de los ciudadanos.

A diferencia de la descentralización, halló evidencia de que la colusión contribuye al tamaño del Estado. También la dependencia fiscal, definida como la proporción de las subvenciones de la Commonwealth a los Gobiernos estatales y locales, sobre el total de las finanzas estatales y locales, demuestra una correlación positiva y significante con el tamaño del sector público.

Grossman (1992) sugiere medir la descentralización como la independencia fiscal de los Gobiernos sub-nacionales del Gobierno otorgante, o sea, los gastos del Gobierno de nivel sub-nacional financiados con rentas propias como porcentaje de los gastos totales del Gobierno. En este caso, éstos declinaron del 28.7% al 24.0%, entre 1950 y 1984, en Australia.

También Oates (1972, 1989), reporta evidencia empírica contraria a los hallazgos de Brennan y Buchanan (1977, 1980). Oates vincula el tamaño del sector público con la atribución de autoridad a los niveles sub-nacionales para el ejercicio de las finanzas. Analiza el comportamiento de la descentralización de los Gobiernos estatales y locales de 43 países, y sus pruebas no apoyan la hipótesis del efecto inverso asociado con la descentralización para controlar el crecimiento del Estado. En el mismo sentido, Nelson (1986), en sus test empíricos, no encontró soporte para apoyar la hipótesis de la descentralización.

Muchos estudios empíricos han examinado el efecto de la competencia intergubernamental sobre el tamaño agregado del Estado, con resultados diferentes. Estos han dependido del periodo de tiempo analizado y, sobre todo, de la forma como se mida la descentralización.

Pérez (2008) examinó el impacto de la descentralización en España sobre el tamaño de los Gobiernos regionales donde el gasto gestionado por la administración central ha descendido en términos relativos –de un 76,6% del total en 1985 a un 53% en 2004– en beneficio de las Administraciones Territoriales, cuyo peso ha aumentado hasta un 33,4%, la autonómica (Gobierno regional), y un 12,6% la local. En sus resultados, rechaza la hipótesis de contención del Leviatán, pues la autonomía fiscal parece aumentar, en lugar de reducir, como ha sido sugerido por una parte de la literatura, el tamaño del sector público. Muestra que los Gobiernos sub-nacionales crecen más cuando obtienen una parte importante de los recursos financieros a través de transferencias intergubernamentales, pues la descentralización de gastos sin la adecuada descentralización de ingresos diluye la competencia fiscal y la responsabilidad moral, así el desequilibrio presupuestario aumenta la incongruencia entre los que se benefician de los programas y quienes los pagan.

Micklethwait (2011) señala que países como India y China se preguntan qué tipo de Estado necesitan para satisfacer las demandas de sus ciudadanos con el fin de mejorar las escuelas, los servicios de salud y la infraestructura. ¿Cómo puede hacerse un Gobierno más eficiente? ¿Qué debe hacer y qué no hacer? ¿A quién debería responder? El argumento central es que el leviatán puede ser más eficiente. Con demasiada frecuencia una institución, al menos en una democracia, que se supone sirve a los ciudadanos, se ha convertido en su jefe. Los Estados han tendido a crecer impulsados principalmente por los pagos de transferencias y subvenciones supuestamente destinados a los pobres, pero a menudo el mayor beneficio es para la clase media y alta. En general, no se trata de corrupción en todos los políticos, sino que ellos no entregan los servicios que la gente quiere.

Drazen (2000, 23 a 24)) señala problemas de agencia en la toma de decisiones en temas como las transferencias, pues el principal (Gobierno Central), delega en el agente (Gobiernos sub-nacionales), con diferencias en las preferencias, la asignación del gasto. En general, el agente no reporta información crucial al principal, a menos que reciba un incentivo para hacerlo. En la descentralización, donde las decisiones de recaudo son separadas de las decisiones del gasto, el agente tiene incentivos para aumentar el tamaño del Estado.

Persson y Tabellini (2004, 2005) evalúan algunas características de las Constituciones y su papel en la determinación del tamaño del Estado. Toman dos elementos: las formas del Gobierno -presidenciales o parlamentarias- y las reglas electorales -de mayoría o proporcionales-, y encontraron, según la evidencia empírica en su modelo, primero, regímenes presidenciales con Gobiernos pequeños *versus* democracias parlamentarias con Gobiernos grandes, y segundo, las elecciones de mayorías se asocian con Gobiernos y programas de bienestar pequeños frente al sistema proporcional electoral. Para el caso Colombia, se presenta una mezcla. Por un lado, Gobierno presidencial y por el otro, un sistema electoral de proporciones.

En participación democrática, Persson y Tabellini (2002) muestran como, en las democracias más representativas, la consciencia de los políticos sobre su período de gobierno por un término finito y su posible remplazo o cambios de su partido en el poder, son características con numerosas implicaciones sobre el gasto público.

Eslava y Nupia (2010) evalúan la hipótesis según la cual la fragmentación de partidos políticos debe afectar el gasto del Gobierno. Sus resultados para democracias presidenciales muestran que es el nivel de fragmentación en la coalición de Gobierno, más que el nivel de fragmentación de los partidos políticos en la legislatura en su conjunto, lo que afecta positivamente el tamaño del gasto.

McCubbins, Kousser y Moule (2005) buscan responder si los votantes o legisladores, a través de leyes donde se establecen limitaciones del gasto, tienen efecto sobre la reducción del tamaño del gasto público o si llegan a ser simplemente letra muerta. Estos autores se basan en la literatura sobre *Agente - Principal,* y demuestran cómo las limitaciones fiscales y de gastos pueden ser eludidas por inspiración de los funcionarios electos. Si los gobernantes responden a la demanda de sus electores evadiendo los límites al camuflar gastos en los engorrosos documentos presupuestales, crece la dificultad de hacer seguimiento a los mismos.[11] De esta manera, las limitaciones fiscales

[11] La evidencia empírica la aportan para los Estados de los Estados Unidos, comparando los patrones fiscales de cada uno de los Estados antes y después de la adopción de las leyes donde se establecen las limitaciones fiscales y de gastos.

y de gastos, por sí mismas, no son mecanismos eficaces de control del tamaño del Estado.

McCubbins (1995) analiza como las proposiciones 4,13, 98 y 99, a través de las cuales los votantes buscan comprometer la responsabilidad del Gobierno de California en el gasto, lo han limitado al punto que le es difícil responder a las demandas de los ciudadanos en materia económica, social y política. Como los controles no son claros y los compromisos son compartidos con las Cámaras, no es fácil establecer la responsabilidad de los políticos. Así, cuando los votantes ponen una restricción sobre los gastos en un área, los legisladores se mueven rápidamente a otra, y el único modo de escapar de este círculo es atender las necesidades legales de incentivos para gastar tanto como el dinero de quienes pagan impuestos lo permita.

Bails y Tieslau (2000) proveen una evaluación empírica para 49 de los 50 Estados federados de los Estados Unidos entre 1969 y 1994. Consideran el efecto de las limitaciones fiscales en el gasto real *per cápita* estatal y local en Estados Unidos. Encontraron gastos inferiores en los Estados donde se tienen límites fiscales y de gastos, y exigencia de balance presupuestal *versus* donde éstas no existen. Demuestran como un Estado con mecanismos de disciplina fiscal, enfrenta gastos *per cápita* reales aproximadamente 14 veces más bajos en relación con aquellos donde no se tiene.

Por su parte, Elder (1992) analiza la efectividad de las leyes aprobadas para limitar el crecimiento de las rentas o gastos del Gobierno en los Estados de Estados Unidos, en particular, el efecto de esas leyes sobre la carga de impuestos, durante el periodo 1950 - 1985. Resalta como las leyes de limitación de rentas y gastos pueden ser instrumentos efectivos para contener la carga de impuestos. El éxito, según el autor, depende no sólo de las provisiones de una ley, sino también del conjunto de mecanismos por el cual la disciplina fiscal es impuesta en un Estado.

Según Eslava (2006), los votantes tienden a ser conservadores fiscales, pero enfrentan dificultades en el monitoreo del gasto del Gobierno y en la elección de impuestos, por ello la disciplina fiscal debe ser aumentada por límites numéricos al déficit.

Alesina y Tabellini (1990) presentan un modelo donde el gobernante de turno aumenta estratégicamente el gasto y genera déficit para atar las manos de sus sucesores a través de la deuda. Si el gobernante de turno se enfrenta con un alto riesgo de ser remplazado por alguien de un partido diferente, es posible que aumente el gasto en bienes de su preferencia dado que el costo del déficit probablemente será pagado por su sucesor. Así mismo, Alesina y Perroti (1995) advierten como la naturaleza inter-temporal de las decisiones de gastos e impuestos crean vínculos a través de las generaciones y pueden dejar legados negativos a quienes aún no han nacido, como es el caso de la deuda, reflejándose en el crecimiento del tamaño del Estado.

En Colombia también se ha evaluado el efecto de las decisiones políticas sobre el comportamiento del Presupuesto General de la Nación con enfoques diferentes a los analizados en este documento. Pero ninguno de ellos se centra en el crecimiento del tamaño del Estado y su vínculo con las preferencias políticas por redistribución en cumplimiento del Estado Social de Derecho.

Las áreas de investigación se han concentrado en temas como el énfasis en los procesos presupuestales, Ayala (2000), Perotti y Ayala (2000), Cárdenas, Mejía y Olivera (2006), Iregui, Melo y Ramos (2006); en la falta de un acuerdo político que excluya el desequilibrio fiscal como una opción para los actores públicos y privados, Wiesner (2004); en los efectos de la Constitución en las instituciones políticas y los resultados de políticas, especialmente en las áreas fiscal y monetaria, Cárdenas, Junguito y Pachón (2005); y en la adopción de una regla fiscal cuantitativa sobre los gastos del Gobierno central, Lozano, Rincón, Sarmiento y Ramos (2008) y el Comité Interinstitucional (2010).

Como lo señalan Fergusson y Querubin (2010), existen tres elementos fundamentales planteados en la aplicación de las normas: las restricciones a los gobernantes deben estar normadas; las políticas no se aplican en el vacío y se desarrollan dentro de un contexto específico; y la formación de rentas y la asignación del gasto es un proceso similar a favor por favor se paga.

2. La Constitución Política de 1991

"La primera Constitución que se dio el país en 1832, inauguró en Colombia la creencia ingenua de que con la consagración del texto escrito se obtienen los resultados" Tirado Mejía (1991: p. 13)[12]

Para Rodríguez y Uprimny (2007 p. 36), la Constitución colombiana de 1991 es una Constitución normativa[13] y valorativa[14] del constitucionalismo social, en la medida en que no sólo reconoce derechos liberales, sino también derechos sociales y les otorga fuerza normativa. Y es una Constitución abierta[15] porque admite políticas públicas muy diversas para alcanzar esos derechos sociales.

La Constitución de 1991 consolidó un cambio profundo en la orientación de la función del Estado, con importantes efectos sobre su tamaño. Este nuevo contexto político se visualiza como la etapa donde culminaron las condiciones para una creciente demanda social por redistribución. La esencia de dicho cambio se evidencia en el paso de un Estado planificador a uno redistribuir de recursos a los Gobiernos regionales en cumplimiento del Estado Social de Derecho (Artículo 1º).

Con la descentralización, entendida esencialmente como la canalización de un importante volumen de recursos hacia las regiones por parte del Gobierno Central, las decisiones del gasto en cabeza de las autoridades locales se separaron de las de recaudo a cargo del Gobierno Central, y ello, probablemente, generó incentivos para aumentar el tamaño del Estado. Pues como lo señala Oates (1972, 1989), hay un vinculo

---

[12] "Economía Colombiana. La economía en la Constitución¨, en: Revista de la Contraloría General de la República, N°. 234, abril, 1991.
[13] Es normativa porque vincula especialmente al legislador y por vía indirecta al Ejecutivo y cuenta con mecanismos que garantizan su supremacía y su carácter obligatorio.
[14]Es valorativa porque además de diseñar instituciones y establecer procedimientos consagra un orden de valores que debe ser aplicado y realizado.
[15] Es abierta porque no prefiguran los instrumentos para alcanzar las metas.

entre el tamaño del sector público con la atribución de autoridad a los niveles sub-nacionales para el ejercicio de las finanzas.

La naturaleza del papel del Estado, como los nuevos elementos que la conforman, recogidos en el acuerdo político de 1991, al no considerar una restricción presupuestal[16], conducirían a un Estado de mayor tamaño, como se verá más adelante.

2.1 Naturaleza del cambio en la función del Estado

La esencia conceptual de la modificación de un Estado planificador a uno redistribuidor, la señala la Sentencia No. C-776 del 9 de septiembre de 2002, donde la Corte Constitucional manifiesta:

> El concepto de Estado Social de Derecho nació en Europa en la segunda mitad del siglo XX, como una forma de organización estatal encaminada a "realizar la justicia social" y la dignidad humana mediante la sujeción de las autoridades públicas a los principios, derechos y deberes sociales de orden constitucional. En esa medida, el presupuesto central sobre el cual se construye este tipo de organización política es el de una íntima e inescindible interrelación entre las esferas del "Estado" y la "sociedad", la cual se visualiza ya no como un ente compuesto de sujetos libres e iguales en abstracto –según ocurría bajo la fórmula clásica del Estado liberal decimonónico–, sino como un conglomerado de personas y grupos en condiciones de desigualdad real. De esta forma, el principio de Estado Social de Derecho contrasta con el Estado de Derecho Liberal en cuanto a sus fines: el Estado Social de Derecho ya no se limita solamente a asegurar la vida, la propiedad y la libertad mediante la protección contra el fraude, el hurto, el incumplimiento contractual o los daños ocasionados por terceros, funciones típicas del Estado gendarme. Sus fines tienen mayor alcance e incluyen, entre otros, promover la prosperidad general; garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica,

[16] El Acto Legislativo 3 del 10 de julio de 2011, "Por el cual se establece el principio de sostenibilidad fiscal", modificó los Artículos 334, 339 y 346 de la Constitución Política de 1991, sin menoscabar los derechos fundamentales. En él se determina que el Plan Nacional de Desarrollo, conformado por una parte general y un plan de inversión, debe estar dentro de un marco que garantice la sostenibilidad fiscal.

> política, administrativa y cultural de la Nación; y asegurar la vigencia de un orden justo.[17]

A diferencia de las constituciones anteriores, la Carta Magna de 1991 consagró a Colombia como una República democrática, participativa y pluralista (Artículo 1°). Seguida con la declaración de un Estado Social de Derecho, organizó al país en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entes territoriales, se fundamenta en la prevalencia del interés general y en garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la misma.

Para Carlos Lemos Simmonds (1998: 48), la Carta Política de 1991, "*es letra y espíritu del Constitucionalismo contemporáneo*". En las declaraciones del Preámbulo, incluye asegurar la vida, la convivencia, el trabajo, la justicia, la igualdad, el conocimiento, la libertad y la paz; contempla la exaltación de un orden económico y social justo, sigue con los principios fundamentales, los derechos y libertades individuales de la primera generación; los derechos sociales, económicos y culturales de la segunda generación; los derechos colectivos y del ambiente de la tercera generación; la protección y la aplicación de dichos derechos y la responsabilidad que nace del ejercicio de todos ellos. También tuvo en cuenta la forma de reformar la misma Constitución, la Asamblea Nacional Constituyente y el Referendo (Artículos 218 y 374).

2.1.1 El Estado planificador

El Estado como planificador de la economía, aparece explícitamente a partir de la reforma constitucional de 1936, donde en el Artículo 11 señala: "*El estado [sic] puede intervenir por medio de leyes en la explotación de la industria o empresas públicas y privadas, con el fin de racionalizar la producción, distribución y consumo de las riquezas, o de dar al trabajador la justa protección, distribución y protección a que tiene derecho"*.

Por su parte, el Acto Legislativo No. 1 de 1945, reformatorio de la Constitución Nacional, en su Artículo 4º, mantuvo la norma establecida en 1936, pero fijó que la intervención se

---

[17] Citada por Wiesner (2004: 5).

haría por mandato de ley, como lo dice el Artículo 7º que modifica el Artículo 69: "*corresponde al Congreso hacer las leyes y por medio de ellas ejercer las siguientes atribuciones: …fijar los planes y programas a que debe someterse el fomento de la economía nacional, y los planes y programas de todas las obras públicas que hayan de emprenderse o continuarse*".

A su vez, el Acto Legislativo de 1968, en el Artículo 6º, ratificó la dirección general de la economía a cargo del Estado al señalar que,

> […] éste intervendrá, por mandato de ley, en la producción, distribución, utilización y consumo de los bienes y en los servicios públicos y privados, para racionalizar y planificar la economía a fin de lograr el desarrollo integral. Intervendrá también el Estado, por mandato de la ley, para dar pleno empleo a los recursos humanos y naturales, dentro de una política de ingresos y salarios, conforme a la cual el desarrollo económico tenga como objeto principal la justicia social y el mejoramiento armónico e integrado de la comunidad, y de las clases proletarias en particular.

La función de planificador citada se vincula con el comportamiento de las asignaciones presupuestales para inversión. Especialmente, durante el período comprendido entre 1960 y 1990, los gastos en inversión desempeñaron un papel importante y ganaron participación en el Presupuesto General de la Nación, como se verá en el Capítulo 3.

2.1.2 El Estado redistribuidor

En 1991, la interrelación entre el "Estado" y la "sociedad", tal como lo señaló la Corte Constitucional en la Sentencia C-776 ya citada, le asignó al Estado el papel de redistribuidor. Con ese propósito, la Constitución de 1991, en el Artículo 334 estableció que la dirección general de la economía está a cargo del Estado,[18] pero en esta ocasión, para alcanzar objetivos como el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, la distribución equitativa de las oportunidades y los beneficios del desarrollo y la

[18] Éste intervendrá, por mandato de la ley, en la explotación de los recursos naturales, en el uso del suelo, en la producción, distribución, utilización y consumo de los bienes, y en los servicios públicos y privados.

preservación de un ambiente sano. El mismo texto orientó la intervención del Estado en el propósito de dar pleno empleo a los recursos humanos y asegurar que todas las personas, en particular las de menores ingresos, tengan acceso efectivo a los bienes y servicios básicos en cumplimiento de los principios de justicia e igualdad. Además, le asignó la función de promover la productividad, la competitividad y el desarrollo armónico de las regiones.

Con el fin de cumplir con las obligaciones asignadas, el Gobierno presenta los planes de desarrollo (Artículos 339 a 344) acompañados de los respectivos presupuestos (Artículos 345 a 355), donde anualmente el proyecto de ley de apropiaciones contiene la totalidad de los gastos de la vigencia fiscal respectiva. Si los ingresos legalmente autorizados no son suficientes para atender los gastos proyectados, el Gobierno tiene la facultad de proponer la creación de nuevas rentas o modificar las existentes para financiar el monto de gastos contemplados.

En consecuencia, la relación íntima e inseparable, establecida en la Constitución Política de 1991, entre la sociedad y el Estado, donde la primera está constituida por un grupo de personas en condiciones de desigualdad real, y el segundo tiene como función garantizar la efectividad de los principios, deberes y derechos de este grupo de personas, refleja el cambio de la función de planificador a redistribuidor de recursos. En esencia, las reformas redefinieron la responsabilidad del gasto en todos los niveles de Gobierno y modificaron el sistema de transferencias del nivel central hacia los Gobiernos municipales y departamentales, lo cual se manifiesta en el Presupuesto General de la Nación (PGN).

2.2 Componentes de la nueva función del Estado

En la Constitución Política de 1991 se expresan los componentes de la nueva función del Estado, que configuran un nuevo contexto político, donde se generan incentivos para una mayor demanda social por recursos, como se observa a continuación.

2.2.1 Orientación hacia la redistribución

En los Artículos 356 y 357 de la Constitución de 1991, se estableció el marco general para la asignación de funciones entre los Gobiernos sub-nacionales, como para la

distribución de las transferencias del Gobierno Nacional hacia las entidades territoriales. Así la consolidación de la descentralización, puede ser entendida esencialmente como redistribución, pues orientó conceptualmente la asignación de los recursos. Es decir, el Gobierno Central recauda impuestos y los reparte a las regiones; por su parte, las autoridades locales definen el uso de estos impuestos en el marco de unos criterios fijados en las normas.

Específicamente, el Artículo 356 señaló el destino de los recursos del situado fiscal para salud y educación entre los Gobiernos departamentales y los distritos especiales. A su vez, el Artículo 357 estableció los porcentajes sobre los ingresos corrientes de la nación que deben transferirse a los municipios y a otras entidades territoriales y algunos criterios para su distribución. Ello es, el Artículo 356 fijó el destino específico de los recursos del situado fiscal, pero no determinó el porcentaje de los ingresos corrientes de la nación que deben transferirse con este fin. A su vez, el Artículo 357 estableció los porcentajes de los ingresos corrientes que deben transferirse a los municipios, pero no estableció los programas específicos de gasto que deben financiarse con estos recursos. Así se orientó la distribución de recursos a las regiones.

La descentralización puede ser comprendida, por un lado, como un sistema de concentración de la responsabilidad fiscal y, por otro, como un sistema de redistribución de ingresos, en el cual se clasifica Colombia. En la primera, los Gobiernos locales tienen completa autonomía en el gasto y en el ingreso. En estos sistemas los impuestos locales financian los bienes públicos locales y el Gobierno central se encarga, por ejemplo, de gastos como la defensa. En la segunda el Gobierno Nacional es el principal recaudador de impuestos y el proveedor de recursos. Por su puesto, entre estas dos clasificaciones existe una gran variedad de gamas.

Para el caso colombiano, la descentralización contemplada en la Constitución de 1991 y sus leyes reglamentarias no estuvieron orientadas a otorgar un alto grado de autonomía fiscal a los Gobiernos locales. Esencialmente, estas reformas se orientan a mejorar la efectividad del gasto público del Gobierno Nacional mediante la canalización de un importante volumen de recursos hacia las regiones (cesión de rentas nacionales).

- La descentralización como redistribución.

Aunque la descentralización es un hecho político previo a la Carta Magna de 1991, fue consagrada en la misma (Artículo 287), al orientar de manera especial la distribución de los recursos a las entidades territoriales (Artículos 356 a 364)[19], esto es, el porcentaje de los ingresos corrientes de la Nación[20] que deben ser cedidos a los departamentos, al distrito y a los municipios; ello se conoce como el Sistema General de Participación, SGP, (Artículos 356 y 357). Así mismo, se determinó la forma de su crecimiento progresivo y se estableció como principal destino de estos recursos la salud y la educación.

El SGP tiene origen en el Acto Legislativo N° 1 de 1968, cuando en el marco del Artículo 182 de la Constitución Política anterior se estableció que a iniciativa del Gobierno se determinarían los servicios a cargo de la Nación y de las entidades territoriales…, y se señalaría el porcentaje de los ingresos ordinarios[21] de la Nación para ser distribuidos entre los departamentos, intendencias y comisarías, así como del Distrito Especial de Bogotá, para la atención de sus servicios y los de sus municipios, conforme a los planes y programas que se establecieran.

Con la Ley 46 de 1971, se fijó que, a partir de 1973, en la Ley de Presupuesto se apropiaría como mínimo el trece por ciento (13%) de los ingresos ordinarios de la Nación. El porcentaje sería del catorce por ciento (14%) en 1974, y del quince por ciento (15%) en 1975. El valor total de esa apropiación se denominó "Situado Fiscal", donde se estableció la descentralización de los servicios de salud y educación primaria.

---

[19] Modificados con los Actos Legislativos 01 de 2001 y 04 de 2007.

[20] Los ingresos corrientes se clasifican en tributarios y no tributarios. Los ingresos tributarios se sub-clasifican en impuestos directos e indirectos, y los ingresos no tributarios comprende las tasas y las multas (Ley 38 de 1989)

[21] La Ley 46 de 1971 en el Artículo 2° define: “Para efectos de esta ley se entiende por ingresos ordinarios de la Nación y de las entidades territoriales, aquellos ingresos corrientes destinados por norma legal alguna a fines u objetos específicos”. Según Iván Jaramillo Pérez, asesor de FESCOL, en el artículo “El sistema nacional de financiamiento de las entidades territoriales” para el cálculo del situado fiscal se consideraban los ingresos ordinarios, definidos como los ingresos corrientes menos las rentas de destinación específica incluyendo el propio situado fiscal.

Posteriormente, con la Ley 14 de 1983[22], se fortaleció el fisco de las entidades territoriales.

En la Ley 12 de 1986, se determinó la cesión del impuesto a las ventas o Impuesto al Valor Agregado (IVA) de forma progresiva hasta representar el cincuenta por ciento en proporción de la población de las entidades territoriales y municipales, y se definieron explícitamente las actividades a las cuales debería destinarse los recursos cedidos por la Nación. Esta demanda social por redistribución se elevó a rango constitucional en 1991, con el mandato de aumentarla anualmente hasta llegar a un porcentaje de los ingresos corrientes de la Nación, de modo que permitiera atender adecuadamente las necesidades de educación preescolar, primaría, secundaria y media y la salud.

La Constitución de 1991 también estableció que la Nación puede financiar gastos en los servicios de competencia de los departamentos, distritos y municipios, teniendo presente los principios de solidaridad, complementariedad y subsidiariedad. Es decir, el Gobierno Central recauda impuestos, los asigna a las regiones y las autoridades locales determinan su uso.

Según Perry (1991), el criterio en la Carta Política de 1991 de fortalecer y aumentar las transferencias de recursos a los municipios es bueno, aunque según el autor, el problema es fijar los porcentajes en la Constitución y atarlos a los ingresos corrientes de la Nación.

- La descentralización como incentivo para aumentar el gasto.

Si quienes gastan no asumen el costo de proveerse sus propios ingresos, se genera lo que en la Economía Política se conoce como los problemas de agencia, donde hay un agente y un principal. La relación agente - principal se caracteriza por un interés diferente entre el principal y el agente. En general, el agente no reportará información crucial al principal si no le dan incentivos para hacerlo (Drazen, 2000: 23). En ese orden de ideas, con la descentralización del gasto, el agente es el Gobierno regional y el principal el

[22] Fijó como impuestos municipales: el predial, el de industria y comercio, circulación y tránsito y de timbre sobre los vehículos, y como impuestos departamentales, intendencias y comisarias, el consumo al licor, de cigarrillos y el de la gasolina.

Gobierno Central. Dado que el agente no toma para sí la responsabilidad del gasto, tiene incentivos para aumentar el mismo.

En tal sentido, Kalmanovitz (1992) advierte que la nueva Constitución amplió el principio de los traslados de los ingresos corrientes del Gobierno Central a los municipios. El criterio de eficiencia fiscal de las disposiciones de la nueva Constitución para trasladar ingresos a los municipios, según el autor, se ve como “regalos” del Gobierno Central, sin necesidad de que la administración local se organice y trabaje para enfrentar sus problemas. En 1990, los municipios, incluidas las grandes ciudades del país, no alcanzaron a recaudar el 1% del PIB ($2.000 pesos por habitante al año), los departamentos el 1.6%, mientras que el Gobierno Central recaudó un 11%. Así, si quien gasta no asume el costo, se generan incentivos para una mayor demanda de recursos.

En opinión de Cuellar (1996: 25 a 26), el origen del lío financiero está en la reforma constitucional que cambió el equilibrio del poder en el país. El deseo de la Nación de descentralizarse, aparentemente, es una realidad. Pero a nivel de Gobierno y de la clase política tradicional, cuya base electoral se sustenta en la distribución y acceso a recursos del Estado, no parecería que hubiese disposición para correr con los costos correspondientes en términos del poder… La realidad es que el resultado de ese conflicto de intereses, a nivel financiero, es explosivo.

Ello es, la Constitución de 1991, probablemente, profundizó la dependencia de los Gobiernos territoriales en el Gobierno Central al considerar que no se descentralizarán responsabilidades sin la previa asignación de los recursos fiscales suficientes para atenderlas.

Por su parte, Gaviria (2002) considera la descentralización del gasto como un enfoque apropiado para afianzar la descentralización en general. Lo que no se puede hacer es duplicar el gasto con la descentralización en cabeza de la Nación y crear compromisos más allá de las transferencias. Para el ex presidente, si se pierde el vínculo entre los ingresos y el cobro de tributos a los ciudadanos, como lo señala Alesina y su grupo, se da lugar a cierta irresponsabilidad fiscal, pues el que gasta no es consciente de las dificultades que se tienen para financiar ese gasto.

Según Iregui, Ramos y Saavedra (2001), a pesar de que el tema de duplicidad de funciones ha estado vigente durante los últimos años, el Gobierno nacional sigue incluyendo dentro de su presupuesto de inversión proyectos de carácter regional, los cuales, de acuerdo con la Ley 60 de 1993, no le corresponden. Esta situación obedece más a presiones de tipo político que a decisiones de carácter técnico, pues con los incentivos que el actual esquema fiscal genera es difícil pensar en una depuración completa del presupuesto del Gobierno y en la definición de una política clara de inversión que le dé prioridad a los proyectos de impacto nacional.

De forma adicional al Sistema General de Participación, y con el fin de consolidar la autonomía de las entidades territoriales en el campo político y fiscal, se consagró la elección popular de alcaldes[23] en 1986 y se consolidó con la de gobernadores en la Carta Política de 1991 (Artículo 260). Ello, probablemente, incentiva una participación democrática más alta y, como lo señala Downs (1957 y 1960), puede estar asociada con una mayor demanda por bienes y servicios públicos.

2.2.2 Expresión de las solicitudes o demandas por redistribución

Las solicitudes o demandas de los colombianos por redistribución expresamente señaladas en el articulado de la Constitución Política de 1991, no implican, por sí solas, un aumento en el gasto público. Ellas son como la gasolina para que el motor del crecimiento del tamaño del Estado iniciara.

- Principios y derechos fundamentales.

Los derechos fundamentales son aquellos donde las garantías sociales son concebidas como derechos subjetivos[24] justiciables de la tradición liberal, que pueden ser exigidos judicialmente (Uprimny, 2000: 168).

[23] Acto Legislativo 1 del 9 de enero de 1986, modificatorio de la Constitución Política de 1886.
[24] Es la facultad reconocida a la persona por la ley que le permite efectuar determinados actos, un poder otorgado a las personas por las normas jurídicas para la satisfacción de intereses que merecen la tutela del derecho.

Para los constituyentes del 91, los principios y derechos son de gran importancia, por ello, se resaltan desde el Preámbulo de la Constitución. Éstos buscan asegurar la vida, la convivencia, el trabajo, la justicia, la igualdad, el conocimiento, la libertad y la paz, dentro de un marco jurídico, democrático y participativo, que garantice un orden político, económico y social justo.

Por su parte, el Estado en cumplimiento de los principios fundamentales, tiene entre otros fines: promover la prosperidad y garantizar la efectividad de los principios, deberes y derechos consagrados en la Constitución. Los derechos se derivan de la obligación del Estado y de las personas de proteger las riquezas culturales y naturales de la Nación (Artículo 8). Como derecho, la Carta Magna de 1991 consagra la igualdad y la justicia de todas las personas y el Estado las promoverá para que sean reales y efectivas. Además, adoptará medidas a favor de los grupos discriminados o marginados, protegiendo a los más débiles (Artículos 13). La Constitución también otorgó el derecho a las personas de presentar peticiones a las autoridades por motivo de interés general o particular y obtener pronta respuesta (Artículo 23).

Estas connotaciones en pro de la igualdad y la justicia, en el Estado Social de Derecho, tiene repercusiones de importancia en el tamaño del Estado, pues los ciudadanos cuentan con la opción de hacer efectivos sus derechos. Por ello, como lo señala Uprimny (2000: 12) el juez debe garantizar, en primer lugar, el cumplimiento de los derechos fundamentales conforme a la norma vigente, y no de acuerdo a un cálculo consecuencial sobre los efectos económicos de su decisión. Por su puesto, no excluye una cierta valoración de esos efectos, pero ésta no puede convertirse en el elemento decisivo para la solución de controversia judicial.

- Derechos sociales, económicos y culturales.

Incorporar aspectos sociales, económicos y culturales como derechos tiene como supuesto que no puede existir una verdadera liberación democrática, si no hay una cierta igual social y no se garantiza a las personas al menos una satisfacción básica de sus necesidades.

(Uprimny, 2000: 170) advierte que como lo señaló Rousseau, el ejercicio de la libertad democrática supone un mínimo de igualdad fáctica, a fin de que “ningún ciudadano sea suficientemente opulento como para comprar a otro, ni ninguno tan pobre como para ser obligado a venderse”. Para el autor, a dimensión social de la ciudadanía y de la dignidad de las personas justifica y explica que la Constitución haya incorporado derechos sociales -como el derecho a la vivienda o el derecho a la salud- para ser garantizado.

Uprimny (2000: 168 a 169) señala como algunas constituciones no establecen expresamente “derechos sociales”, sino que proclaman “principios sociales”. Por ello, algunos países han preferido adoptar una “Carta Social” basada en una declaración de “compromisos sociales”, como Canadá, por ejemplo. Para países como éste, los “compromisos sociales” son, en muchos aspectos, tan importantes para los ciudadanos como sus derechos y libertades; pero son diferentes. Estos compromisos expresan objetivos, no derechos, y abarcan responsabilidades enormes. Por consiguiente, aunque son materias apropiadas para ser reconocidas en la Constitución, los órganos electos deben conservar la atribución de decidir cómo es la mejor forma de cumplirlos.

En Colombia, la protección judicial de los derechos sociales plantea grandes retos debido a su carácter esencialmente “prestacional” esto es, a que su satisfacción supone una acción estatal, a fin de que la persona pueda acceder a un bien o a un servicio, como la educación, la salud o la vivienda. Las órdenes judiciales para realizar esos derechos tienen entonces, sin lugar a dudas, efectos complejos sobre el gasto público y el arbitraje de recursos económicos escasos (Uprimny, 2000).

El constituyente del 91 le asignó al Estado la obligación de garantizar la protección integral a la familia, a la mujer, a los niños, a los adolescentes y a las personas de tercera edad, así como a los disminuidos físicos, sensoriales y psíquicos (Artículos 42 al 47).

Dentro de los servicios públicos, se incluyó la seguridad social, la atención a la salud y el saneamiento ambiental (Artículos 48 y 49) bajo la dirección, coordinación y control del Estado. Además, los niños menores de un año tendrán derecho a recibir atención gratuita en todas las instituciones de salud que reciban aportes del Estado (Artículo 50).

Adicionalmente, todos los colombianos tienen derecho a un vivienda digna, a la recreación, remuneración mínima vital, estabilidad en el empleo e irrenunciabilidad a los beneficios mínimos establecidos en normas laborales (Artículos 51 al 53). Dentro de este conjunto, el Estado debe garantizar a los minusválidos el derecho a un trabajo acorde con sus condiciones de salud, las negociaciones colectivas de todos los trabajadores para regular las relaciones laborales, así como el derecho la huelga (Artículos 54 al 56).

Según la Constitución de 1991, es deber del Estado promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra de los trabajadores agrarios, a los servicios de educación, salud, vivienda, seguridad social y recreación, con el fin de mejorar el ingreso y la calidad de vida de los campesinos (Artículo 64). También la educación de las personas es un servicio público y un derecho (Artículo 67). Adicionalmente, el Estado tiene el deber de promover y fomentar el acceso a la cultura (Artículo 70).

En opinión de Molina (2001: 15, 17), el "Constituyente elaboró un discurso ideológico sin restricciones económicas… que quedó escrito en la Constitución"; en consecuencia, "hay derechos sobre dimensionados, en particular debido a que quedaron consignados objetivos de política como derechos fundamentales".

Kugler y Rosenthal (2002: 48) señalan: "Específicamente, el capítulo… Derechos Económicos, Sociales y Culturales, crea muchas expectativas para muchos grupos en la sociedad. Pero Colombia con un ingreso [*per-cápita*] inferior a US$2.500 no puede emular el Estado benefactor de Suecia y Canadá. En contraste, ese tipo de disposición no se encuentra en la Constitución canadiense. Entre tanto, la Constitución estadounidense asegura que solo busca el bienestar general. Pero aún, un énfasis excesivo en el igualitarismo puede ser contraproducente".

Al respecto, Pérez (2002: 3) indica: "La existencia misma de un sistema de Gobierno democrático se fundamenta en la noción de que las decisiones acerca de qué debe ser y qué debe hacer el Estado provienen de la voluntad popular, y no de la opinión de los economistas… En una sociedad democrática no se puede descalificar a la Constitución porque incluya los fines del proyecto colectivo de sociedad y de Estado."

- Prioridad del gasto social.

La Constitución de 1991 considera el bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población como inherentes a la finalidad del Estado Social de Derecho. Es objeto del Estado solucionar las necesidades insatisfechas de salud, educación, saneamiento ambiental y agua potable. Así, los gastos sociales se constituyeron en función prioritaria del Gobierno en lo que hace al Presupuesto General de la Nación (Artículo 366), y en esa dirección, en los planes y presupuestos nacionales y territoriales, el gasto público social tiene prioridad sobre cualquier otra asignación. El Artículo 350 determina incluir un componente de gasto público social en los presupuestos de inversión, proporcionalmente no decreciente en relación con el año anterior respecto al gasto total.

En el mismo sentido de prioridad del gasto social, el Artículo 1º del Estado Social de Derecho, se complementa con el Artículo 365, donde se prevé que los servicios públicos son inherentes a la función social del Estado y que, por lo tanto, es su deber asegurar su prestación eficiente a todos los habitantes del territorio nacional. En los servicios públicos domiciliarios (Artículo 367) se podrán establecer subsidios a las personas de menores ingresos a fin de que puedan pagar las tarifas de los servicios públicos que cubren necesidades básicas (Artículo 368).

- Instancias de participación democrática.

En la Carta Política de 1991, se establecen como mecanismos de participación del pueblo, en ejercicio de su soberanía, el cabildo abierto, el voto, el plebiscito, el referendo, la consulta popular, la iniciativa legislativa y la revocatoria del mandato (Artículo 103). Estas instancias sustituyen el concepto de soberanía nacional[25] por el de soberanía popular.

Según los constituyentes del 91, la soberanía reside exclusivamente en el pueblo, del cual emana el poder político, donde el pueblo la ejerce en forma directa o por medio de sus representantes (Artículo 3). El voto es el vehículo a través del cual el elegido está

[25] En la soberanía nacional la colectividad de ciudadanos es un ente distinto de los individuos. En: *Revista Nueva Frontera 1992*, mayo, No. 139.

atado a la voluntad popular y, en caso de incumplimiento, se puede revocar su mandato (Artículo 133).

El Artículo 3° marca una gran diferencia con la Carta Política de 1886, pues en éste la soberanía radica en el pueblo. Previo a 1991, el elegido tenía un “poder” general que conducía a un “contrato” político de mandato irrevocable (2 ó 4 años de duración de un Congreso, Asamblea, o Consejo municipal), donde su representación es la del interés de todos y no la de unos pocos, sin que haya nadie que pueda exigirle cuentas por su gestión.

Con la Constitución de 1991, se permitió tanto la democracia representativa como la directa o participativa, donde el elegido directamente por una mayoría representa los intereses de ese grupo que lo eligió mediante el voto programático; es decir, condicionado a un programa electoral del candidato. Ese sufragio genera un “poder” político específico para representar sólo los interés de quienes lo eligieron y de nadie más, “poder” que conduce a un mandato revocable, por quienes lo escogieron como candidato (Carlos Lemos Simmonds, 1998: 26, 27).

Esta revocabilidad del mandato se señala en el Artículo 133, “…el elegido es responsable políticamente ante la sociedad y frente a sus electores del cumplimiento de las obligaciones propias de su investidura”. Esta forma de democracia establece una relación directa entre el elector y el elegido a través del voto y el mandato revocable, lo cual es un mecanismo para hacer cumplir las promesas electorales.

Además de los mecanismos de participación del pueblo ya señalados, la Constitución de 1991 garantiza el derecho a fundar, organizar y desarrollar partidos y movimientos políticos. El Estado, por su parte, debe contribuir a la financiación del funcionamiento de las campañas electorales de los partidos y de movimientos políticos con personería jurídica (Artículos 103 a 112).

Como resultado del nuevo espíritu de la Constitución de 1991, se incentiva a quienes pueden votar a ejercer su derecho, donde el elegido debe responder frente a sus electores. Y un país más democrático y participativo, condición deseable en una democracia, tiene incidencia sobre la demanda social por redistribución.

En general, desde el punto de vista de los ciudadanos titulares del Estado social de derecho, el PGN se muestra como una alternativa para exigir del Estado el cumplimiento de la protección de los principios, la satisfacción de los derechos fundamentales, económicos, sociales y culturales, la prioridad del gasto social y el costo de la participación democrática.

2.3 Garantía del cumplimiento de la función del Estado

El constituyente de 1991 introdujo las instancias e instrumentos de protección en la Carta Política bajo el nuevo concepto de garantía, entendido como el conjunto de mecanismos procesales para que los derechos no quedasen reducidos a meras declaraciones.

Para Pérez (2002 B), una de las innovaciones más significativas de la Constitución Política Colombiana de 1991 fue la creación de la Corte Constitucional, a quien se le confió la "guarda de la integridad y supremacía de la Constitución" (Artículo 241). Otra institución novedosa fue la acción de tutela. Para César Gaviria y Antonio Navarro Wolff[26], la Corte Constitucional, la Acción de Tutela y el Estado Social de Derecho, son los ejes de la Constitución de 1991, donde se establece la institucionalidad al servicio del ciudadano y no al servicio del poder.

En consecuencia, los ciudadanos han exigido el cumplimiento de sus derechos fundamentales, sociales, económicos y culturales. En ese sentido, el impacto económico y social de las decisiones tomadas por la Corte Constitucional han polarizado las opiniones políticas y académicas. Para algunos, la Corte es el único órgano estatal que ha tomado en serio la idea del Estado social de derecho. En cambio, según otras perspectivas, ese tribunal se está inmiscuyendo en temas económicos, en los cuales los jueces constitucionales no son competentes, pues sus decisiones agravan el déficit fiscal (Uprimny, 2000).

---

[26] ¨20 años de la Constitución Política¨, en: *Ámbito Jurídico*, 27 de junio - 10 de julio, 2011.

El constituyente del 91 creó una Carta Magna abierta, pero no neutral y tiene fuerza normativa para el caso de las políticas sociales que buscan abrirle paso a la realización de los derechos sociales (Rodríguez y Uprimny, 2007). La Corte sostiene que la Constitución consagra derechos sociales que implican deberes para las autoridades en el sentido de desarrollar políticas orientadas a satisfacer esos derechos, como ha sucedido con la salud, la educación, la vivienda o las pensiones.

2.3.1 La Corte Constitucional

Como garante de la Constitución, esta institución ha generado controversia en algunos de sus fallos por el efecto económico de los mismos en las finanzas públicas[27], donde las mayores discusiones se presentaron especialmente a finales de los años noventa y principios de los años dos mil.

Según Uprimny (2000), lo propio de un juez es que decida primariamente conforme al derecho vigente, y no de acuerdo a un cálculo consecuencial sobre el efecto de su decisión. Esto no excluye una cierta valoración de ese efecto, pero ésta no puede convertirse en el elemento decisivo para la solución de controversias judiciales. Como los jueces deben fallar guiados por el principio de universalidad que obliga a tratar de la misma manera los casos semejantes, esa decisión puede tener consecuencias financieras y presupuestales complejas.

Los efectos económicos de los fallos de la Corte Constitucional han sido analizados por varios autores, entre ellos Kalmanovitz (2001), para quien las decisiones tomadas por la Corte Constitucional en temas referentes al sistema de salud pública, ordenar al ISS que atienda enfermos que no cotizan o legalizar pensiones no fondeadas, ordenar a la Registraduría a regalar las cédulas, incentivar a los trabajadores en el logro de reivindicaciones salariales y mandar que los deudores de UPAC sean compensados, han repercutido en una ampliación injustificada del gasto público.

---

[27] De unas 20.000 sentencias proferidas por la Corte Constitucional en sus 20 años de existencia, el 25% corresponde a salud. El UPAC fue uno de los temas que más levantaron ampolla en el poder político y económico. 800.000 familias perdieron sus viviendas por el crecimiento de los créditos y la disminución de la capacidad de pago de la población. Tomado de *Ámbito Jurídico*, p. 19, 2011.

Kalmanovitz (2001), señala como la Corte ha fallado en varias ocasiones contra iniciativas tributarias del Gobierno, como el Estatuto Único de la DIAN, restringiendo de esa manera los ingresos del fisco. En sus sentencias ha manifestado que son constitucionales todos los privilegios pensionales de congresistas, los suyos propios y de otros grupos privilegiados, mientras el común de las personas debe someterse a la Ley 100. Según el autor, la Corte Constitucional clasificó a los deudores de vivienda como especiales, en tanto que la Constitución garantiza su derecho a la vivienda digna, mientras que el resto de ciudadanos asumimos el costo de resarcirlos de sus pérdidas. Dicho fallo premia básicamente a la clase media, a algunos que incluso se endeudaron por encima de su capacidad de pago y a los que compraron vivienda de lujo. Considera que una Corte más sensible a la justicia social quizá habría ordenado la compensación solamente de los deudores más expuestos, más pobres y que más sufrieron durante la crisis.

Para Pérez (2002 A), el impacto de las decisiones de la Corte fue regresivo, teniendo en cuenta que el Estado tuvo que salir a respaldar las entidades de crédito hipotecario para evitar su quiebra generalizada. El autor señala un sesgo de la jurisprudencia constitucional hacia el exceso de gasto, el cual puede inferirse de la economía política de las decisiones públicas. La corte, al ordenar en sus fallos el mayor gasto del Estado, obtiene el aplauso de quienes resultan favorecidos; sin embargo, no asume los costos políticos de arbitrar los recursos necesarios mediante un aumento en la tributación o la reducción del gasto en otros rubros. En consecuencia, la Corte Constitucional tiene incentivos asimétricos que la inducen a ser generosa con los recursos del erario público sin medir las consecuencias.

Cuellar (2000), concluye que la única forma de hacer funcional el modelo de la política impuesta por la Corte Constitucional, es revivir los subsidios directos que antes se canalizaban a las corporaciones de ahorro y vivienda y a sus deudores.

Con respecto a los fallos en los cuales la Corte intervino sobre los aumentos salariales, la crítica se centró en el impacto regresivo en la estructura del gasto público, pues la sentencia C-1433/2000 declaró la inexequibilidad del Artículo 2 de la Ley 547/2000 sobre aumentos salariales y los fijó de acuerdo con la inflación. En criterio de Jaramillo y Ossa

(2001: 45), el argumento de la Corte para justificar el aumento de salarios, basándose en respetar el poder de compra de los servidores públicos, no es equitativo. Por ejemplo, el fallo, con su principio de igualdad, asegura inclusive a aquellos empleados que ganan más de 10 salarios mínimos, cuando su deber fundamental está en defender a aquellos más vulnerables y privilegiar el interés general. Los comentarios económicos en relación con la Sentencia C-815 de 1999, coinciden en plantear que elevar la remuneración al trabajo por mandato legal puede aumentar el desempleo.

La Corte Constitucional también declaró la inexequibilidad de algunas medidas de choque contempladas en el Decreto 2330 de 1999, donde se buscaba hacer frente a la crisis económica de 1998 - 2000. Al respecto, Clavijo (2001: 34) afirma: "El desconocimiento de esta realidad, especialmente en un país pobre y con serios altibajos en su desarrollo, puede precipitar retrocesos en importantes logros sociales. De esta situación de pobreza no podremos salir por mandatos de la Corte, especialmente si éstos desconocen sus mandatos económicos… La miopía económica no es una buena consejera para el desarrollo."

Al respecto Rodríguez y Uprimny (2007) señalan que para comprender la lógica de la argumentación constitucional se hace necesario distinguir entre derechos y principios. Según ellos, las dos son normas, pero tienen una estructura lógica distinta. Los derechos son reglas jurídicas clásicas, en donde a una hipótesis normativa se le atribuye necesariamente una consecuencia jurídica, y por eso se considera que los derechos son mandatos jurídicos definitivos. Por el contrario, los principios establecen una orientación sobre lo que es debido o se encuentra prohibido jurídicamente, pero no determinan cómo se debe alcanzar ese fin ni en qué casos tiene que lograrse. Si, bajo las circunstancia de un caso determinado, al balancear y ponderar un principio a la luz de otro, se muestra que éste tiene mayor fuerza, el primero cede ante el segundo en ese caso. Esta decisión no constituye una violación del primer principio, sino su inaplicación al caso específico en virtud de la mayor fuerza del principio con el que choca.

En el cuadro 2-1, Rodríguez y Uprimny (2007) organizan los temas en aquellos en los que se aplica la lógica de los derechos constitucionales y aquellos en los que predomina la lógica de los principios. En los primeros, los límites a la política económica y social se refieren a normas que tienen la estructura clásica de derechos subjetivos que restringen

las actuaciones de las autoridades económicas. Entre tanto, los casos del segundo tipo involucran normas más complejas que tienen la estructura de principios y que generan debates constitucionales más intensos.

Cuadro 2-1: Derechos constitucionales *vs.* lógica de los principios

Temas	Ejemplos juridisprudenciales
1. Reglas imperativas de manejo y prohibiciones constitucionales expresas	• Normas sobre transferencias (ej.: fallo C-151 de 1995). • Impuestos no retroactivos y sentencia sobre bonos forzosos de seguridad (ej.: C-149 de 1993).
2. Competencias institucionales diferenciadas	• Sentencia C-481 de 1999, que declaró inexequible la expresión "que deberán ser siempre menores a los últimos resultados registrados" del parágrafo del Artículo 2º de la Ley 31 de 1992, por desconocer la autonomía del Banco de la República.
3. Competencias derivadas de la estructura autonómica y descentralizada del Estado	• Prohibición de que la ley establezca exenciones a impuestos territoriales (ejs.: C-160 de 2000, C-1333 de 2000 y C-315 de 2004).
4. Respeto a los procedimientos de producción normativa	• Inconstitucionalidad del Plan de Desarrollo (Sentencia C-557 de 2000) o de la Ley de Regalías (Sentencia C-737 de 2001) por vicios de procedimiento en su aprobación.
5. Excepcionalidad económica limitada	• Sentencia C-122 de 1998, que limitó el alcance de la declaratoria de emergencia económica y estableció que los recursos debían ir a los sectores realmente afectados por la crisis financiera: banca pública y cooperativa.
6. Conceptos constitucionales indeterminados	• Noción de gasto social: Sentencia C-317 de 1998, que observó que el gasto en deporte y recreación no podía ser considerado gasto social y declaró inexequible la expresión "y constituyen gasto público social" del Artículo 4° de la Ley 181 de 1995.
7. Principios constitucionales de manejo económico y hacienda pública …	• Principio de "adecuación" en la financiación de vivienda (C-383 de 1999 y C-747 de 1999 sobre el sistema UPAC). • Principios de igualdad y equidad tributaria: Sentencia C-136 de 1999 sobre el impuesto del dos por mil y Sentencia C-776 de 2003 sobre extensión del IVA a productos de primera necesidad.
8. Protección de derechos de propiedad y derechos adquiridos	• Reactivación económica, acuerdos de reestructuración y derechos de acreedores (ej.: C-586 de 2001). • Sentencia C-754 de 2004, que declaró inexequible la reducción del régimen de transición en materia pensional por violar derechos adquiridos.
9. Protección de derechos Sociales	• Defensiva: Sentencia C-671 de 2002 sobre seguridad social de miembros de la Fuerza Pública y Sentencia C-038 de 2004 sobre reforma laboral, en donde se analiza la posible violación del principio de no regresividad en

	derechos sociales. • Progresiva: tutelas sobre el plan obligatorio de salud (POS) y el derecho a la salud en conexidad con el derecho a la vida digna.

Entre los derechos constitucionales normativos - deberes, Rodríguez y Uprimny (2007) clasifican los numerales 1, 3, 4 y 8. Y en la lógica de los principios se encuentran los numerales 2, 5, 6, 7 y 9. Como en el Artículo 51 de la Constitución Política de 1991, se establece que las políticas económicas de financiación de vivienda a largo plazo tienen que ser adecuadas, y el Artículo 363 señala que el sistema tributario se funda en los principios de equidad, eficiencia y progresividad, la Corte ha anulado regulaciones cuando ha concluido que se desconocen estos estándares normativos. Ejemplo de ellos son la Sentencia C-383 de 1999, la cual señala que la UPAC debería estar atada a la inflación y no a las tasas de interés, y la Sentencia C-747 de 1999, que decretó la inconstitucionalidad de la capitalización de intereses en los programas de adquisición de vivienda. Para la Corte, esas medidas eran inadecuadas como sistema de financiación de la vivienda en el largo plazo.

2.3.2 La Acción de Tutela

Adicionalmente, como una forma para la protección inmediata de derechos constitucionales fundamentales particulares de las personas, se estableció la Acción de Tutela (Artículo 86) de manera directa, eficaz y simple. Este es un mecanismo de control constitucional aplicado por los jueces frente a las autoridades públicas, siempre que con su conducta activa o pasiva se vea deteriorado o amenazado el derecho constitucional fundamental de una persona (Artículo 87).

Según Pérez (2002 A), la tutela es un procedimiento especial que permite a toda persona reclamar ante un juez la protección de sus derechos constitucionales fundamentales. Los fallos dictados en esta acción son de inmediato cumplimiento y la Corte Constitucional tiene la facultad de revisar todas las decisiones judiciales relacionadas con acciones de tutela.

En relación con los fallos sobre los temas de salud, las principales críticas se centran básicamente en dos aspectos: el impacto posiblemente regresivo de la jurisprudencia constitucional colombiana en el gasto público en salud y en el mandato judicial de tratamientos no incluidos en el POS. En el primer caso, la atención a personas no afiliadas ni al régimen contributivo ni al subsidiado, quienes no aportan al financiamiento del sistema de salud, por vía de la tutela tienen acceso a sus servicios. Al respecto, Kalmanovitz (2001: 156) pregunta: "¿Cómo podemos tener medicina para 40 millones de ciudadanos por medio de un sistema al que cotizan 12 millones?"

En el segundo caso, tratamientos como los de fertilidad y estética, entre otros, han sido ordenados por los jueces, con las posibles consecuencias regresivas de la jurisprudencia. En uno y otro caso, el FOSYGA, Fondo del Ministerio de Salud, termina respondiendo a las empresas promotoras de salud por muchos de los gastos adicionales ordenados por la justicia, cuando este fondo es una fuente importante de recursos para ampliar la cobertura del régimen subsidiado entre los pobres. Según el director del ISS, Jaime Arias, las decisiones de tutela, en temas de salud, le cuestan al país $30.000 millones anuales.

Para Pérez (2002 B), las consecuencias de los fallos de la Corte Constitucional y de los jueces pueden entenderse de varias maneras: la formalista, en la cual se reduce a un conflicto entre derechos y conveniencias, donde la segunda debe sacrificarse en aras de los primeros; y como base del principio de la imparcialidad judicial. Cuando un juez conoce un litigio privado entre un rico y un pobre, no puede considerar esa diferencia en su fallo. Sólo debe tener en cuenta los derechos jurídicos que asisten a cada parte. Para José Gregorio Hernández, citado por Pérez (2002 B), aún reconociendo que una decisión judicial puede producir efectos no queridos en muchos campos, la responsabilidad de los mismos no recae en el tribunal que declara la inconstitucionalidad, sino en quien violando la Constitución profirió la norma o estatuto inexequible, y no por ignorar la materia especializada, por ejemplo, la economía, sino porque el deber de los magistrados es administrar justicia.

Según García y Uprimny (2003), para la Corte Constitucional y sus defensores, los derechos fundamentales son derechos subjetivos que la Constitución reconoce, y lo hace por su enorme importancia para amparar la dignidad de las personas y para proteger

incluso el propio procedimiento democrático. Suponer que la realización de esos derechos se encuentra sujeta a una negociación política o a la disponibilidad de recursos, es acabar con el sentido normativo que la Constitución le otorga a la protección efectiva de vida digna. El impacto económico de las decisiones no es un argumento que justifica la no protección de estos derechos. Las consecuencias económicas de los fallos son el precio que se debe pagar por la realización de un Estado Social de Derecho en una sociedad con carencias como la colombiana.

Para estos autores, el debate sobre la protección de los derechos sociales por vía de la tutela no se reduce al problema de sus efectos económicos ni al problema interpretativo o dogmático. En materia de derechos sociales, el contexto inter-institucional está marcado por las relaciones entre jueces y gasto público, o mejor aún, entre los jueces y la legislación, entendida ésta como la expresión democrática encargada de definir el gasto público. Indican que la experiencia vivida con la Constitución de 1991 en materia de derechos sociales muestra cómo la intervención de los jueces, y de la Corte en particular, ha sido útil para movilizar al Gobierno y a los legisladores en beneficio de políticas sociales que de otro modo no habría visto la luz pública.

Para González (2002), si la Constitución del 91 es la expresión de la elección colectiva, no es pertinente criticar al juez constitucional por hacerla cumplir, no por estar de acuerdo con la Constitución.

Según Uprimny (2000: 315) existen buenos argumentos para sostener que un cierto control constitucional de la economía es legítimo y conveniente en una democracia pluralista. Los derechos de las personas son tan importantes para preservar la dignidad humana y el propio proceso político, que no pueden quedar abandonados al cálculo de las utilidades.

Los comentarios anteriores permiten inferir que algunas decisiones de la Corte Constitucional, así como ciertas tutelas falladas por otras instancias del poder judicial, han tenido efectos importantes sobre el tamaño del Estado.

2.4 Restricción presupuestal

La Constitución y las leyes presupuestales no contemplan restricciones de techo general de gastos[28], tampoco metas numéricas ni presupuestos balanceados. La legislación ha girado en torno a los procesos de responsabilidad fiscal, transparencia y sostenibilidad fiscal. De hecho, con el fin de establecer límites al tamaño del Estado, trabajos como los de Rincón, Ramos y Lozano (2004), y Lozano, Rincón, Sarmiento y Ramos (2008), han propuesto una regla fiscal cuantitativa de superávit primario estructural para el Gobierno Nacional Central y no para el sector público consolidado, como el señalado en el Marco Fiscal de Mediano Plazo.[29] Luego, con el Acto Legislativo 3 de 2011[30] se elevó a rango Constitucional el principio de sostenibilidad fiscal, y la Ley 1473 de 2011 estableció una regla fiscal, donde el gasto estructural[31] no podrá superar al ingreso estructural[32] en un monto que exceda la meta anual de balance estructural establecido. El déficit estructural[33] del Gobierno Nacional Central no será mayor a 1% del PIB a partir de 2022.

A diferencia del nivel central, el ámbito departamental inició el proceso de reglamentación fiscal desde finales de la década del noventa.[34] Es decir, se establecieron reglas fiscales para limitar el crecimiento del gasto y el endeudamiento de los entes territoriales, fortaleciendo de esta manera su solvencia financiera. Con ello, se busca el equilibrio entre ingresos y gastos corrientes (regla de oro).

Una de las argumentaciones frecuentes dentro de la crítica económica a la jurisprudencia constitucional, es la no consideración, por parte de la Corte Constitucional, de la

---

[28] Los gastos deben ser entendidos como las apropiaciones presupuestales definitivas destinadas a funcionamiento, servicio de la deuda e inversión.

[29] Establecido en la Ley 819 de 2003, conocida como “Ley de Responsabilidad Fiscal” (MFMP) y los decretos 4730 del 28 de diciembre de 2005 y 1957 de 2007, por los cuales se reglamentan las normas orgánicas del presupuesto.

[30] Este Acto Legislativo 3 de 2011 modificó los Artículos 334, 339 y 346 de la Constitución de 1991.

[31] Gasto Estructural: Es el nivel de gasto consistente con el ingreso estructural, en las condiciones establecidas en la Ley 1473 de 2011.

[32] Según la Ley 1473 de 2011, el ingreso estructural es el ingreso total del Gobierno Nacional Central, una vez ajustado por el efecto del ciclo económico y los efectos extraordinarios de la actividad minero energética y otros efectos similares.

[33] Es cuando el gasto estructural supera al ingreso estructural. Ley 1473 de 2011.

[34] Leyes 358 de 1997 y 617 de 2000 sobre restricciones presupuestales a departamentos y municipios.

restricción presupuestal, entendida, según Kalmanovitz (2001: 154), “como la existencia de recursos escasos que pagan los contribuyentes y deben ser asignados con extrema responsabilidad por las autoridades.”

En efecto, el límite al tamaño del Estado no se estableció explícitamente en la Constitución de 1991, y al no señalarse el camino de cómo se darían las condiciones de sostenibilidad del gasto público en el largo plazo, se abrió un importante espacio político a los conflictos redistributivos con incidencia en el tamaño del Estado.

2.4.1 Equilibrio presupuestal

El equilibrio presupuestal estaba contemplado formalmente en la Constitución de 1886, en el Artículo 211, donde prohibía que los gastos incluidos en cualquier presupuesto -del presupuesto básico o del adicional- excedieran el volumen de los ingresos estimados. Luego, con la Ley 38 de 1989 y el Artículo 347 de la Constitución de 1991, se eliminó la obligación de presentar un presupuesto balanceado y le dio la facultad al Gobierno de presentar presupuestos desequilibrados sujetos a la aprobación posterior de proyectos de ley tributarios. Si bien fue en 1989 cuando se eliminó la restricción presupuestal, sólo fue a partir de la Constitución de 1991 cuando se autorizó al Gobierno endeudarse según la capacidad de pago de la Nación.

Según Restrepo (1992), la razón principal argumentada para derogar el principio de equilibrio fiscal era que éste resultaba desueto a la luz de la evolución de las economías modernas, que suelen operar con un volumen considerable de deuda pública de carácter permanente, y además, con los postulados de la hacienda pública moderna el déficit presupuestal puede ser buscado explícitamente por las autoridades como un instrumento anti-cíclico cuando se afronten situaciones recesivas en la economía. Queda así, según Restrepo (1992), un Artículo anti-técnico que puede lanzar al país a la ejecución de un presupuesto desequilibrado. La Constitución no traza ninguna pauta y todo queda referido a la prudencia gubernamental, señala el autor.

Adicionalmente, el Ejecutivo tiene la facultad de endeudarse y su negociación se hace con la Comisión Interparlamentaria de Crédito Público y no en las comisiones económicas donde se discute el presupuesto. Es decir, no se vincula la autorización de la

deuda por parte del Congreso a la aprobación del PGN. A su vez, la restricción establecida en la Carta Magna al crecimiento de la deuda es la capacidad de pago de la Nación y de los entes territoriales (Artículo 364).[35]

2.4.2 El Banco de la República

A diferencia de la restricción presupuestal y del equilibrio fiscal, el constituyente del 91 sí previó la posible financiación de gastos a través de emisión y consideró la separación de poderes como una alternativa para la estabilidad del poder adquisitivo de la moneda.

En opinión de Gamarra (2002: 181, 182), el cambio más importante que en materia institucional introdujo la Constitución de 1991, fue cercenar la función crediticia del Banco de la República. Antes de 1991, esta entidad financiaba proyectos de inversión de una manera similar como lo hacen los intermediarios financieros, que no tienen la responsabilidad ni la prerrogativa de emitir primariamente el dinero.

La Constitución de 1991 eliminó el impuesto de señoreaje, generado por la emisión de dinero del Banco de la República, para favorecer a ciertos sectores de la vida nacional, con la asignación *ad hoc* del impuesto inflacionario. Ello era una práctica acostumbrada por solicitud del Gobierno, para la financiación de los contratistas de obras públicas, reestructuración de la deuda empresarial privada, o deuda privada en general, para construir vivienda de interés social, para abaratar el costo de la deuda pública, para lograr la paz, para reducir el desempleo o para cualquier otro propósito que el Ejecutivo juzgara meritorio.

La autonomía del Banco de la República (Artículo 371) ha sido considerada como un avance significativo en las funciones de Banca Central. La Constitución de 1991 le asignó la función de velar por el mantenimiento de la capacidad adquisitiva de la moneda (Artículo 373). También dicho artículo señala que el Banco no podrá establecer cupos de crédito ni otorgar garantías a favor de particulares, salvo cuando se trate de intermediación de crédito externo. Las operaciones de financiamiento a favor del Estado

[35] Establece: “el endeudamiento interno y externo de la Nación y de las entidades territoriales no podrá exceder su capacidad de pago”.

requerirán la aprobación unánime de la Junta Directiva y el Legislador, en ningún caso podrá ordenar cupos de crédito a favor del Estado o de particulares.

En este nuevo contexto, un mayor gasto público implicaría elevar los tributos o en su defecto, conseguir recursos de fuentes alternas para financiarse. Al eliminar la restricción presupuestal, y además, no contar con financiación del gasto a través de la emisión, el Gobierno optó por la senda del endeudamiento para obtener mayores recursos y con ello, aumentar el crecimiento del tamaño del Estado.

2.4.3 Preferencias por redistribución

La Constitución de 1991 ha desempeñado un papel importante en la forma como se asignan los recursos y con ello en el aumento del tamaño del Estado. Por un lado, las preferencias por redistribución, de quienes demanda o solicitan recursos públicos y, por la otra, la concepción de los tributos. La primera, a la cual se ha hecho referencia en las páginas anteriores, se vincula con el cambio de un Estado Liberal a un Estado Social de Derecho, la orientación hacia la descentralización, entendida como redistribución, la participación democrática y la garantía del cumplimiento de la Carta Magna, y la segunda, a desarrollar en las líneas siguientes, de cómo se aportan los recursos.

La concepción de los tributos, a diferencia del gasto, se mantuvo relativamente similar a lo señalado en la Carta Magna de 1886. La Constitución Política de 1886, le daba al Congreso, a las Asambleas Departamentales y a los Concejos, excepto en tiempos de guerra, la atribución de fijar el gasto en los términos previstos en el respectivo presupuesto (Artículo 207). En cambio, en la Carta Magna del 91, sólo se amplió el margen en la fijación de tarifas, al hablar de la recuperación de los costos de los servicios o participación en los beneficios que les proporcione, de acuerdo con las leyes, las ordenanzas o los acuerdos (Artículo 338).

Los Gobiernos departamentales y municipales no tienen autonomía para establecer impuestos. Si bien el Congreso ha cedido algunos de los impuestos nacionales a los

Gobiernos regionales[36], el establecimiento de bases gravables y rangos de tarifas ha correspondido exclusivamente al Congreso de la República. Un gran porcentaje del gasto local no resulta de decisiones autónomas, porque gran parte de éste se financia con recursos provenientes de transferencias con destinación específica del Gobierno Nacional Central. Este proceso, en la práctica lo que ha hecho es desconcentrar la ejecución del gasto público nacional. Es decir, la poca flexibilidad para generar rentas propias lleva a que los Gobiernos territoriales dependan de las transferencias del Gobierno Nacional. De hecho, este tipo de trasferencias nacionales constituyen la fuente de ingresos más importante para la mayoría de los departamentos y de los municipios del país. Excluyendo las transferencias nacionales, las opciones financieras más atractivas para la provisión de bienes públicos por parte de los Gobiernos territoriales son el endeudamiento y el apoyo financiero del Gobierno Central. Como éste de una u otra forma acude al rescate de los Gobiernos sub-nacionales, los incentivos para un manejo fiscal responsable prácticamente no existen (Iregui, Ramos y Saavedra, 2001)

En síntesis, la Constitución de 1991, parece conducir a un mayor gasto del Gobierno Nacional y a ceder el control sobre sus ingresos. Ello, probablemente, no se tradujo en una ganancia de autonomía fiscal regional y local. Además el esquema actual perpetúa la dependencia de los Gobiernos territoriales en los recursos del Gobierno Nacional que es considerado como el principal responsable del gasto público a todo nivel.

Como lo señalan Brennan y Buchanan (1977 y 1980), la concentración de los impuestos en manos del Gobierno central expande su rango sobre el cual puede aplicar su poder monopólico. Grossman (1992) sugiere medir la descentralización como la independencia fiscal de los Gobiernos sub-nacionales financiados con rentas propias.

2.5 Expansión del tamaño del Estado

Lo que hace la Constitución de 1991 con respecto al tamaño de Estado es que el crecimiento significativo del mismo, se inició inmediatamente después de su entrada en

[36] Los ingresos municipales son: tributarios (predial y complementarios, industria y comercio y otros), no tributarios, transferencias y de capital. Los ingresos departamentales son: tributarios (cigarrillos, licores y otros), no tributarios, transferencias y de capital.

vigencia. Éste pasó de menos del 13% del PIB en 1990 a más del 30% del tamaño de la economía en el 2008.

La entrada en vigencia de la Carta Magna, no implicó por sí misma un aumento en el tamaño del Estado. Significa que el cambio en el contexto Constitucional es el gatillo a través del cual se puede disparar dicho crecimiento.

Con la Constitución de 1991 se configuró un nuevo contexto político donde la función del Estado cambió. Los componentes de esta nueva función del Estado orientaron los recursos hacia la descentralización, entendida primero, como redistribución de recursos, y luego, como incentivo para aumentar el gasto, acompañada de la elección popular de alcaldes y gobernadores. Las demandas por redistribución expresadas a través de los principios de igualdad y de justicia; los derechos fundamentales, sociales, económicos y culturales; la prioridad del gasto social, y las instancias de participación democrática, donde hay un compromiso entre gobernantes y gobernados con la opción de la revocatoria del mandato; además, de la garantía del cumplimiento del Estado Social de Derecho a través de la Corte Constitucional y la Acción de Tutela, constituyen los elementos concebidos por el constituyente de 1991 que se manifiestan en el PGN; es decir, en el tamaño del Estado.

Esto es, al no introducir restricción presupuestal alguna y permitírsele al Gobierno manejar un presupuesto desbalanceado, además, de consagrar la independencia del Banco de la República, dándole el mandato de la estabilidad de la moneda y manteniendo la concepción de las preferencias por tributos, similar a las señaladas en la Constitución de 1886. El resultado final, posiblemente, sería el crecimiento del gasto público, a costa de la acumulación de la deuda, como consecuencia de déficits recurrentes. Para Lemos Simmonds (1998: 49) “la más grave limitación de la efectividad de la Constitución a largo plazo es el costo económico”.

En ese sentido, Tenjo (2006) hace referencia a la falta de lo que se denominó una constitución fiscal con posterioridad a 1991, ocasionando la incapacidad del sistema político para asegurarle al Estado los recursos necesarios en la financiación de los crecientes niveles de gastos.

La Nueva Economía Política da como una explicación a la constitucionalización de los gastos, los problemas de credibilidad (Drazen, 2000) señala la credibilidad como un requisito en el diseño de política: cuando la confianza no es sólida entre gobernantes y gobernados, éstos últimos buscan mecanismos para reducir la discrecionalidad de los primeros, así las leyes pueden hacer políticas más creíbles y aún más las constitucionales por tener procesos de enmiendas más estrictos que las otras leyes.

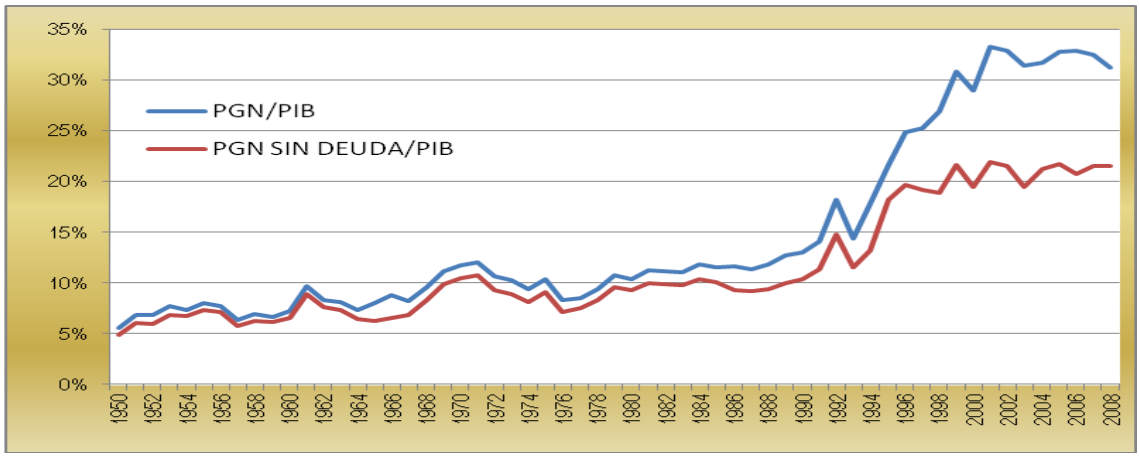
Buchanan (1987) expone que la corrección a una parte de esa tendencia debe partir de una regla constitucional donde se limite a los gobernantes en el gasto. Ésta surge cuando toma lugar detrás de un velo parcial de la ignorancia. No se trata de un planificador benevolente, tratando de maximizar el bienestar general, sino de gobernantes con intereses propios.

3. Política redistributiva en Colombia

El crecimiento del tamaño del Estado debe verse como una decisión de la sociedad, en un contexto de conflicto de intereses que moldean las preferencias políticas por redistribución a lo largo del tiempo y se materializan en el gasto público. Ello es, el financiamiento de las actividades del Estado se ha ligado a la manera en que este se relaciona con la ciudadanía. Cuando el Gobierno acude a los ciudadanos y empresas para solicitar su aporte a través del pago de impuestos, en general, éstos exigen alguna participación en la toma de decisiones sobre el uso de los recursos. O sea, con la Constitución, el crecimiento del tamaño del Estado estuvo acompañado de un cambio notorio en su estructura, cuyo elemento fundamental fue una descentralización profunda en el gasto.

3.1 Crecimiento del tamaño del Estado

Gráfica 3-1: Tamaño del Estado.



Fuente: Ministerio de Hacienda. Contraloría General de la República y DANE. Cálculos de la autora.

El tamaño del Estado, en esta investigación, se mide como la proporción del PGN (apropiaciones presupuestales definitivas) sobre el tamaño de la economía, PIB. El PGN corresponde al Gobierno Central (la Rama Legislativa, Judicial y la Ejecutiva del nivel nacional, El Ministerio Público, la Contraloría General de la República y la Organización Electoral) más los establecimientos públicos del orden nacional.

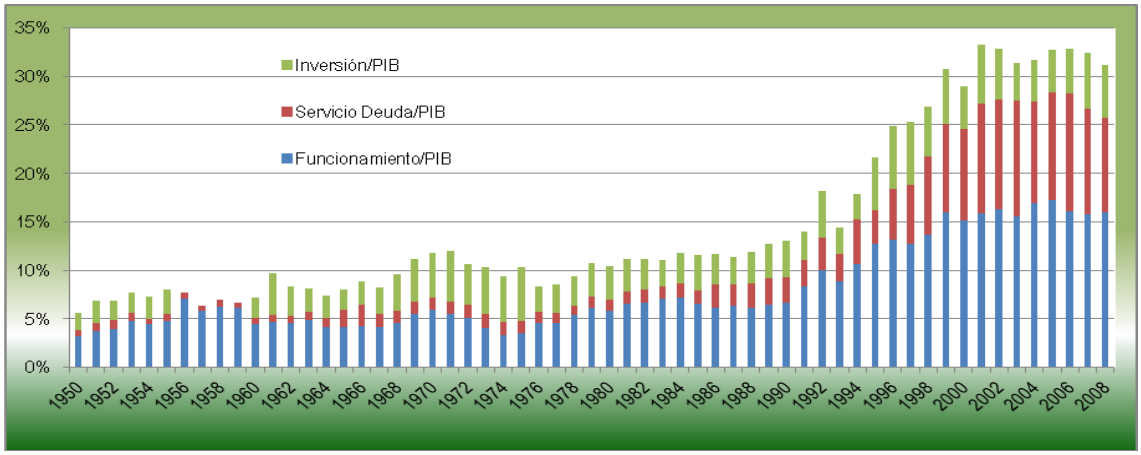
La participación del Estado, para el período 1950 - 2008, representó menos del 13% del PIB hasta 1990, luego continuó creciendo y alcanzó más del 30% del PIB en la primera década del siglo XXI. Por su parte, el gasto primario, es decir, sin servicio de la deuda, también señaló la misma tendencia al pasar del 10% en 1991 a cerca del 22% del PIB al final del período analizado (Gráfica 3-1). Aunque el gasto primario explica 12 puntos porcentuales el crecimiento del Estado, el servicio de la deuda ha desempeñado un papel importante en el crecimiento del tamaño del mismo. Este comportamiento confirma, gráficamente, un vínculo muy estrecho entre la función asignada al Gobierno, con el crecimiento del tamaño del Estado, durante el período analizado.

Colombia registra una situación de desequilibrio fiscal desde mediados de los años 90, producto de una fuerte expansión del gasto público. El déficit fiscal se ha traducido en un incremento de la deuda pública.

Para Gamarra, Lozano y Misas (2000) el explosivo crecimiento del servicio de la deuda, por parte del Gobierno Nacional, es el resultado, en muy buena parte, del exceso de gasto público, en relación con los ingresos gubernamentales. Los faltantes de caja se han financiado con crecientes emisiones de deuda. Por ello, para estos autores el elemento que más pesa en la explicación del servicio de la deuda es el nivel que ésta ha adquirido y no el alza relativa de la tasa de interés. Una lectura correcta es aquella que va del déficit a la deuda y luego al pago de intereses, no aquella según la cual la política monetaria ha aumentado el servicio de la deuda, y por ende el gasto público.

El PGN desagregado en sus tres grandes componentes: inversión, funcionamiento y servicio de la deuda, cada uno medido como proporción del tamaño de la economía, se observa en la Gráfica 3-2.

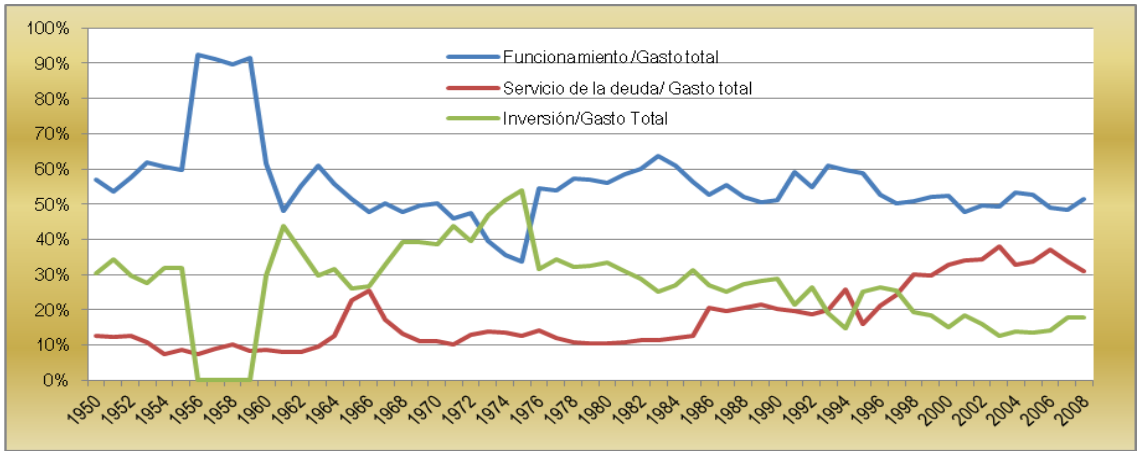
Gráfica 3-2: Tamaño del Estado en sus tres componentes.



Fuente: Ministerio de Hacienda y Contraloría General de la República. Cálculos de la autora.

En concordancia con la Gráfica 3-2, en el crecimiento del tamaño del Estado como proporción del PIB, a partir de los años noventa, han desempeñado un papel importante el comportamiento de los gastos en funcionamiento y el servicio de la deuda. Esta última ha ganado participación dentro del gasto total, en especial, a partir de mediados de los años noventa. Ello probablemente obedece a la omisión de una restricción presupuestal y al permitírsele al Gobierno manejar un presupuesto desbalanceado. Para Alesina y Tabellini (1990), aumentar la deuda es una decisión estratégica para el gobernante de turno. La inversión, por su parte, permaneció relativamente constante durante el período analizado.

Gráfica 3-3: Participación de funcionamiento, servicio de la deuda e inversión en el gasto total.



Fuente: Dirección General del Presupuesto Público Nacional - Subdirección de Análisis y Consolidación Presupuestal
Incluye Gobierno Central más establecimientos públicos. Cálculos de la autora.

La participación de cada uno de los rubros en el tamaño del Estado refleja la política redistributiva de la función desempañada por el Gobierno a lo largo del tiempo. En la década del cincuenta, los protagonistas fueron los gastos de funcionamiento explicados, fundamentalmente, por el rubro de sueldos, mientras que el Ejecutivo fue "pasivo o neutral" en lo económico. De los años sesenta a los años noventa, el Gobierno intervino en la economía a través de las asignaciones en inversión; posteriormente, el servicio de la deuda y funcionamiento nuevamente, en esta oportunidad, con las transferencias (transferencias territoriales conocido como SGP y el pago de pensiones) explican el papel del Gobierno como redistribuidor (Gráfica 3-3).

3.2 Gobierno "pasivo o neutral" en lo económico

En la década del cincuenta, los gastos en funcionamiento dirigidos, especialmente, al rubro de sueldos, fueron los encargados de explicar, básicamente, el comportamiento del tamaño del Estado. A partir de la segunda mitad de dicha década representaron más del 90% del PGN[37] (Gráfica 3-3).

En este primer período, los esfuerzos del Gobierno se dirigieron a la búsqueda de una salida política de las confrontaciones partidistas existentes entre los conservadores y liberales, pues los problemas de gobernabilidad demandaron gran activismo en la expedición de actos legislativos.[38] Esta situación, acompañada de la crisis comercial y la depresión de la actividad económica interna, indujeron al Gobierno de Laureano Gómez[39] a encontrar alternativas para resolver la situación.

En 1952, en la búsqueda de acabar con la violencia política, el presidente Roberto Urdaneta[40] sancionó el Acto Legislativo N°.1 por el cual se convocó a una Asamblea Constituyente con el fin de adelantar las reformas políticas necesarias. Dicha situación

[37] Los gastos de funcionamiento en 1956 comprometieron el 93%; en 1957 el 91%; en 1958 el 90% y en 1959 el 92% de las finanzas públicas.
[38] Durante la década del 50 se expidieron 16 actos legislativos; es decir, la Constitución Política se modificó 1.6 veces cada año.
[39] Nombrado para el período 1950 - 1954.
[40] Quien estaba encargado de las funciones presidenciales, pues el Presidente Laureano Gómez se encontraba en licencia por enfermedad.

abrió paso a un Gobierno militar que, con el aval de los dos partidos, asumió la tarea pacificadora con el objeto de poner fin a más de medio siglo de luchas internas.[41]

En 1953, el teniente general Gustavo Rojas Pinilla[42] se tomó el poder. Dos días después se instaló la Asamblea Nacional Constituyente[43], que asumió las funciones legislativas conferidas al Senado, y en su primer acto formal, legitimó la presidencia de Gustavo Rojas Pinilla.[44] El General fue derrocado en 1957 y remplazado por la Junta Militar, quien le entregó el poder al primer presidente del Frente Nacional.[45] El Frente Nacional instauró gobiernos alternativos y la participación paritaria en la administración como una alternativa para poner fin a la violencia partidista entre liberales y conservadores. Con esto se buscó dar mayor estabilidad a la economía nacional.

Durante los años cincuenta, el tamaño del Estado fue inferior al 8% del PIB. La política redistributiva del Gobierno asignó el gasto especialmente a funcionamiento (sueldos) y se comprometieron recursos hasta del 93%, del PIB. Medellín (2006: 148) señala, como uno de los legados del Gobierno militar de Rojas Pinilla, la convicción gubernamental de que el manejo de la seguridad y del orden público debía estar bajo el control absoluto de las Fuerzas Armadas. La función del Gobierno durante ese período en la economía fue, en término general, “pasivo o neutral”.

---

[41] Medellín Torres, Pedro. *El presidente sitiado, ingobernabilidad y erosión del poder presidencial en Colombia*. Bogotá: Planeta, 2006.

[42] El 13 de junio de 1953, el general Rojas Pinilla se tomó el poder y el 10 de mayo de 1957, fue reemplazado por la Junta Militar.

[43] El Acto Legislativo N°. 1 de 1952 convocó una Asamblea Nacional Constituyente y reguló sus funciones; por su parte, el Decreto Legislativo N°. 0247 de 1957, modificó la Constitución para citar a elecciones populares en 1958 con el fin de elegir corporaciones públicas y fijar el 20 de julio de 1958 como fecha de inicio del Congreso.

[44] Tomado de Medellín (2006: pp. 144 y 145).

[45] El Acto Legislativo N°. 1 de 1959 estableció la alternación de los dos partidos tradicionales, liberal y conservador en el poder, donde no tenían oportunidad nuevas agrupaciones o partidos por no formar parte del pacto bipartidista. Los presidentes fueron: Alberto Lleras Camargo, Liberal (1958 - 1962), Guillermo León Valencia (1962 - 1966), Carlos Lleras Restrepo (1966 - 1970) y Misael Pastrana Borrero (1970 - 1974). El Frente Nacional comprendió el periodo 1958 - 1974.

3.3 Gobierno planificador

Durante las décadas del sesenta, setenta y ochenta, la inversión[46] ganó protagonismo en la asignación del presupuesto al explicar entre el 25% y el 54% del gasto público (Gráfica 3-3). Durante esta segunda etapa, el papel del Gobierno se caracterizó por su énfasis en la intervención económica, pues asumió la función de acelerar el desarrollo económico, ser inversionista, proteger la economía con aranceles altos y asignar a algunas entidades públicas funciones de intervención con el fin de reforzar su papel. Según Kalmanovitz (2001: 204), el Banco Central se definió como una institución de fomento para el desarrollo, lo cual hizo que la emisión a favor de industrias seleccionadas no se hiciera esperar.

Aunque la función como planificador en el desarrollo económico del país asignada al Gobierno data del Acto Legislativo N°. 01 de 1936[47], el cual recogió en el Acto Legislativo N°. 01 de 1945, donde se le asigna al Estado la función de planificador[48], sólo a partir del Acto Legislativo N°.01 de 1968 se refuerza la autoridad presidencial y la planeación como parte del sistema institucional[49], período vinculado con el Frente Nacional (1958 - 1974). En 1968 se le confiere al Gobierno la facultad de ordenar el presupuesto de rentas y de gastos nacionales que antes tenía el Congreso, y se crea el Estado de Emergencia Económica.

---

[46] Las apropiaciones para inversión en 1974 fueron del 51% del gasto total, y en 1975, representaron el 54%.

[47] El Acto Legislativo N°. 01 del 5 de agosto de 1936, en el Artículo 11 establece: “El Estado puede intervenir por medio de leyes en la explotación de industria o empresas públicas y privadas, con el fin de racionalizar la producción, distribución y consumo de las riquezas, o de dar al trabajador la justa protección a la que tiene derecho”.

[48] El Artículo 7º del Acto Legislativo N°. 01 de 1945 establece fijar los planes y programas a que debe someterse el fomento de la economía nacional, y los planes y programas de todas las obras públicas que hayan de emprenderse o continuarse.

[49] El Artículo 6º del Acto Legislativo N°. 01 de 1968, le asignó la dirección general de la economía al Estado y señaló: “éste intervendrá, por mandato de la ley, en la producción, distribución, utilización y consumo de los bienes y en los servicios públicos y privados, para racionalizar y planificar la economía a fin de lograr el desarrollo integral. Intervendrá también el Estado, por mandato de ley, para dar pleno empleo a los recursos humanos y naturales, dentro de una política de ingresos y salarios.”

En la historia económica de Colombia, un tema de interés ha sido el surgimiento de las ideas que inspiraron las políticas económicas. Al finalizar la Segunda Guerra Mundial, las economías de los países de Europa quedaron destruidas, lo cual dio fin a su hegemonía en el mundo. Las dos nuevas potencias: Estados Unidos y la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS) contaban con un poder económico superior al del conjunto de los Estados europeos. Estados Unidos, con el fin de ayudar a la recuperación económica de Europa, elaboró el Plan Marshall[50], a través del cual aportó más de 12.700 millones de dólares principalmente al Reino Unido, Francia, Alemania, Italia y Países Bajos.

La situación internacional comenzó a influenciar el pensamiento de los colombianos y las teorías económicas modernas de la posguerra fueron importadas, según Kalmanovitz (2010: 286 a 288), a través de economistas doctorados en los países anglosajones o de autodidactas como Antonio García, quien diseminó la doctrina proteccionista alemana, según la cual la forma de encarar la competencia de los países más desarrollados era mediante altos aranceles y la formación de monopolios industriales. Alfonso López Pumarejo adoptó los principios de intervención en la vida laboral; Esteban Jaramillo impulsó las prácticas keynesianas, y asesores del Banco Mundial, como Lauchlin Currie y Alberto Hirschman dieron inicio al pensamiento sobre el desarrollo económico colombiano.

Adicionalmente, se recibió la influencia del pensamiento de Raúl Prebisch, quien desde la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), planteó políticas de protección arancelaria e intervención estatal para impulsar la planificación económica. El pensamiento de la CEPAL interpretaba a Keynes aplicado a las economías subdesarrolladas.

En consonancia con las corrientes internacionales, el Estado colombiano diseñó y empleó instituciones de intervención. Comenzó a actuar sistemáticamente como

[50] El Plan Marshall, denominado oficialmente European Recovery Program o ERP, fue el principal plan de los Estados Unidos para la reconstrucción de los países europeos después de la Segunda Guerra Mundial, que a su vez estaba destinado a contener un posible avance del comunismo. Dicho plan empezó en 1948 y acabó en 1951.

productor, inversionista directo y empresario; a la par, institucionalizó la planeación nacional, utilizó instrumentos como el control a las importaciones, facultó al Banco Central para ser una institución de fomento y estableció las normas orgánicas del presupuesto.

Sobre el papel que en esa época estaba llamado a desempeñar el Estado, Alberto Lleras Camargo, primer presidente del Frente Nacional, dijo: "El Estado es el gran empresario colombiano y su política de inversión influye decisivamente sobre la actividad, el receso o la parálisis de la economía".[51]

Durante el Frente Nacional, el Gobierno asignó a la inversión sus mayores niveles de participación dentro del gasto público. En 1961 y 1971, representó el 44% del tamaño del Estado, y en 1974 y 1975 dichas asignaciones fueron superiores al 50%, sobrepasando las apropiaciones dirigidas a funcionamiento (Gráfica 3-3). De igual manera, la introducción del estado de emergencia económica en 1968[52], hizo de los gastos en inversión la vía para fortalecer la Rama Ejecutiva. El Gobierno aumentó el control sobre el presupuesto y acentúo la función del Estado planificador e intervencionista, mientras que el uso de los mecanismos de excepción, particularmente de Estado de Sitio[53] y Emergencia Económica, convirtieron al ejecutivo en un poder legislativo. El tamaño del Estado creció del 7% al 13% del PIB entre 1960 y 1990.

En términos generales, durante las dos etapas mencionadas se observa una participación no mayor del 13% del gasto público, como proporción del tamaño de la economía. El cambio en la función del Gobierno se reflejó, de forma significativa, en la modificación del gasto en su interior y no en el aumento del tamaño del Estado.

---

[51] . "Economía Colombiana: 50 años de debate¨. En: *Revista de la Contraloría General de la Nación*. Mayo/junio de 2004, 302, p. 9.
[52] El Acto Legislativo N°. 1 de 1968, en el Artículo 122, creó la Emergencia Económica.
[53] De los 16 años del Frente Nacional, 11 de ellos se gobernaron bajo estado de sitio.

3.4 Gobierno redistribuidor

En la tercera etapa, a partir de los años noventa, el tamaño del Estado aumentó del 13% al 31% como proporción del PIB (Gráfica 3-2), donde las asignaciones presupuestales se han dirigido, entre el 74% y el 87%, al pago de servicio de la deuda y funcionamiento, en este último, las transferencias han desempeñado un papel central (Gráfica 3-3).

Para contextualizar los cambios sucedidos en los años noventa, es importante señalar que la descentralización tuvo su etapa de maduración previa a la Constitución de 1991. Con la creación del situado fiscal, origen del Sistema General de Participación, SGP, se determinó que a partir de 1973, en la Ley del Presupuesto, se asignaría un monto de transferencias de los ingresos ordinarios de la Nación del Gobierno central hacia los departamentos, los territorios nacionales y el Distrito Especial de Bogotá con destino a los servicios de salud y educación.

El SGP, contemplado en la Constitución Política de 1991, en los Artículos 356 y 357, ató el aumento del situado fiscal, transferido del Gobierno Central hacia los departamentos, distritos y municipios[54], a los ingresos corrientes de la Nación. Con la descentralización se le exigió al Gobierno la función de redistribuir, ello es, ceder un porcentaje creciente de los ingresos corrientes de la Nación, donde la decisión del gasto se separó de la del recaudo y con ello se incentivó una eventual mayor demanda de recursos.

Durante el Gobierno de Belisario Betancur (1982 - 1986) se avanzó en la descentralización política con la aprobación de la elección popular de alcaldes en 1986, seguida de la de gobernadores en 1991. Estas prácticas democráticas se asocian con un incentivo para aumentar la participación de los votantes en la toma de decisiones, y con ello, buscar un mayor compromiso de las autoridades locales frente a sus electores, lo cual afecta el presupuesto.

---

[54] Estos recursos se destinan a la financiación de los servicios de salud y educación, donde las transferencias de los ingresos corrientes de la Nación se incrementarían, año por año, según los Artículos 356, 357 y 358, modificados por el Acto Legislativo N°. 01 de 2001 y el Acto Legislativo N°. 01 de 2007.

A finales de los años ochenta, durante la administración de Virgilio Barco Vargas (1986 - 1990), se inauguró el esquema Gobierno - oposición, superando el de coalición predominante durante cerca de cuatro décadas. Luego, con el presidente César Gaviria Trujillo (1990 - 1994) se convocó la Asamblea Nacional Constituyente y, en 1991, se aprobó la nueva Constitución Política. Estos acontecimientos surgieron precedidos de los problemas de las drogas, los combates con la insurgencia que se habían intensificado tanto en el campo como en la ciudad. El M-19, las FARC, el ELN y otros grupos guerrilleros luchaban en varias regiones, generalizando así los atentados, secuestros y asesinatos y el terrorismo que los narcotraficantes desataron en el país. Todo ello tuvo una incidencia importante en la economía (Kalmanovitz, 2010: p. 304).

En consecuencia, el mayor crecimiento del tamaño del Estado, dado a partir del noventa, se relaciona, hasta antes de la crisis de 1998, con la Constitución de 1991 dada la orientación conceptual hacia la descentralización, materializada a través del Sistema General de Participación y la elección popular de alcaldes y de gobernadores. Además, en la Carta Política de 1991 se expresan las nuevas demandas o solicitudes por redistribución[55], donde se encuentra en los principios y derechos: la igualdad y la justicia, las pensiones, la seguridad social, la vivienda digna y el pago oportuno de los sueldos del sector público, entre otros (Artículos 42 a 56). Adicionalmente, dio prioridad al gasto público social[56] sobre cualquier otra asignación, fijó la garantía del cumplimiento del Estado Social de Derecho con instituciones como la Corte Constitucional, la acción de tutela, la eliminación de la obligación de presentar presupuestos balanceados sin establecer límites cuantitativos al crecimiento del tamaño del Estado y la restricción al crecimiento de la deuda como la capacidad de pago de la Nación y de los entes territoriales (Artículo 364). Este nuevo contexto político se reflejaría en un Estado más grande.

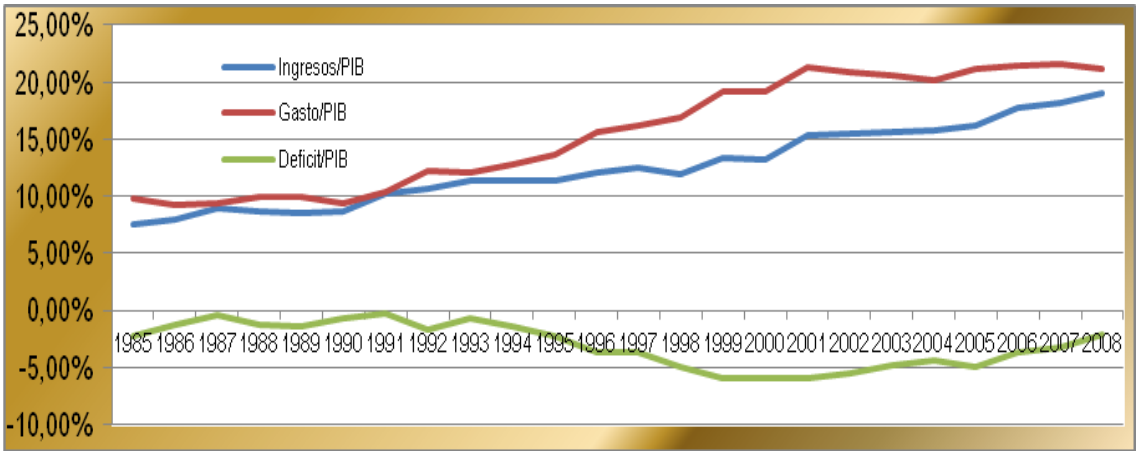
[55] Según los cinco últimos marcos fiscales de mediano plazo (2003 -2008), sin incluir el servicio de la deuda, el mayor gasto se ha concentrado en protección social, defensa y seguridad y educación.

[56] El presupuesto de inversión del gasto social no se puede disminuir porcentualmente en relación con el año anterior respecto del gasto total de la correspondiente ley de apropiaciones. Artículo 366 de la Constitución Política de 1991, modificado por el Acto Legislativo.

Hasta principios de los años noventa, se presentó un equilibrio relativo en las finanzas del Gobierno; pero a partir de 1992, los ingresos fueron inferiores a los gastos[57] y, en consecuencia, la brecha entre estas dos variables generó déficit fiscal[58] (Gráfica 3-4), lo cual se refleja en el crecimiento de la deuda pública. Posiblemente la falta de una restricción presupuestal y de establecer límites efectivos al crecimiento del Estado, acompañado del mandato dado al Banco de la República de velar por el mantenimiento de la capacidad adquisitiva de la moneda y la pérdida de acceso al financiamiento monetario, tendría como resultado el crecimiento del tamaño del Estado, a costa de acumulación de la deuda, especialmente, luego de la crisis de 1998 (Gráfica 3-4).

Como la concepción de los impuestos se mantuvo similar a la establecida en la Constitución de 1886 y se generó la posibilidad de financiar el gasto con deuda, el gobernante de turno tiene incentivos para aumentar el tamaño del Estado, dado que obtiene el beneplácito de un gasto mayor sin asumir el costo del mismo, pues deja su pago a las administraciones futuras.

Gráfica 3-4: Balance fiscal del Gobierno Nacional Central.



Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Cálculos: subgerencia de Estudios Económicos. Banco de la República. Gráfica de la autora.

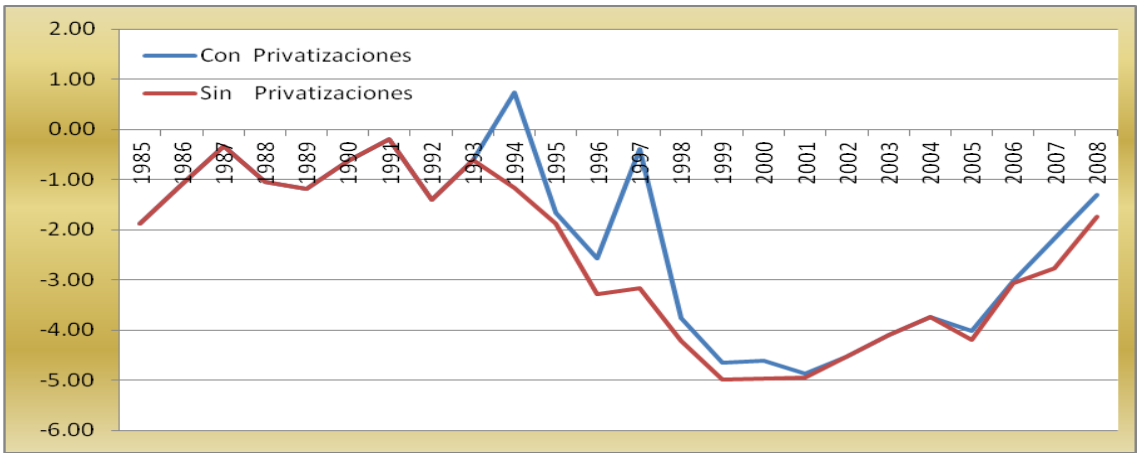
[57] Tanto ingresos como gastos se tomaron en proporción del PIB. El desbalance del Gobierno Nacional Central explica alrededor del 87% de la deuda pública total.

[58] Se refiere al balance fiscal del Gobierno Nacional Central como resultado del comportamiento de los ingresos menos los egresos.

Como señalan Ramos y Rodríguez (1995), posiblemente, la limitación más importante a la cual se han visto enfrentados los estudiosos del balance fiscal, es la carencia de información consistente y confiable sobre las variables fiscales, en especial del déficit económico del sector público, el cual solo desde mediados de la década del ochenta comenzó a calcularse periódicamente, por el Departamento Nacional de Planeación y el Banco de la República.

Pese al alivio producto de los ingresos recibidos por las privatizaciones, dada la venta de algunos activos para financiar el gasto público, los déficits presupuestales del Gobierno Nacional Central, han estado presentes, excepto en 1994. Gráfica 3-5.

Gráfica 3-5: Balance fiscal del Gobierno Nacional Central. Como porcentaje del PIB.



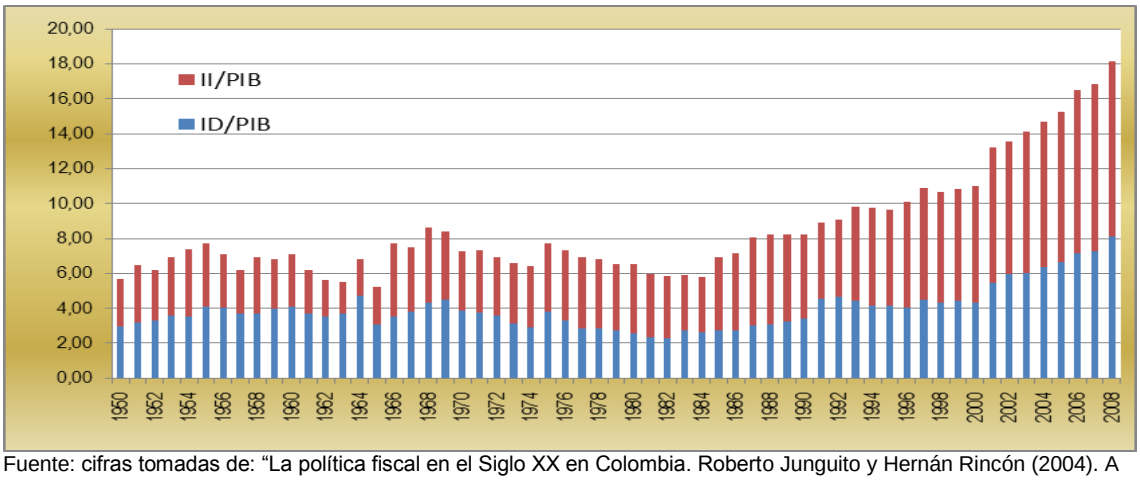
Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Cálculos: subgerencia de Estudios Económicos. Banco de la República. Gráfica de la autora.

Con la Constitución Política de 1991, se propició lo que en Economía Política se llama ¨problemas de agencia¨.[59] El principal (Gobierno Nacional) recauda, y el agente (Gobiernos regionales) gasta. Esta separación entre las decisiones de gasto y recaudo, probablemente, lleva a un tamaño del Estado más grande. Pues la función asignada al Gobierno Central (principal) como redistribuidor, producto de la descentralización, donde transfiere a los Gobiernos locales (agentes) recursos, sin vincularlos con la tributación,

[59] Drazen, Allan (2000: 21 a 30) Consiste en delegar la toma de las decisiones, con diferencias en las preferencias. Hay un principal y un agente y el primero delega en el segundo, por ejemplo, los gobernados (principal) delegan en los gobernantes (agente) la formulación de política. En el gasto, el Gobierno Central (principal) recauda los impuestos y delega en las autoridades locales (agentes) el gasto.

genera incentivos para una mayor demanda social por recursos. El primero, sin una restricción efectiva al aumento del gasto; y el segundo, sin asumir el costo de una mayor tributación, induce a pensar en la relación: descentralización, entendida como redistribución, y crecimiento del tamaño del Estado.

Gráfica 3-6: Comportamiento de los impuestos. Como porcentaje del PIB.



Fuente: cifras tomadas de: "La política fiscal en el Siglo XX en Colombia. Roberto Junguito y Hernán Rincón (2004). A partir de 1971 fuente DIAN. Cálculos del Autor

En general, la concepción de los impuestos no se modificó con la Constitución de 1991. Los ingresos tributarios del Gobierno Central, en la década del cincuenta, crecieron del 5.7% al 7.1% del PIB, donde los impuestos indirectos[60] mostraron una mayor participación. Un comportamiento similar se presentó en los años sesenta. Luego, desde mediados de los setentas, los impuestos directos[61] han sido los más dinámicos. A finales de los ochenta, la participación total de los impuestos alcanzó el 8.2% del PIB, para luego, en el 2008 alcanzar el 18.12% del tamaño de la economía. Grafica 3-6.

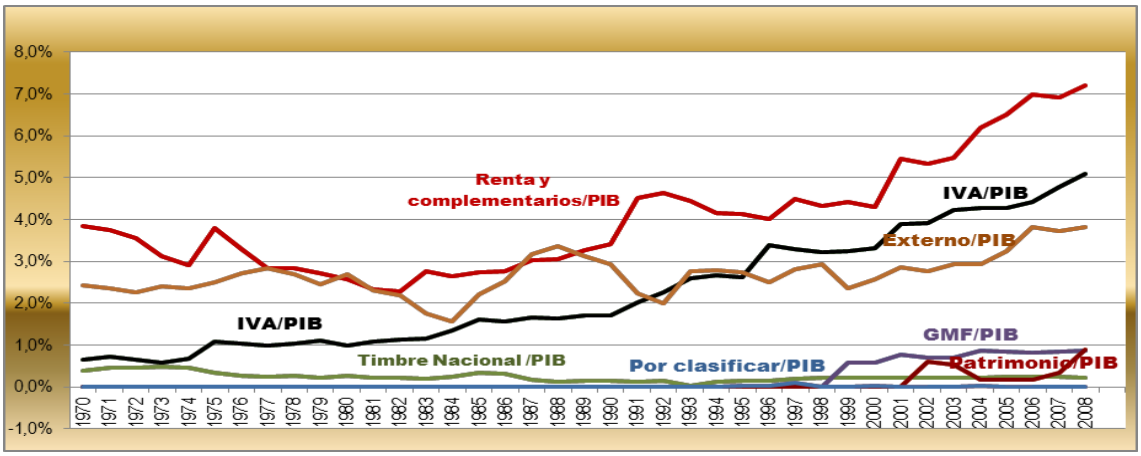
[60] Los impuestos indirectos se le imponen a bienes y servicios y a las transacciones que se realizan con ellos; es decir, las personas, indirectamente, a través de la compra de bienes y servicios, pagan el impuesto, aun cuando el Estado no les está cobrando directamente el impuesto a éstas. Los impuestos indirectos, entonces, se cobran en la compra y venta de bienes y servicios y al realizar otro tipo de transacciones comerciales como la importación de bienes (traer bienes desde otros países al país). Un caso típico de este tipo de impuesto es el impuesto al valor agregado (IVA)

[61] Se le conoce como impuesto directo a todo impuesto que recae directamente sobre la persona, empresa, sociedad etc. Entre los impuestos directos se pueden clasificar: los impuestos a la renta, el impuesto al patrimonio, al enriquecimiento, o aquellos que se cobran por trámites personales como la obtención de documentos, pagos de derechos y licencias, etc.

El crecimiento del tamaño del Estado, se ha dado acompañado de diferentes reformas tributarias. El incremento de los ingresos tributarios, a partir de los años noventa, es atribuible, en buena parte, al aumento en la tributación de la renta y complementarios, cuyo recaudo pasó del 3.4% al 7.2% del PIB a finales de la primera década de este siglo, así como el impuesto al valor agregado –IVA, que aumento del 1.7% al 4.1% del PIB. Los impuestos al comercio exterior (arancel e IVA), no obstantes las reducciones en las tarifas del arancel, también crecieron del 2.9% al 3.8% del PIB. Gráfica 3-7

La participación de los nuevos impuestos, como el gravamen a los movimientos financieros –GMF, creado en 1998, ascendió al 0.9% del PIB en el 2008, lo mismo que el impuesto al patrimonio, este último vigente desde el año 2000. Gráfica 3-7

Gráfica 3-7: Estructura de los impuestos. Como porcentaje del PIB.



Fuente: DIAN. Cálculos del autor.

Brevemente, en orden cronológico, a partir de 1990, las normas han sido:

Ley 49 de 1990, redujo el número de contribuyentes obligados a declarar renta, estableció una amnistía tributaria, incrementó la tasa del IVA del 10% al 12% y redujo el arancel promedio del 16,5% al 7%.

Ley 6 de 1992, elevó la tasa del IVA del 12% al 14% y para bienes de lujo los fijó entre el 35% - 45%, amplió la base del impuesto de renta a empresas industriales y comerciales del Estado, estableció la sobretasa de 25% sobre el impuesto a la renta y eliminó el impuesto al patrimonio.

Ley 174 de 1994, estableció una renta presuntiva de 1,5% y aumentó el impuesto de la renta presuntiva sobre el patrimonio líquido a 5%, también creó una exención del 30% de los pagos laborales.

Ley 223 de 1995, fijó las tasas marginales del impuesto a la renta del 25% y 35% a personas naturales y la aumentó del 30% a 35% a las empresas, subió la tasa del IVA al 16% y creó el impuesto global a la gasolina.

Decretos 2330 y 2331 de 1998, crearon el gravamen a los movimientos financieros -GMF del dos por mil (2X1000). La Ley 488 de 1998, gravó el transporte aéreo nacional con el IVA de 15%, redujo la tarifa de IVA del 16% a 15% y estableció la sobretasa a la gasolina y el ACPM.

Ley 633 de 2000, gravó con IVA el transporte aéreo internacional, transporte público, cigarrillos y tabacos y fijó la tarifa general del IVA en el 16%, elevó al tres por mil (3x1000) el Gravamen a los Movimientos Financieros –GMF.

Ley 788 de 2002, amplió la base del IVA para bienes y servicios, aumentó la tarifa de 10% a 16% para algunos de ellos, fijó el 20% para telefonía celular y también modificó las tarifas para los vehículos automóviles, aprobó una sobretasa a la renta del 10% en 2003 ubicándola en el 38,5% y 5% desde 2004. Adicionalmente estableció un marchitamiento gradual de tratamiento preferenciales a la renta de las sociedades.

Reformas pensionales, leyes, 100 de 1993, que incrementó en 10% los impuestos de nómina, y 797 de 2003, han tenido un efecto importante sobre los costos no salariales asumidos por las empresas al contratar trabajadores.

Decreto 1838 de 2002, creó un impuesto sobre el patrimonio por una sola vez sobre los declarantes del impuesto de renta y complementarios del año fiscal 2001 con patrimonio bruto superior a $169.5 millones, con una tarifa del 1.2% sobre el patrimonio líquido, con el fin de atender los gastos para preservar la seguridad democrática.

Ley 863 de 2003, aumentó el GMF del tres al cuatro por mil (3x1000 al 4x1000). Estableció una sobretasa del 10% del impuesto neto de renta. Impuso el pago del impuesto de renta a partir de los cinco salarios mínimos, a tasas bajas que parten del 0,3% del ingreso gravable (descontando el 25% por cuenta de las prestaciones sociales) y llegan a tasas marginales del 35% a partir de los 22 salarios mínimos. Determinó una devolución de 2 puntos del IVA para compras con tarjeta de crédito o débito, de bienes o servicios a la tarifa del 16% y, a partir del 1 de enero de 2005 para adquirir bienes y servicios con tarifa del 10%. Excluyó nuevos bienes del impuesto del IVA e incluyó otros a la tarifa del 7%.

Ley 1111 de 2006, eliminó la sobretasa a la renta a partir del 2007 y redujo la tarifa de personas jurídicas al 34% en 2007 y 33% en 2008. Aumentó del 30% al 40% la deducción por inversión. Eliminó el impuesto de remesas. Algunos bienes pasaron del 10% al 16% en el impuesto del IVA. Gravó el patrimonio superior a $3000 millones, a partir de 2007, con la tarifa de 1.2% y el GMF del cuatro por mil (4 X 1000) lo volvió permanente.

Ley 1370 de 2009, redujo del 40% al 30% el impuesto de renta para la deducción en renta de las inversiones en activos fijos productivos. Estableció el impuesto de 2.4% para patrimonio superior a $3000 millones, y del 4.8% para patrimonios mayores $5000 millones, a partir de 2011.

Ley 1430 de 2010, en renta, eliminó la deducción por inversión. Fijó una reducción progresiva del GMF, (2X1000 en 2014, 1X1000 en 2016 y desaparecerá en 2018). Eliminó la sobretasa del 20% al consumo de energía eléctrica del sector industrial.

En general, las sucesivas reformas tributarias han ido sumando a la carga tributaria y se han caracterizado, según Junguito y Rincón (2004: 122), por crear una estructura tributaria inadecuada e ineficiente. Para Clavijo (2005: 11), la ampliación de la base tributaria se ha visto parcialmente derrotada al permitir simultáneamente exenciones tributarias que pueden reducir en algunos casos la base gravable hasta en un 55%. Este es el caso de los mecanismos de pagos hipotecarios, a través de las llamadas cuentas AFCs, o de los CDTs a cinco años, libres de imporenta, bajo la forma de aportes voluntarios a las AFPs.

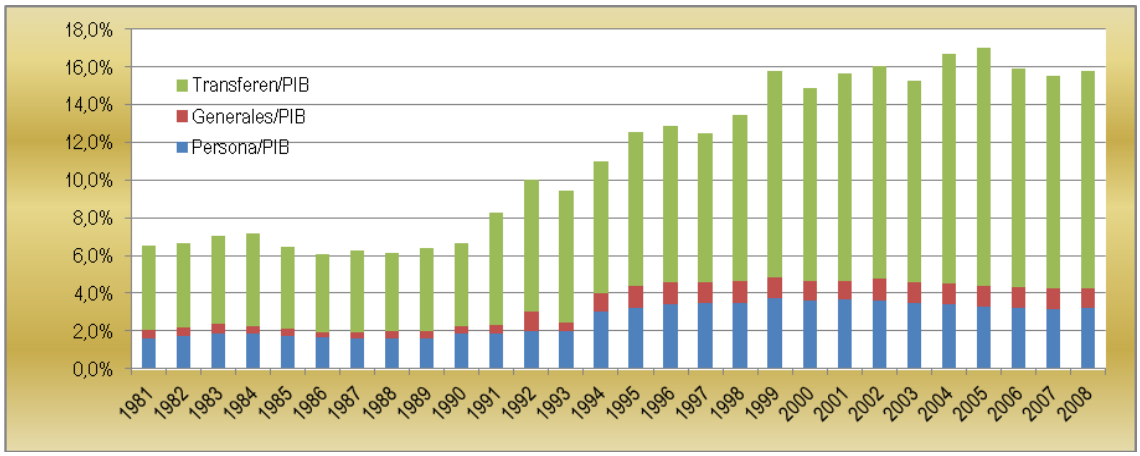
Fedesarrollo (2005: 2 - 4) señala como la tasa nominal del impuesto a la renta es una de las más altas en América Latina, donde las personas naturales aportan muy poco con este impuesto. La mínima participación de las personas naturales en el recaudo del impuesto de renta es resultado del alto nivel de exenciones a este tipo de contribuyentes. La contribución de las sociedades se concentra, a su turno, en muy pocas empresas. Ante las mayores tasas, muchos sectores empresariales intensifican la búsqueda de tratamientos preferenciales por medio de un variado y creativo sistema de exenciones, descuento y deducciones. Ello dificulta la tarea para el contribuyente y la administración, además, da pie a enormes inequidades horizontales. Es decir, contribuyentes con ingresos similares pagan impuestos muy diferentes. Para el caso del IVA, existen 9 tarifas diferenciales que van desde el 2% hasta el 45%, lo cual hace más complejo el sistema de aplicación del impuesto.

3.4.1 Asignaciones en funcionamiento

Hasta 1990, las asignaciones presupuestales para funcionamiento permanecieron relativamente constantes. A partir de ese año, las mismas asignaciones dan amplia cuenta del aumento del tamaño del Estado, al pasar en 1990 del 6.6% al 16% del PIB al final del período (Gráfica 3-6).

Lo anterior se originó, probablemente, en el cumplimiento de la Constitución de 1991, donde el Gobierno Nacional Central, en su función de redistribuidor, ha venido asignando recursos a los Gobiernos locales, especialmente dentro del rubro de transferencias (transferencias territoriales y el pago de pensiones), lo cual explica en gran medida la dinámica de los gastos de funcionamiento (Gráfica 3-6).

Gráfica 3-8: Gastos en funcionamiento/PIB desagregados.



Fuente: Ministerio de Hacienda - Dirección General del Presupuesto Público Nacional - Subdirección de Análisis y Consolidación Presupuesta. Contraloría General de la Nación. Informe Financiero Anual. 1991. Cálculos de la autora.

Desagregando las cifras en sus tres componentes principales (Gráfica 3-8) para los años de referencia, se tiene: transferencias[62], las cuales crecieron del 4.4% al 11.6% del PIB; los gastos personales aumentaron del 1.9% al 3.2% del PIB; y los gastos generales mantuvieron su participación en alrededor del 1% del PIB.

- Transferencias

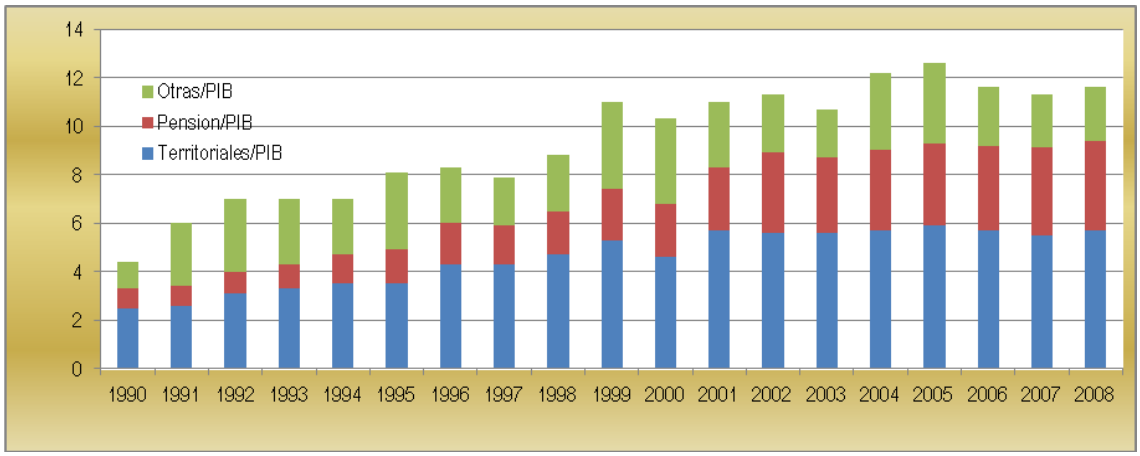
Las apropiaciones por transferencias territoriales son recursos cedidos por la Nación a las administraciones regionales y municipales, y ha sido el componente de mayor crecimiento en las erogaciones del Gobierno Nacional. Este acuerdo político, que recibió gran impulso en la Constitución de 1991[63], se hizo aduciendo dos razones fundamentales: la primera, mayor eficiencia, pues se considera a la administración central relativamente más efectiva en el recaudo de tributos y los Gobiernos regionales

[62] Especialmente los rubros del Sistema General de Participación y pensiones.
[63] En la Constitución de 1991 se estableció una nueva base del situado fiscal, se ordenó la participación de los municipios en los ingresos corrientes de la nación y se ordenó la creación del Fondo Nacional de Regalías.

gozan de mayor conocimiento en la provisión de bienes y servicios públicos[64]; y la segunda, la equidad[65], ya que se asignan mayores recursos a las regiones más pobres.

Dentro de esta categoría, los dos rubros más importantes (Gráfica 3-9) a partir de 1990, son: las transferencias territoriales, conocidas como el Sistema General de Participaciones (SGP), que pasaron de representar el 2.5% al 5.7% del PIB; y los recursos comprometidos en el gasto de pensiones crecieron del 0.8% al 3.7% del PIB.

Gráfica 3-9: Trasferencias divididas en sus tres componentes /PIB.



Fuente: ejecuciones presupuestales de las entidades territoriales. Subgerencia de Estudios Económicos. Banco de la República y Departamento Nacional de Planeación. Cálculos de la autora.

Según los hallazgos de Lozano (1998), los giros por transferencias que reciben los municipios de la Nación incidieron en cuatro aspectos: aliviar la carga fiscal departamental, constituirse en la principal fuente de expansión del gasto en los municipios y departamentos, ejecutar gastos por esos montos, y servir de aval de la deuda para financiar gastos adicionales. De hecho, las transferencias han representado entre el 50% y el 61% de las rentas de las entidades públicas territoriales.

Después del primer renglón ocupado por las transferencias territoriales, se encuentran las asignaciones para el gasto de las pensiones (Gráfica 3-9). Para Rincón, Ramos y

[64] Los Gobiernos locales identifican mejor las necesidades y preferencias de sus comunidades.
[65] En desarrollo de la Constitución de 1991, la Ley 60 de 1993 fijó los criterios para asignar las transferencias, ya que tiene en cuenta la población, el nivel de pobreza, la eficiencia fiscal y administrativa y el progreso en la calidad de vida de sus habitantes.

Lozano (2004: 47) las erogaciones por pensiones fueron la segunda causa más importante del desequilibrio fiscal del Gobierno. Según los cálculos del Comité Interinstitucional (2010), los pagos del Gobierno Nacional Central por concepto de pensiones, ascendieron, del 0.7% en 1991, al 3.7% del PIB en 2009.

Antes de 1991, la protección de las personas contra los riesgos de vejez o invalidez se estructuraban como una consecuencia de la relación laboral. Así lo señalaba el Código Sustantivo del Trabajo. La Constitución de 1991 adoptó, en materia de seguridad social, un modelo distinto. El Artículo 48 señala: "La Seguridad Social es un servicio público de carácter obligatorio que se prestará bajo la dirección, coordinación y control del Estado, en sujeción a los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad, en los términos que establezca la Ley. Se garantiza a todos los habitantes el derecho irrenunciable a la Seguridad Social." O sea, el Artículo 48 de la Constitución Política previó el régimen de seguridad social como un régimen independiente del laboral.

Con la expedición de la Ley 100 de 1993[66], se buscó aplicar los principios constitucionales y solucionar los problemas financieros estructurales que se evidenciaban en materia del Sistema Pensional. Ello como resultado de decisiones como bajas cotizaciones, cuando las había, dispersión de regímenes pensionales y beneficios exagerados.[67] En efecto, algunas personas se han pensionado con edades y tiempos de cotización inferiores a los señalados por la ley, producto de sus convenciones laborales. A ello se agrega que terminan recibiendo pensiones superiores a las del resto de los colombianos, con montos mayores a los 25 salarios mínimos que es el tope de pensión que señala la ley, lo que implica cuantiosos subsidios. Como son los casos de Foncolpuertos, Carbocol, el Congreso, Caja Agraria, Idema, Ecopetrol, Sena, ISS y Emcali, entre otras.

Según cálculos de Rincón *et al*., (2004: 49-55), el régimen pensional, en cuanto a cobertura, uno de cada cuatro trabajadores, bien sea que esté vinculado al sector formal

[66] Con la Ley 100 de 1993, modificada por la Ley 797 y 860 de 2003, y luego con el Acto Legislativo N°. 01 expedido en 2005, se busca un régimen pensional financieramente sostenible. Adicionalmente, existen varias sentencias de la Corte y el Consejo de Estado donde se afectan las finanzas públicas.

[67] Tomado de la exposición de motivos del Acto Legislativo No. 01 de 2005

e informal, recibirá algún ingreso por pensión en el futuro. En equidad el valor promedio de la mesada que reciben mensualmente los pensionados por el ISS es de 1.6 SMLV, que equivalen a US$ 124, monto similar al de la fuerza pública y el magisterio, los jubilados de CAJANAL, reciben en promedio el doble de la mesada del ISS, los de Telecom 2,6 veces, los de Ecopetrol cerca de 4 veces y los del Congreso y Altas Cortes 22 veces más, la inequidad mostrada tiene su origen en que los regímenes especiales han establecidos requisitos considerablemente menores a sus trabajadores[68] y a su vez mayores beneficios[69]; En subsidios, quienes reciben los mayores subsidios son quienes tienen las mesadas más altas, pues no sólo contribuyeron poco en el pasado, sino que lo hicieron sustancialmente menor a los demás trabajadores cubiertos por el régimen general. Cuando la mesada es de 1 SMLV, el subsidio corresponde al 60%, para mesadas superiores a 2 SMLV el porcentaje de subsidio se mantiene en 35% y no existe más escalonamientos; por consiguiente, al crecer la mesada a 20 SMLV, como en el caso del Congreso y las Altas cortes, el subsidio es del mismo 35%, y el monto asciende a 7 SMLV, lo cual es una muestra clara de la falta de progresividad del sistema. Los autores estiman que de mantenerse inalterados los regímenes exceptuados, las apropiaciones anuales del presupuesto aumentaran hasta el 5% del PIB en el 2015.

La Ley 100 de 1993 le permitió al país adoptar un sistema pensional con dos regímenes: 1) continuar con el de prima media, manejado por el Instituto de Seguros Sociales; y 2) el de ahorro individual, a cargo de las administradoras de fondos de pensiones. Esta Ley no afectó las convenciones o pactos colectivos regularmente celebrados ni ha impedido que se continúen celebrando. El desequilibrio entre cotizaciones y beneficios del sistema pensional, ello es, el déficit operacional generó la necesidad de utilizar recursos del Presupuesto General de la Nación, para financiar el gasto social de pensiones, de acuerdo con las obligaciones constitucionales. En consecuencia, éste pasó de representar el 0.8% el del PIB en 1991 al 3.7% del PIB en el 2008.

Según Rincón et al., (2004), la carga fiscal derivada de las reformas al sistema pensional asumida por el Gobierno, se encuentra asociada con hechos como el hacerse cargo del

[68] Estos requisitos menores se establecieron en semanas y tasas de cotización y en edad de jubilación.
[69] Especialmente mayores tasas de reemplazo.

déficit operacional de todo el sistema público de pensiones, donde los regímenes excepcionales[70], además de gozar de privilegios afectando el Presupuesto de la Nación, generan problemas de equidad.

Además de la Ley 100 de 1993, la Carta Magna de 1991 introdujo tres mecanismos para promover la cobertura en los grupos de menores ingresos que demandan recursos del Presupuesto Nacional[71]: Fondo de Solidaridad Pensional, Garantía de Pensión Mínima, y el Sistema de Pensiones Asistenciales.

La falta de un acuerdo político, dado el conflicto de intereses, no ha permitido incluir, en las reformas pensionales, la eliminación de varios grupos de trabajadores públicos con regímenes especiales, lo cual induce a trasladar deuda intra e inter generacional con el fin de pagar los beneficios de quienes han aportado poco y reciben mesadas significativas en el presente.

Dado el crecimiento del tamaño del Estado, el Gobierno Nacional, en correspondencia con lo establecido en el Artículo 375 de la Constitución Política de 1991, ha buscado la sostenibilidad de las finanzas públicas a través de algunos actos legislativos que han cambiado la Carta Magna en dos aspectos: transferencias y pensiones.

El primero, transferencias, al modificar el Sistema General de Participación (SGP) con dos reformas: la primera, con el Acto Legislativo N°. 01 de 2001[72] mediante el cual se desligó temporalmente el monto de las transferencias territoriales de los Ingresos Corrientes de la Nación entre 2002 y 2008. Con esa medida política, según los cálculos

---

[70] La modalidad de excepcionales cobija únicamente a servidores públicos y comprende los siguientes regímenes: especiales, privilegiados, exceptuados, convencionales y de transición.

[71] Según Rincón, Ramos y Lozano (2004: p. 60), "El gobierno [*sic*] no ha hecho los aportes correspondientes a estos tres fondos, por lo que podría constituir una potencial fuente de desequilibrio financiero del sistema".

[72] El Acto Legislativo N°. 01 de 2001, modificó el régimen de las transferencias territoriales y creó el Sistema General de Participación (SGP). Estableció que entre 2002 y 2005 la partida por concepto del SGP debería crecer anualmente con la inflación observada más dos puntos reales. Entre 2006 y 2008, el crecimiento real de esta partida debería aumentar a dos y medio puntos; y a partir de 2009 los recursos del SGP deberían crecer anualmente en una proporción igual al promedio de los ingresos corrientes de la Nación (ICN), de los últimos cuatro años, y al finalizar el período de transición, el porcentaje de los ICN sería como mínimo el porcentaje que constitucionalmente se transfirió en 2001.

de Lozano, Ramos y Rincón (2007: 10 y 26), el Gobierno generó un ahorro acumulado cercano a 6 puntos del PIB durante el período de transición; sin embargo, los autores concluyeron que si bien es cierto que el SGP ayudó a flexibilizar el manejo del PGN, infortunadamente los ahorros logrados no se reflejan plenamente en el balance fiscal de la Nación. Al respecto, Montenegro (2000: 11) señala: "Desde 1995 se han transferido a las regiones más recursos que lo ordenado por la Constitución de 1991".

La segunda, con el Acto Legislativo N°. 04 de 2007[73] cuyo propósito es buscar una senda fiscal sostenible, estableciendo un SGP, con incrementos anuales reales del 4% en 2009; 3.5% en 2010 y del 3% entre 2011 y 2016. A partir de 2017 el SGP deberá aumentar de acuerdo con el crecimiento promedio de los ingresos corrientes de la Nación durante los cuatro años anteriores a la incorporación de la partida en el PGN, incluyendo el correspondiente al aforo del presupuesto en ejecución. Estas dos medidas buscan ajustar las asignaciones presupuestales giradas a las regiones destinadas a la prestación de los servicios de educación y salud especialmente.

El segundo, pensiones, se refiere a la transformación del régimen de pensiones mediante el Acto Legislativo 01 de 2005, modificatorio de la Constitución de 1991. Ello con el propósito de hacer el régimen de pensiones sostenible auto-financieramente, para lo cual se estableció la obligatoriedad de asegurar la sostenibilidad financiera en las nuevas leyes de pensiones.

Si bien se han adoptado medidas para un manejo sano de las finanzas públicas, la evidencia muestra un alcance limitado, como se deduce de la naturaleza estructural del desequilibrio fiscal, tal como lo señaló el Comité Interinstitucional de la Regla Fiscal para Colombia (2010). Por ello, a través del Acto Legislativo N°. 3 de 2011 se estableció el principio de sostenibilidad fiscal.

[73] El Acto Legislativo N°. 04 de 2007 modificó los Artículos 356 y 357 de la Constitución Política de 1991, creó un estrategia de monitoreo, seguimiento y control al gasto ejecutado por las entidades territoriales provenientes del SGP, y modificó la base de la regla de liquidación del monto de las trasferencias territoriales, entre otros.

- Servicios personales

Luego de las transferencias, otra de las secciones donde hubo aumento en el gasto, incluidas en funcionamiento, fueron las asignaciones presupuestales de servicios personales.[74] Estas crecieron del 1.9% al 3.2% del PIB en el período de análisis (Gráfica 3-5). El crecimiento de este rubro se explicó según Rincón et al., (2004: 84-87), primero, por los incrementos salariales reales y, segundo, por el mayor empleo o la combinación de los dos.

Estos autores analizaron el gasto militar[75] durante el período 1990 – 2003, encontrando que éste ascendió de un nivel del 2% del PIB en 1990 a 4.5% del PIB en 2003[76], en cuanto estructura del gasto, para finales de 2003 los gastos de funcionamiento representaron el 90% del total sectorial y los de inversión el 10%. Inicialmente hubo un aumento rápido del pie de fuerza a través de tres planes: primero, el "Plan Fortaleza" donde se incorporaron diez mil nuevos soldados regulares por año hasta alcanzar un total de cerca de ciento seis mil a finales de 2004; segundo, en el "Plan 10.000", se sustituyeron diez mil soldados bachilleres por profesionales; y tercero, el de "Soldados Campesinos", en total para el 2004 se contaría con ciento ochenta mil hombres en las fuerzas armadas.

En el año 2006 se activaron once brigadas móviles, se instalaron siete nuevos batallones de alta montaña, se aumentaron en trece los grupos antiterroristas urbanos, se puso en marcha el programa de veintitrés mil soldados de mi pueblo, se fortaleció la infantería de marina en cuatro mil quinientos hombres, se destinaron recursos para el pago de recompensas, inteligencia y programas de cooperación ciudadana, protección de

---

[74] La partida de servicios personales de las cuentas fiscales incluye los sueldos del personal de nómina, dietas, prima técnica, prima de vacaciones, prima de servicios, prima de navidad, otras primas, gastos de representación, bonificaciones por servicios prestados, subsidio familiar, subsidio de alimentación, auxilios de transporte, remuneraciones por servicios técnicos, jornales, personal supernumerario, horas extras y días festivos y honorarios y otros gastos de personal, excepto cesantías, contribuciones patronales y aportes para pensiones. Estas son incluidas en transferencias.

[75] Entendido como los gastos de personal, pensiones y cesantías (Transferencias) gastos de operación del sector (gasolina, uniformes, pertrechos, armas de bajo calibre, etc.) e inversión (construcción, armas pesadas, helicópteros, aviones, etc.)

[76] La ley 4 de 1992 estableció la nivelación salarial de los miembros de la Fuerza Pública, lo cual genera un componente estructural en la tendencia creciente del gasto.

personas en alto riesgo, fortalecimiento de los derechos humanos y programas de desmovilización.

Para el 2007 la inversión del Ministerio de Defensa y la Policía Nacional ascendió a $1,2 billones, de los cuales, 50% se asignaron a reposición de aeronaves de combate táctico ($177 millardos); adquisición y renovación de material de guerra ($152 millardos); adquisición de munición ($97 millardos); compra de terrenos para la construcción, ampliación y remodelación de las estaciones de policía ($58 millardos); adquisición, dotación y mantenimiento de unidades fluviales ($87 millardos), mantenimiento de equipo aeronáutico ($32 millardos), entre otros.

En el 2008, en general, buena parte del gasto en inversión se concentró en las Fuerzas Militares[77], como resultado del impuesto al patrimonio que, según el mandato de la reforma tributaria (Ley 1111 de 2008) tiene destinación específica, dirigida al "el fortalecimiento de las FF.MM"; con lo cual se puede señalar que el 100% de estos gastos se financian con recursos del Presupuesto General de la Nación.

- Gastos generales

Luego de transferencias y servicios personales, en el tercer renglón del rubro de funcionamiento, se encuentran los gastos generales. Dado que estos han permanecido relativamente estables, como proporción del PIB durante el período de análisis, no se hará referencia a los mismos.

En concreto, las asignaciones a funcionamiento, básicamente transferencias (transferencias territoriales y pensiones), como es de esperarse, han desempeñado un papel importante en el crecimiento del tamaño del Estado.

[77] El Ministerio de la Defensa (13,4%) la Armada Nacional (3,5%); el Ejercito Nacional (5,5%); y la Fuerza Aérea (4,4%).

3.4.2 Servicio de la deuda

Otro componente importante en el análisis del tamaño del Estado, es el servicio de la deuda, el cual pasó del 3% del tamaño de la economía en 1990, al 12% en el 2006, para luego comenzar a disminuir y llegar al 8% en el 2011. Este comportamiento, en una economía descentralizada en gastos y sin una restricción presupuestal efectiva, también se asocia con la función redistributiva del Estado (Gráficas 3-2 y 3-3). Este trabajo restringe el análisis del servicio de la deuda al Gobierno Nacional Central, por cuanto este concentra el grueso de la deuda pública, tanto interna como externa, y es el subsector público de mayor ritmo de endeudamiento en el pasado reciente, Gráfica: 3-8.

El desbalance entre los ingresos y los gastos del Gobierno Nacional (Gráfica 3-4) ha sido cubierto por la deuda. Cuando el Gobierno se endeuda para pagar intereses y cubrir gastos corrientes, se crea un pasivo en el sector público, sin un activo que lo compense o respalde. Al respecto, Wiesner (2004: 14) señala: “Aunque los equipos técnicos y en general los Ministros de Hacienda saben bien que no se deben endeudar para pagar interés o gastos corrientes, al final les toca hacerlo pues sus solicitudes de apoyo político para bajar el gasto y cambiar sus incentivos no reciben suficiente apoyo político ni en el Congreso ni en la opinión pública”. Ello aunado a la falta de una restricción efectiva al crecimiento de la deuda, hace que los gobernantes de turno no asuman el costo de la misma y opten por dejarla a sus sucesores.

Con el fin de corregir dicha situación, el Artículo 5º de la Ley 1473 de 2011, establece como regla fiscal que el gasto estructural[78] no podrá superar al ingreso estructural[79], en un monto que exceda la meta anual de balance estructural[80] establecido. El déficit estructural del Gobierno Nacional Central no será mayor a 1% del PIB a partir del año

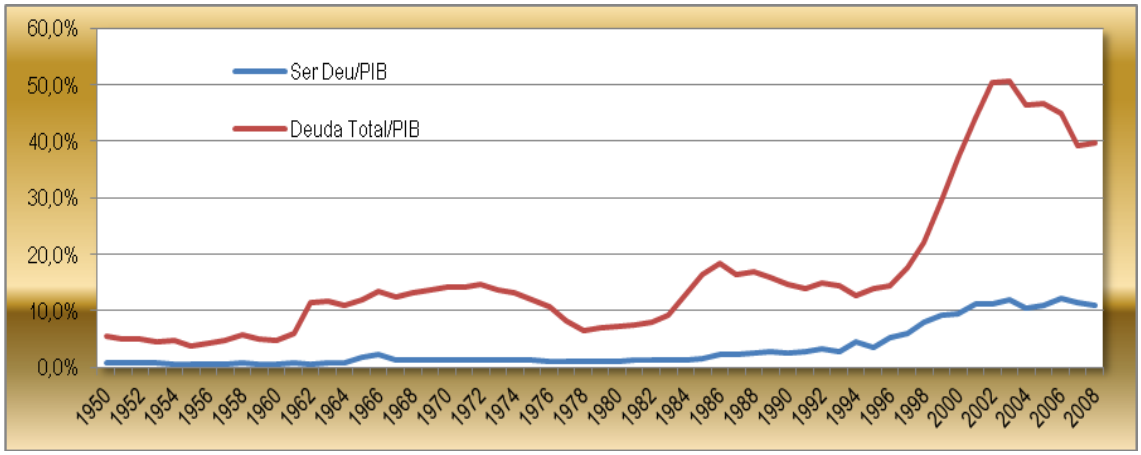
[78] Gasto Estructural: es el nivel de gasto consistente con el ingreso estructural, en las condiciones establecidas en la ley.

[79] Ingreso Estructural: es el ingreso total del Gobierno Nacional Central, una vez ajustado por el efecto del ciclo económico y los efectos extraordinarios de la actividad minero energética y otros efectos similares.

[80] Balance Fiscal Estructural: corresponde al Balance Fiscal Total ajustado por el efecto del ciclo económico, por los efectos extraordinarios y transitorios de la actividad minero-energética y por otros efectos de naturaleza similar. Equivale a la diferencia entre ingreso estructural y gasto estructural del Gobierno Nacional Central.

2022. El su parágrafo Transitorio establece: “El Gobierno Nacional seguirá una senda decreciente anual del déficit en el balance fiscal estructural, que le permita alcanzar un déficit estructural de 2,3% del PIB o menos en 2014, de 1.9% del PIB o menos en 2018 y de 1.0% del PIB o menos en 2022. La medida se toma sobre el Gobierno Nacional Central por ser el subsector público de mayor endeudamiento y concentrar el grueso de la deuda pública tanto interna como externa.

Gráfica 3-10: Deuda del Gobierno Nacional Central. Como participación del tamaño de la economía.



Fuente: Banco de la República, Contraloría General de la Nación y DANE. Cálculos de la autora.

El crecimiento de la deuda a partir de la década del noventa, se relaciona con dos eventos bien distintos: primero, el déficit generado antes de la crisis de 1998, se vincula con los efectos de la Constitución de 1991 y segundo, el impacto de la crisis, que incrementó la deuda significativamente.

En tiempos de crisis, como la ocurrida en 1998, es de esperarse un aumento en el endeudamiento, que de hecho alcanzó el 30% del PIB de aquella época. No obstante el buen desempeño de la economía en los periodos siguientes[81], la deuda siguió creciendo hasta situarse en el 50.7% del PIB en 2003, aunque luego se redujo, se ha anclado en niveles altos, situándose en alrededor del 40% del PIB en el 2008, para luego, según los

[81] La tasa de crecimiento, a precios constantes, del PIB desde 2002 y hasta 2011 fue: del 2.5 en 2002; 3.9 en 2003; 5.3 en 2004; 4.7 en 2005; 6.7 en 2006; 6.9 en 2007; 3.5 en 2008; 1.7 en 2009; 4 en 2010 y 5.9 en 2011. Fuente DANE. Información estadística.

cálculos del Ministerio de Hacienda y Crédito Público[82], estar en el 37.6% en el 2011, y se tiene como meta, el 35.6% en el 2014 y 26.7% en el 2022.[83]

Aunque la autoridad fiscal ha tomado medidas tendientes a corregir el desbalance fiscal, primero, con la Ley 819 de 2003, conocida como la Ley de Transparencia y Responsabilidad Fiscal en el sector público consolidado[84]; segundo, con la reglamentación de dicha Ley a través del Decreto 4730 de 2005, con el Marco de Gasto de Mediano Plazo (MGMP)[85]; y tercero, con la Ley 1473 de 2011 sobre una regla fiscal los cuales se constituyen en un instrumento para la programación presupuestal, éstas solo han conducido a aliviar el problema sin corregirlo.

Para Lozano, Rincón, Sarmiento y Ramos (2008), el hecho de no contemplar una restricción cuantitativa explícita de balances primarios plurianuales, por lo menos en el nivel de las cuentas de la administración central, donde el gasto ha crecido de forma importante y sobre las cuales tiene discreción el Gobierno Central, induce que los gastos sean mayores a los recaudos.

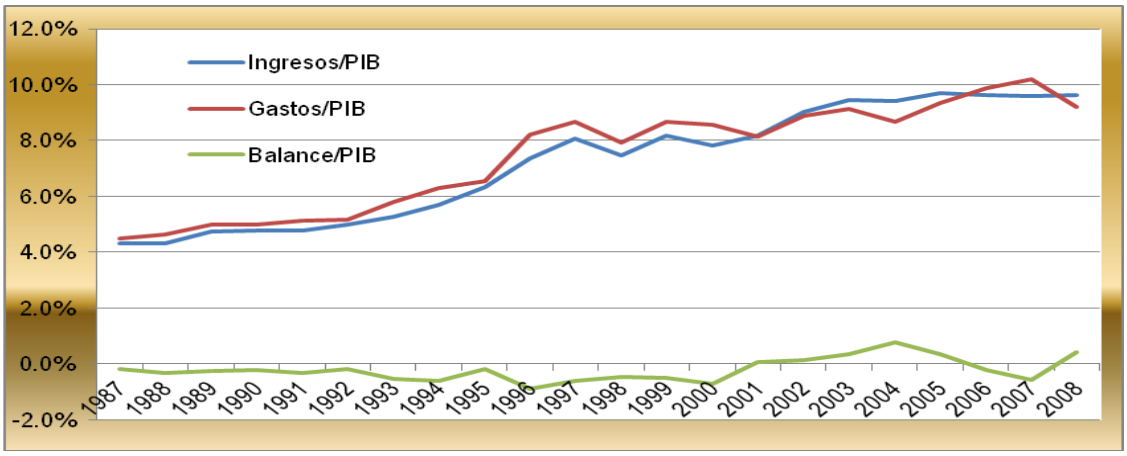
Consistente con los planteamientos citados, el Comité Interinstitucional (2010: 27) señaló como, en el diseño del Marco Fiscal de Mediano Plazo y del Marco de Gasto de Mediano Plazo, la autoridad fiscal tiene plena discrecionalidad para fijar, año tras año, una meta de balance primario del Sector Público No Financiero (SPNF)[86], la cual no requiere de esfuerzo para cumplirla y aún si ésta no se cumple no se asume ningún tipo de corrección hacia el futuro. Al respecto, la evidencia indica que las metas tanto del Gobierno Nacional Central como la de las entidades descentralizadas se han ajustado de manera recurrente e incluso dentro de un mismo período.

---

[82] Marco Fiscal de Mediano Plazo. 2011, p 241.
[83] Metas en la dirección de los señalado en la Ley 1473 de 2011 “Por medio de la cual se establece una regla fiscal y se dictan otras disposiciones”
[84] La Ley 819 de 2003 establece reglas de restricción fiscales de tipo cuantitativo, mediante la presentación anual del Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP) del Ejecutivo al Legislativo.
[85] En el Marco de Gasto de Mediano Plazo (MGMP), establecido en el Decreto 4730 de 2005, el Gobierno proyecta los niveles máximos de gastos del PGN, como variaciones de los gastos generales, de inversión y servicio de la deuda, proyecta los recaudos y sus fuentes, establece una meta de balance primario consolidado (del SPNF) para la siguiente vigencia, y establece unas metas indicativas para los diez años posteriores con el fin de hacer sostenible la deuda pública.
[86] Comprende el Gobierno Nacional Central y el sector descentralizado.

A diferencia del Gobierno Nacional Central (GNC), las finanzas sub-nacionales cuentan con un marco institucional, creado por las reglas fiscales cuantitativas, implementadas desde 1997[87], lo cual ha permitido sanearlas y equilibrarlas, y mantener controlado el crecimiento de los gastos.

Gráfica 3-11: Balance fiscal territorial[88]. Sobre el tamaño de la economía.



Fuente: Ejecuciones presupuestales de las entidades territoriales. Cálculos: subgerencia de estudios económicos Banco de la República, de acuerdo con lineamientos metodológicos del Manual del Fondo Monetario Internacional. Gráfica de la autora.

---

[87] Ley 358 de 1997 -Ley de semáforos- introduce límites cuantitativos al endeudamiento de los Gobiernos sub-nacionales, a través de la aplicación de indicadores de liquidez y solvencia financiera. La Ley 488 de 1998 fortaleció los ingresos propios de las entidades territoriales. La Ley 549 de 1999 creó el Fondo de Pensiones de las Entidades Territoriales, (FONPET). Ley 617 de 2000 -Ley de Responsabilidad Fiscal Territorial-, estableció límites al crecimiento del gasto corriente del Gobierno, teniendo como medida la meta de inflación anual establecida por el Banco de la República; además, establece límites cuantitativos al gasto corriente de las entidades territoriales, de acuerdo con sus ingresos propios y la categorización que señala la norma para los departamentos y municipios del país.

[88] El balance fiscal, la Subgerencia de Estudios Económicos del Banco de la República, lo obtuvo con la siguiente ecuación: ingresos menos gastos, menos el préstamo neto, más los ajustes por transferencias. Contiene 525 entidades territoriales: 493 municipios, incluidas ciudades capitales, y 32 Gobiernos centrales departamentales. Información anterior a 1998, sin revisar.

Gastos de funcionamiento: incluyen la remuneración de sectores de educación y salud, y la inversión social en salud pública y programas para el mejoramiento de la calidad de vida de la sociedad.

Préstamo neto: es el resultado de la diferencia entre las erogaciones por la compra de activos no financieros y préstamos concedidos a otras entidades públicas, menos los ingresos por recuperación de cartera y de la venta de activos no financieros.

Ajustes por transferencias: se refiere a la diferencia entre las partidas de ingresos y gastos por transferencias corrientes y de capital, que no encuentren entre sí un balance dentro de las diferentes entidades.

Las medidas diseñadas por el GNC para restringir el endeudamiento de las entidades territoriales, de acuerdo con su capacidad de pago, y limitar el crecimiento de gastos de funcionamiento de los Gobiernos sub-nacionales, han sido exitosas (Gráfica 3-11).

Además, la contratación de nuevos créditos por parte de las autoridades locales, está sujeta a la autorización del Ministerio de Hacienda y Crédito Público cuando los indicadores de liquidez financiera y solvencia adquieren valores críticos. Las restricciones y controles tienen efecto cuando hay separación de poderes entre quien aplica las medidas y quien las cumple.

En síntesis, se observa:

- El tamaño del Estado, como proporción del PIB, fue inferior al 8% en la década del cincuenta con un Estado “pasivo o neutral” y el gasto estuvo focalizado en funcionamiento (salarios).
- Entre los años sesenta, setenta y ochenta, con un Gobierno planificador, los gastos no fueron superiores al 13% del PIB y las asignaciones en inversión ganaron relevancia.
- Durante los años noventa, con un país descentralizado en gastos y un Ejecutivo redistribuidor, el tamaño del Estado ha sido superior al 30% del PIB y su crecimiento se explica por el comportamiento de dos variables: funcionamiento (aquí las trasferencias y las pensiones han desempeñado un papel importante), y el pago del servicio de la deuda.
- El aumento del tamaño del Estado, sin servicio de la deuda, es decir, el gasto primario, parece ratificar la importancia de la relación descentralización - redistribución y crecimiento del gasto, pues aunque éste no hubiera formado parte de las finanzas públicas, el resultado final seguiría siendo un mayor gasto.
    - Durante los años cincuenta, la participación del Estado en el PIB fue inferior al 7%, con un Gobierno “pasivo o neutral” en lo económico.
    - Durante las décadas del sesenta al ochenta, la proporción no fue mayor del 11% del PIB, con un Gobierno planificador.
    - A partir de los años noventa, con un Gobierno redistribuidor, las finanzas públicas alcanzaron niveles del 22% del PIB.

- Dado que la Carta Política del 91 le permitió al Gobierno manejar presupuestos desbalanceados, no introdujo una restricción presupuestal y consagró la autonomía del Banco Central dándole el mandato de la estabilidad del poder adquisitivo de la moneda y evitó financiar el gasto público con señoreaje, lo cual tuvo como consecuencia que el Gobierno perdiera acceso al financiamiento monetario. El resultado final fue el aumento del tamaño del Estado a costa de la acumulación de la deuda, como resultado de déficits recurrentes.
- En el crecimiento de la deuda pública, a partir de los años noventa, se distinguen dos eventos distintos: primero, el déficit generado antes de la crisis de 1998 se vincula con los efectos de la Constitución de 1991, y segundo, el impacto de la crisis elevó la deuda significativamente. Como era de esperarse, en 1998 se aumentó el endeudamiento, no obstante el buen desempeño de la economía en los años siguientes, la deuda siguió creciendo y se ancló en niveles altos.
- Gráficamente, se observa que el tamaño del Estado aceleró su crecimiento a partir de la década del noventa, justo cuando entra en vigencia la Constitución Política de 1991.

3.5 Tamaño relativo del Estado en países desarrollados

Siguiendo a autores como Meltzer y Richard (1981), Acemoglu y Robinson (2006), y Alesina y Giuliano (2009) en esta sección se hace una reflexión sobre la relación del tamaño relativo del Estado[89] con las preferencias de los ciudadanos por redistribución. Se toman trece países de economías avanzadas[90], y su relación con el ingreso *per cápita*[91] (Gráfica 3-10), para los años 1950 - 2009.

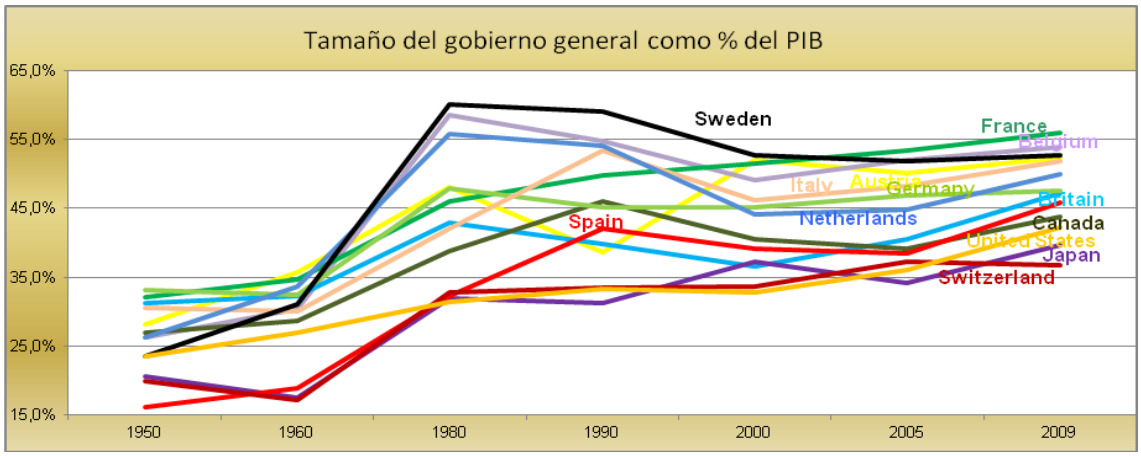
---

[89] El tamaño del Estado se midió como la participación de los gastos del Gobierno Central en proporción del PIB.

[90] Estos países son: Australia, Bélgica, Gran Bretaña, Canadá, Francia, Alemania, Italia, Japón, Países Bajos, España, Suecia, Suiza y Estados Unidos. No se hizo la comparación con países de similar desarrollo al colombiano por la dificultad para construir cifras para el período 1950 - 2009. Además, los cambios en la metodología cuando se reportan la información, no permitieron hacer las comparaciones.

[91] Para esta sección, las cifras se tomaron de Vito Tanzi and Ludger Schuknecth; IMF y OECD The Economisct, March 19th 2011.

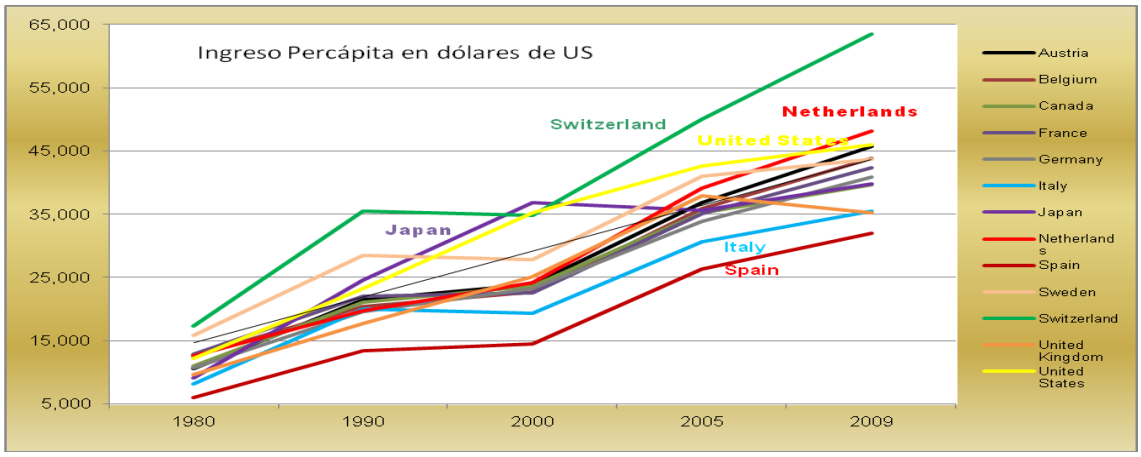
Gráfica 3-12: Evidencia del tamaño relativo del Estado.



Fuente: Vito Tanzi and Ludger Schuknecth; IMF; OECD The Economist March 19th 2011.

En el período de referencia, los Estados de tamaño relativo más pequeño fueron Suiza, Japón y Estados Unidos, que permanecieron en la parte inferior, dentro de un rango del 31% y el 42% del PIB en las dos últimas décadas. Mientras que en los más grandes se observa a Suecia, Bélgica, Francia, Austria e Italia, ubicados en la parte superior, en el rango del 46% al 60% del PIB (Gráfica 3-12).

Gráfica 3-13: Ingreso *per cápita*.

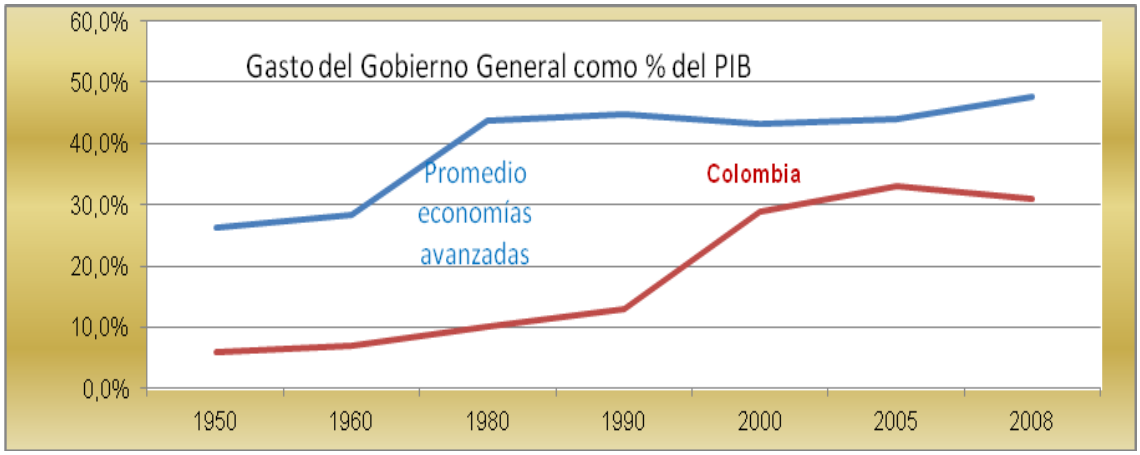


Fuente: International Monetary Fund, World Economic Outlook Databases, Octubre 2010.

Según el ingreso *per cápita*[92], de este grupo de países, España e Italia presentan los niveles relativos más bajos, mientras Suiza, el más alto. En 2000, Suiza, Japón y Estados Unidos, en general, presentaron el mismo nivel de ingreso, superior al resto de países; luego, Suiza comenzó a distanciarse para ubicarse en 63.536 dólares por habitante en el 2009 (Gráfica 3-13).

Es interesante ver como Suiza y Estados Unidos, con ingresos *per cápita* más altos, tienen Estados relativos más pequeños frente a España e Italia, que con ingresos relativos inferiores muestran Estados grandes (Gráficas 3-12 y 3-13). La relación entre el tamaño del Estado con el ingreso *per cápita*, vincula tamaños del Estado más grande con los ingresos *per cápita* más bajos. Los hallazgos para Colombia muestran una relación inversa entre el tamaño del Estado con la tasa de ingreso *per-cápita,* como se verá en la evidencia empírica.

Gráfica 3-14: Tamaño del Estado comparativo con Colombia.



Fuente: Vito Tanzi and Ludger Schuknecth; IMF; OECD. The Economist March 19th 2011.Para Colombia, Presupuesto General de la Nación, Banco de la República y DANE.

Para los años cincuenta, las economías avanzadas muestran un tamaño de Estado relativamente constante e inferior al 30% del PIB, mientras que para el caso colombiano

[92] Medido como el Producto Interno Bruto *per cápita* a precios corrientes en dólares de los Estados Unidos. El PIB se expresa en dólares corrientes de los Estados Unidos por persona. Los datos se derivan convirtiendo primero el PIB en moneda nacional a dólares, y luego dividiendo por la población total.

está por debajo del 10% del PIB. De los años sesenta a los años ochenta, los países desarrollados aumentaron su participación en más de 12 puntos porcentuales y se ubicaron entre el 40% y el 50% del PIB, en tanto que Colombia continuó en alrededor del 10%. A partir de 1990, la situación se dio de forma contraria, el tamaño del Estado colombiano mostró un crecimiento del 30% del PIB frente a un comportamiento constante de las economías avanzadas (Gráfica 3-14).

Como similitudes se presentó un incremento en el tamaño del gasto público, tanto en las economías avanzadas como en Colombia, con una relativa estabilización del crecimiento en la parte superior. Sin embargo, el aumento del mismo sucedió en épocas diferentes, pues en los primeros se observó en la décadas del sesenta y del setenta; mientras el segundo, apareció después de los años noventa (Gráfica 3-14).

4. El modelo

En la primera parte, se presentan los argumentos teóricos de las variables seleccionadas para el modelo colombiano, y se señala cómo puede ir creciendo el tamaño del Estado cuando las preferencias por redistribución se modifican. En la segunda, se aporta evidencia empírica que relacione el tamaño del Estado colombiano con las preferencias económicas y políticas de los ciudadanos por redistribución, recogidas en la Constitución de 1991 que cambiaron las reglas del juego en la asignación del gasto.

4.1 Fundamentos teóricos

En esta sección se presentan los argumentos teóricos mediante los cuales fueron seleccionadas las variables explicativas del modelo aplicado para Colombia. Como tal, no se aplica un modelo en particular, se inicia con los planteamientos de Meltzer y Richard (1981) y se van introduciendo variables que sirven como fuente de inspiración para el caso colombiano.

De la Economía Política se toman los siguientes argumentos esenciales. Primero, el tamaño del Estado es visto como el resultado de la heterogeneidad de intereses en las demandas o solicitudes de recursos por redistribución, donde el nivel de ingreso determina la selección de la tasa de impuestos y con ello el monto a redistribuir; segundo, además del ingreso, ¿qué determina las preferencias por redistribución? tercero, la importancia de las instituciones, como las Constituciones, en el comportamiento del gasto público; cuarto, el papel de la restricción presupuestal, y quinto, la deuda como resultado estratégico del manejo del gasto.

4.1.1 El Estado como resultado del Conflicto de intereses

El modelo tradicional ofrecido por la Nueva Economía Política es el Meltzer y Richard (1981). En éste, el tamaño del Estado es el resultado de las decisiones colectivas que agregan preferencias heterogéneas sobre políticas redistributivas, enfatizando la relación de la tasa de impuestos sobre el ingreso con la demanda de los votantes por redistribución.

Para Meltzer y Richard (1981), el ingreso es la variable alrededor de la cual se establece el conflicto de intereses por redistribución entre los ciudadanos. Los votantes de ingresos menores, prefieren mayor redistribución y, en consecuencia, un tamaño del Estado más grande, y los de ingresos más altos, un tamaño del Estado más pequeño. Este comportamiento permite esperar una relación inversa entre el crecimiento del Estado y el aumento del ingreso de los ciudadanos.

En su hipótesis, estos autores formulan que el tamaño del Estado depende de la relación del ingreso medio con el ingreso del votante mediano[93] - votante decisivo. Con sufragio universal y reglas de mayorías, el votante mediano, es el votante decisivo.

Los elementos fundamentales del modelo de Meltzer y Richard (1981)[94], presentados en forma breve, son los siguientes: primero, la participación del Gobierno se establece por elección de las preferencias económicas de los individuos de maximizar la utilidad.[95]

$$u_i = u(w_i, \ell_i) \qquad (1)$$

[93] El votante mediano es aquel que, tras ordenar a todos los individuos de acuerdo al parámetro que captura la heterogeneidad entre ellos, se ubica exactamente en la mitad del ordenamiento. Fergusson y Querubin. *P*olítica, Economía, y Política Económica. Una introducción a la Nueva Economía Política, 2006, p. 28.

[94] Es un modelo parsimonioso de equilibrio general, donde hay un gran número de individuos, cada acuerdo de precios, salarios y tasas de impuestos es dada, determinados en el mercado de bienes, salarios y por el proceso político, respectivamente.

[95] El modelo considera una función estándar de utilidad, con el cumplimiento de todas las propiedades de la misma. La función de utilidad es el mecanismo donde se resume la información contenida en la relación de preferencias del consumidor. Es decir, la función de utilidad resume o representa la información transmitida por la relación de preferencias.

Donde ω = es trabajo (ingreso, y_i), ℓ = es ocio

Los individuos, al buscar maximizar su utilidad, hacen su combinación preferida de trabajo y ocio. El ingreso de los ciudadanos determina estas preferencias expresadas en la escogencia de una tasa de impuesto (t)[96] que gravará el ingreso salarial. Los votantes saben que las autoridades públicas deben extraer recursos para poder redistribuir. Ello es, están completamente informados acerca del estado de la economía, así como de las consecuencias de los impuestos y la redistribución de la renta.

El ingreso *ex ante* (Y_i) de un individuo depende de la habilidad para producir (X), y ésta refleja la diferencia en la productividad individual,

$$\omega_{i=} Y_i(X) = X_i n(X) \qquad (2)$$

Segundo, las únicas actividades del Gobierno son la tributación y la redistribución. En este marco institucional, el Gobierno sólo recauda impuestos y los distribuye totalmente a los ciudadanos en montos iguales. Toda la renta del Gobierno proviene del sistema de impuestos a los ingresos por salarios. Estas actividades se reflejan en el ingreso *ex post*, el cual estaría dado por:

$$\omega_{i=} Y_i(x, t, r) = (1 - t)\, x_i\, n + r - Wt \qquad (3)$$

En la Ecuación (3), el ingreso *ex post* corresponde a la suma de los ingresos laborales después de impuestos -la tasa de impuesto *(t)* grava el ingreso salarial-, más la suma de las transferencias provenientes del Gobierno (*r),* menos la pérdida generada por los costos de la tributación *(Wt*). Los costos distorsionadores de los impuestos surgen de una oferta laboral endógena, dado que los impuestos sobre el ingreso deforman la opción de los individuos entre trabajo y ocio, al reducir el atractivo general de trabajar.

[96] La tasa de impuesto (t) es una fracción constante del ingreso ganado, pero una fracción decreciente del ingreso disponible.

Así, las preferencias políticas de los votantes, al decidir cuánto están dispuestos a pagar, determinan el monto a redistribuir por el Gobierno. La selección se hace buscando maximizar su función de utilidad (ingreso *ex post*) en la cual los argumentos son el ocio y el trabajo, con ello, los determinantes de las preferencias políticas no difieren de los determinantes de las preferencias económicas.

Tercero, la tasa de impuestos *(t)* y la cantidad de recursos a redistribuir se decide por la regla de votación. Los ciudadanos expresan sus preferencias políticas por redistribución votando, en forma directa, a través de una regla de mayorías, sobre una tasa de impuestos. La tasa de impuesto escogida por la decisión colectiva, corresponde al votante con ingreso mediano; por ello, el votante con ingreso mediano, entre los ciudadanos con derecho al voto, es decisivo. No todos trabajan, pero quienes lo hacen pagan una porción de su ingreso. Situación diferente en la distribución de las transferencias, pues todos reciben la misma suma.

Dependiendo del ingreso, cada votante o ciudadano expresa sus preferencias políticas por aquella tasa de impuestos que maximiza la utilidad del ingreso *ex post.* En este contexto, la tasa de impuestos seleccionada depende de la diferencia entre la productividad media (X^A) y la productividad del votante decisivo - mediano (X^M), dividida por los costos de la tributación:

$$(t) = (X^A - X^M) / Wt \qquad (4)$$

Al votar, los individuos consideran el efecto de la tasa de impuestos que pagan por la redistribución en la maximización de su ingreso *ex post*. O sea, en su combinación preferida de trabajo y ocio. Tasas de impuestos altas incentivan la elección de más ocio y menos trabajo.

En este marco institucional de democracia directa, los ciudadanos, al votar por la tasa de impuestos, determinan el monto a redistribuir. Como la renta del Gobierno (r) proviene de cuánto los votantes están dispuestos a pagar, el monto a redistribuir se determina por dicha elección. Ello es, los votantes al decidir directamente, en una regla de mayorías, sobre la tasa de impuestos a pagar, determinan los recursos del Gobierno a redistribuir.

La renta (*r*) corresponde a la suma total de una tasa de impuesto constante sobre el ingreso, y estaría dada por:

$$r = \Sigma\, t\, X^{A} - Wt \qquad (5)$$

Dado que todos los ciudadanos reciben el mismo monto de transferencia (*r*), y en la productividad difieren; unos pierden y otros ganan de la redistribución.

Cuarto, el tamaño del Estado depende de la distancia entre la productividad media X^{A} y la productividad mediana X^{M} (Ecuación (4)). Como los ciudadanos difieren en productividad, una regla de mayorías que concentre votantes con un ingreso *per cápita* por encima del ingreso de la media y sobre ellos se cobran impuestos, genera un aumento en el tamaño del Estado; en el caso contrario, se presenta una reducción en el monto de recursos a redistribuir.

Dentro de este esquema, la medida de desigualdad en la distribución del ingreso, (Ecuación (4)), es fundamental en la determinación del tamaño del Estado, pues la demanda por redistribución queda determinada por ésta. Si la brecha en la distribución del ingreso aumenta, una regla de votación, que concentre votantes por debajo del ingreso medio, provee un incentivo a la demanda por redistribución, financiada por impuestos y puede aumentar el tamaño del Estado. Los votantes con ingresos bajos favorecen tasas de impuestos más altas y más redistribución y votantes con ingresos más altos desean menores tasas de impuestos y menos redistribución. En ese orden, en esta investigación se considera la tasa de ingreso *per-cápita* como una variable independiente para medir las preferencias por redistribución y con ello el tamaño del Estado.

Al determinarse el tamaño del Estado por votación directa de mayorías, cada ciudadano, al expresar sus preferencias políticas con la escogencia de la tasa de impuestos, maximiza sus preferencias económicas: la utilidad de su ingreso *ex post.* La escogencia de la tasa de impuestos fija los recursos a redistribuir. Por lo tanto, en este contexto, las preferencias políticas y económicas por redistribución no difieren, dado que las dos tienen como base la maximización de la función de utilidad en la selección de ocio y trabajo.

Quinto, la restricción presupuesta. En este modelo, el presupuesto es balanceado, o sea, el recaudo total de impuestos es igual a las transferencias. El Gobierno no ahorra ni se endeuda. En consecuencia, entre mayor o más generosa quiera la sociedad que sean las políticas redistributivas, más alta será la tasa de impuesto escogida por los votantes a partir de la agregación de las preferencias. Si esta es eliminada como sucedió en Colombia y, a su vez, se eleva a nivel constitucional las preferencias por redistribución y el gasto puede ser financiado con deuda, se genera una alta probabilidad de un aumento en el tamaño del Estado, como de hecho ha ocurrido.

Si hay un aumento en el número de votantes y éstos modifican la posición del votante mediano -votante decisivo-, en la distribución del ingreso, con alguna regla de votación que concentre votantes por debajo del ingreso medio, se provee un incentivo por redistribución y con ello, se incrementa el tamaño del Estado. Sin embargo, hay una restricción al crecimiento del mismo, pues mayores tasas de impuestos y redistribución ocasionan una reducción en el incentivo al trabajo; por lo tanto, el ingreso ganado es menor. En consecuencia, se tiene un Estado más pequeño. Ello es, tasas de impuestos altas y bajas tienen consecuencias en la elección de trabajo u ocio y, con ello, en el tamaño Estado.

Por ello, al tomarse en cuenta el efecto de los incentivos y el deseo por redistribución de los votantes, hay un límite al crecimiento del tamaño del Estado. Los aumentos en la tasa de impuestos tienen dos efectos: cada peso generado, aumenta más el presupuesto del Gobierno y la redistribución, pero disminuye el incentivo al trabajo. O sea, menos ingresos se ganan y se establece así una restricción al crecimiento del tamaño del Estado.

Con el modelo de Meltzer y Richard (1981), como lo indica el Teorema del Votante Mediano[97], surge un “equilibrio político”, pues los autores, al plantear un espacio

[97] El Teorema del Votante Mediano, como lo indican Alesina y Giuliano (2009: 4) se debe inicialmente a Romer (1975), y explica el tamaño del Estado por la relación entre impuestos y gastos. Los ingresos en el Votante Mediano dependen del trabajo y de los impuestos que gravan los ingresos. Los ciudadanos tienen en cuenta ese efecto en el momento de votar, decidiendo entre ocio y trabajo; así se determina el tamaño del Estado. Bajo estos supuestos, la política adoptada es la preferida por el votante mediano.

unidimensional de política -la escogencia de una tasa de impuesto-, valiéndose de la restricción presupuestal, en una democracia directa y utilizando una regla de mayorías simple, para capturar la heterogeneidad entre los individuos, encuentran una política de equilibrio.

- De una democracia directa a una representativa

Como la escogencia de la tasa de impuesto es una decisión delegada por los ciudadanos colombianos en el Gobierno, pues éstos no votan directamente por ella, es útil analizar el caso en un modelo de democracia representativa que se acerca más a la forma como se toma la decisión en Colombia. En este caso los votantes eligen el candidato de un partido, quien al ganar implementa la política propuesta[98] (tasa de impuesto).

Acemoglu y Robinson (2006: 89 a 117), siguiendo los planteamientos de Meltzer y Richard (1981), ilustran el caso tomando la característica básica de una democracia, donde todos los individuos pueden expresar sus preferencias a través del voto, y la interacción entre las preferencias de los votantes y la plataforma política ofrecida por quienes resultan elegidos, determina la tasa de impuesto que será implementada. En particular, Acemoglu y Robinson (2006) formulan el problema de la elección colectiva como un juego que puede tener varias formas, y en el modelo básico de Downs, se aplica entre dos partidos políticos.

En un modelo de democracia representativa con partidos políticos, los individuos expresan sus preferencias votando por candidatos o partidos y el ganador implementa la plataforma política escogida por el votante mediano.[99] En una situación donde hay dos candidatos (A y B) ofreciendo dos alternativas de políticas, por ejemplo, sobre la tasa de impuestos, y cada uno está motivado por llegar al poder, la política ofrecida es aquella

[98] Aunque los políticos elegidos no necesariamente tienen las mismas preferencias que sus electores, pues los gobernantes tienen la opción de utilizar el poder delegado en ellos para implementar políticas que maximizan su bienestar personal y no el de la sociedad. Esta situación es inherente al proceso político y es consecuencia directa de la heterogeneidad de intereses, y como lo señalan los problemas de Agencia, se asume que el gobernante implementa la tasa de impuesto.

[99] Ello es, los candidatos cumplen sus promesas.

donde se maximiza la probabilidad de ganar las elecciones para cada candidato. Entonces, la probabilidad de ganar del candidato *A* está dada por:

$$P_A(g_A, g_B) = \begin{cases} 1 & si\ V^M(g_A) > V^M(g_B) \\ ½ & si\ V^M(g_A) = V^M(g_B) \\ 0 & si\ V^M(g_A) < V^M(g_B) \end{cases} \qquad (6)$$

Donde la preferencia del Votante Mediano se describe por la función $V^M(g)$.

Acemoglu y Robinson (2006) analizan el modelo como un juego de tres etapas:

- Hay dos partidos políticos y cada uno ofrece una plataforma política sin cooperación entre ellos.
- Los votantes eligen el partido de sus preferencias.
- El partido ganador llega al poder e implementa la política ofrecida.

En este juego, la política ganadora es la seleccionada por el Votante Mediano como un subjuego del equilibrio perfecto de Nash, dado el cumplimiento del teorema de convergencia de la política de Downs (1957).[100]

La convergencia política de Downs tiene dos implicaciones importantes: (i) las políticas convergen, dado el interés de ganar de los candidatos[101]; es decir, los dos partidos seleccionan la misma plataforma política, y (ii) esta plataforma política coincide con la política preferida por el Votante Mediano.

¿Qué tasa de impuesto adoptará el gobernante? El Teorema del Votante Mediano, dice que el resultado es la tasa de impuestos preferida por el Votante Mediano, lo cual permite inferir la existencia de incentivos para complacer a la mayoría. En esa dirección, una

[100] Teorema de Convergencia de la política de Down: considere un vector de elección política (qA la plataforma política del candidato A, y qB la plataforma política del candidato B) Є Q X Q, donde Q C R, y dos partidos políticos que se enfrentan por llegar al poder y puede comprometer una plataforma política. Sea M el Votante Mediano, con un punto ideal, qM, si todos los individuos tienen preferencias de un solo pico sobre Q, entonces el único sub-juego es el equilibrio perfecto de Nash, donde los dos partidos seleccionarán la plataforma qA* = qB* = qM.

[101] Al candidato le es indiferente la política a implementar, pues su propósito es ser elegido.

mayor preferencia por más gasto público corresponde a la situación donde el Votante Mediano tiene ingresos menores a la media.

El conflicto de intereses en la demanda de recursos por redistribución se presenta entre quienes ganan (pobres) y pierden (ricos) de la redistribución, pues los primeros quisieran altas tasas de impuestos y mucha redistribución[102]; mientras los segundos, con un ingreso mayor al ingreso medio, se oponen a cualquier redistribución. Por ello, es espera una relación inversa entre el tamaño del Estado y el monto de ingresos para el caso colombiano.

- Con clases sociales

Acemoglu y Robinson (2006) analizan el modelo de política redistributiva con clases sociales, las cuales clasifican en dos grupos: ricos con ingreso de y^R, y pobres con ingreso de y^P donde $y^R > y^P$. El Gobierno financia un bien público puro[103], en lugar de redistribuir una transferencia de suma fija. El asunto a decidir sigue siendo cómo se distribuyen los recursos, pues la heterogeneidad de los individuos, en términos de su ingreso, generará un conflicto con respecto al bien público deseado y al impuesto.

Aplicando el Teorema del Votante Mediano, el total de la población es normalizada a 1, y $(\lambda) > ½$, de los ciudadanos es pobre, la desigualdad (Ecuación (4)) se parametriza con la notación θ, y es la proporción del ingreso total obtenido por los pobres; $(1- \theta)$ es el ingreso obtenido por los ricos.

Como en las secciones previas, el sistema político determina una tasa de impuesto no negativa, la renta del Gobierno se redistribuye totalmente a través de un bien público puro para todos los ciudadanos, hay pérdida económica por los costos de la tributación y todos los agentes tienen preferencias de un solo pico, pues hay más ciudadanos pobres que ricos, por lo que el votante mediano también es pobre y todos los agentes pobres votan por la misma política. Así, la tasa de impuesto de equilibrio preferida por los pobres

[102] Se define como Votante Mediano Pobre quien recibe beneficios de las transferencias y el rico quien paga los impuestos.
[103] Bien público puro, en el sentido que todos los individuos gozarán exactamente el mismo grado de provisión.

(t^P), será aquella que maximiza su función de utilidad, para obtener un mayor ingreso *ex post*, (Ecuación (3)).

Si en la sociedad la desigualdad del ingreso (θ) es mayor (Ecuación (4)), se induce a tasas de impuestos más altas para gravar a los ricos y beneficiarse mediante la provisión del bien público. En este caso, las características son análogas al Teorema del Votante Mediano y el total de rentas del Gobierno, como proporción del ingreso, aumenta.

$$r = t\,\{\lambda y^P + (1-\lambda) y^R\} - Wt \;>\; r = \Sigma\, t\, X^A - Wt \qquad (7)$$

Como la restricción presupuestal está dada por el comportamiento de θ, si la desigualdad aumenta, una fracción mayor de las rentas provenientes de impuestos es recolectada de los ricos y aumenta el tamaño del Estado. Por su parte, los ricos optarían por acumular menos capital, en la medida que sus rentas estarían sujetas a un gravamen mayor.

Cuando se implementan políticas redistributivas como las señaladas acá, el modelo de Meltzer y Richard ilustra la capacidad predictiva que tiene el Teorema del Votante Mediano en términos del efecto de la desigualdad del ingreso sobre el tamaño del Estado.

- Con transferencias focalizadas

En este escenario, la política ya no es de interés general sino particular, pues no todos reciben la misma cantidad de recursos, éstos se dirigen al segmento de ciudadanos donde se concentra la mayoría de los votantes (el Votante Mediano). En consecuencia, la formación de las preferencias políticas por redistribución, difiere de las económicas, pues además de la escogencia de la tasa de impuestos (preferencias políticas), es importante a quien se dirigen las transferencias. Las preferencias económicas de maximización del ingreso *ex post*, (Ecuación (3)), se vinculan tanto con la tasa de impuesto como con quien recibe las transferencias.

Acemoglu y Robinson (2006) consideran niveles de transferencias diferentes para los ricos y para los pobres. Una vez la renta del Gobierno ha sido recolectada, ésta puede

ser redistribuida de forma total a los pobres (T^P) o a los ricos (T^R). O sea, las transferencias se dirigen a un solo grupo.

En este caso, la política deja de ser unidimensional, el Teorema del Votante Mediano no aplica, y se crea un espacio político multidimensional o de preferencias de más de un pico, donde además de decidir sobre la tasa de impuesto, también se hará sobre la forma como se reparten las transferencias entre pobres (T^P) o entre ricos (T^R).

Para caracterizar el equilibrio, Acemoglu y Robinson (2006) piensan el modelo como un juego donde los dos partidos proponen su plataforma política (la tasa de impuestos). A su vez, el equilibrio único de Nash, implica que, como los pobres son más numerosos y todos prefieren la misma política, la elección colectiva se determina y la política de equilibrio será la preferida por éstos. Por lo tanto, los dos partidos ofrecen la tasa de impuesto preferida por los pobres e intuitivamente, el resultado es aquel donde se maximiza el nivel de transferencias para los pobres.

Una implicación importante de este análisis, es que la tasa de impuesto de equilibrio en democracias con transferencias focalizadas es mayor a la tasa de impuesto cuando las transferencias no son focalizadas. Ambos partidos ofrecerán la tasa de impuesto deseada por los pobres. La razón intuitiva es que, en ausencia de transferencias focalizadas, la redistribución va tanto a pobres como a ricos; por consiguiente, cada peso de la tasa de renta crea un beneficio neto para los pobres menor que en presencia de transferencias focalizadas.

En este sentido, la renta del Gobierno sería el total de trasferencias dirigidas a la demanda social de redistribución de los pobres, por ser la mayoría, y el tamaño del Estado, sería mayor, pues:

$$r = (T^P + T^R) - \mathrm{Wt} \;>\; r = t\,\{\lambda y^P + (1-\lambda) y^R\} - Wt \;>\; r = \Sigma\, t\, X^A - Wt \qquad (8)$$

La introducción de las transferencias focalizadas incrementa la tasa de impuesto y el grado de conflicto en la sociedad, en particular, por las cargas de impuestos más altas y la redistribución de lo recaudado dirigida especialmente, en este caso, a los pobres.

La tasa de los impuestos para los ricos (t^R), ahora es:

$$(t^R) = t\,\{(1 - \theta)/ (1 - \lambda)\}\,\bar{y} \;>\; (t) = (X^A - X^M) / Wt \qquad (9)$$

La restricción presupuestal del Gobierno sería: $r = \{\lambda\, T^P + (1- \lambda)\, T^R\}$. Ésta permite un tamaño del Estado relativamente mayor frente a la redistribución sin transferencias dirigidas.[104]

- Con preferencias ideológicas

Acemoglu y Robinson (2006) también analizan el modelo cuando el conflicto se centra en el efecto de la ideología de los votantes[105], donde se agrupan tanto ricos como pobres, ya no es entre ricos *versus* pobres. Como en el caso anterior, el espacio es multidimensional, de políticas de preferencias de más de un pico, donde no aplica el Teorema del Votante Mediano.

Los votantes, agrupados por ideología de partido, con ingresos diferentes, se clasificarían en los grupos *X* y *Z*, así algunos miembros de la clase *X* son relativamente pobres y algunos relativamente ricos; lo mismo aplica para los miembros del grupo *Z*. Intuitivamente, el conflicto de redistribución no es de ricos a pobres, sino por preferencias ideológicas. Por lo tanto, los ricos también se benefician de las transferencias, con la característica que los pobres prefieren impuestos más altos y más redistribución *versus* los miembros ricos del mismo grupo.

A su vez, la renta del Gobierno proviene de un impuesto al ingreso y puede ser redistribuida como una transferencia al grupo T_X ó a T_Z, donde $T_X + T_Z = 1$. El grupo *X* obtiene una fracción del ingreso $(1 - \alpha)$, y *Z* obtiene (α). La restricción presupuestal está dada por: $r = t\,(T_X + T_Z) - Wt$.

[104] Matemáticamente, los autores presentan la restricción presupuestal sin transferencias dirigidas $= \theta$, y con transferencias dirigidas $= (\theta - \lambda)/ (1 - \lambda)$, por lo tanto $\theta < (\theta - \lambda)/ (1 - \lambda)$.

[105] Aunque bien puede representar otros elementos, como grupos organizados, de presión o contribuciones a campañas.

Acemoglu y Robinson (2006) formulan un juego para determinar la tasa de impuestos en democracias. Si todos los asuntos se votan simultáneamente, el modelo tiene un espacio político de tres dimensiones. Para resolver el problema de forma simple, formulan el juego asumiendo que la tasa de impuesto y las trasferencias en secuencia se votan así:

- Todos los ciudadanos votan sobre la tasa de impuestos que gravará la renta (*t)*.
- Dada esta tasa de renta, la votación toma lugar para decidir sobre las transferencias a T_X ó T_Z en la redistribución del ingreso.

Los autores muestran que siempre hay un único sub-juego perfecto del equilibrio de Nash. En el primer caso, cuando los pobres son mayoría (λ) > ½, así que los pobres del grupo X forman una mayoría absoluta y el único equilibrio de este modelo tiene las propiedades del equilibrio político preferido por los pobres del grupo X, como cuando en el Teorema del Votante Mediano, las preferencias son de un solo pico.

En el segundo caso, (λ) < ½, cuando los pobres no son la mayoría absoluta, hay un equilibrio único en el modelo que tiene las propiedades del equilibrio político preferido por los ricos del grupo X.

El equilibrio de este juego no depende de cuál decisión se tome primero, pues el orden de cómo las políticas se voten puede ser al contrario, ello es:

- Todos los ciudadanos votan por el tipo de transferencia, T_X ó T_Z, en la redistribución del ingreso.
- Dada la forma de transferencia del ingreso, todos los ciudadanos votan sobre la tasa de impuesto (t).

En los dos tipos de equilibrio, un incremento en la desigualdad entre grupos, en el sentido que el ingreso del grupo *X* cae relativamente frente al ingreso de *Z,* manteniendo constante la desigualdad dentro del grupo *Z,* conduce a tasas de impuestos más altas y a una mayor redistribución. Si hay un incremento en la participación del ingreso de *Z* manteniendo constante $\bar{y}$, entonces Y^P_X y Y^R_X caerán, y tanto pobres como ricos del tipo *X* favorecerán impuestos más altos. Por ello, el tamaño del Estado será aún mayor como se señala en la Ecuación (10):

$$r = \{(y^P{}_X t + y^R{}_X t) + (y^P{}_Z t + y^R{}_Z t)\} - Wt > r = (T^P + T^R) - Wt > r = t\{\lambda y^P + (1-\lambda)y^R\} - Wt > r = \Sigma\, t\, X^A - Wt \quad (10)$$

Fergusson y Querubin (2010: 56 a 65) analizan este caso introduciendo un modelo de votación probabilística. Este se “suaviza”, con motivaciones o micro-fundamentos, como las preferencias ideológicas. Donde, funciones altamente discontinuas, aún en espacios de política multidimensionales, con modificaciones pequeñas de las plataformas políticas no generarán saltos discontinuos en la probabilidad de cada candidato de ser elegido, pues no todos los individuos cambiarán su candidato ante cambios marginales en las plataformas. Los autores encuentran un equilibrio y quien obtenga la mayoría de los votos es elegido e implementa su plataforma de política ofrecida (tasa de impuesto). Bajo dicho modelo, la probabilidad de que cada grupo vote por su candidato, se supone, es una función continua de las políticas propuestas.

- Democracia e igualdad política

Acemoglu y Robinson (2006) señalan otros enfoques teóricos para modelar las preferencias por redistribución en gobiernos democráticos, además de los relacionados con el ingreso. Una forma simple de pensar acerca de estas teorías, es que ellas implican distribuciones diferentes de poder en la sociedad.

En el Teorema del Votante Mediano cada ciudadano tiene un voto, los números ganan y los individuos consiguen lo que ellos quieren. Sin embargo, en la realidad las preferencias de algunos ciudadanos tienen mayor peso que la de otros, alejando la visión según la cual, en una democracia, todos los electores son iguales por el hecho de tener derecho al voto. Hay muchas formas en la cual esto puede suceder:

- Las preferencias pueden ser definidas, no solamente sobre el ingreso sino también porque los individuos pueden diferir acerca de posiciones ideológicas asociadas con partidos políticos diferentes.
- La política de equilibrio, puede estar influenciada no sólo por los votantes, sino también por las contribuciones a las campañas, las actividades de los grupos de presión, el poder político, el lagarteo o intereses especiales. En tal sentido, los grupos que están representados por una organización o quienes tienen más

recursos para canalizar hacia un interés especial, tienden a tener más influencia sobre la política -tasa de impuestos-, que los grupos con menos organización y recursos.

- Los grupos que están representados por una organización con un interés especial o quienes tienen más recursos para canalizar a un propósito específico, pueden capturar las agendas de los partidos políticos e influenciar los resultados sobre la transferencia de recursos, *versus* grupos con menos organización y menores recursos.
- Los partidos políticos tienen objetivos que son hasta cierto punto autónomos de los ciudadanos y las políticas ofrecidas reflejan sus intereses propios, no sólo los deseos del Votante Mediano y en esa dirección las instituciones son importantes para quienes tienen el poder en una democracia.

En este caso, Acemoglu y Robinson (2006), en un modelo simple de forma reducida, parametrizan el poder político de diferentes grupos en una democracia. Llaman poder político al peso de un grupo, donde *w* es la elite y (*1- w)* los ciudadanos; *t(w)* es la tasa de impuesto de equilibrio cuando el parámetro del poder político es *w*. Un incremento en el poder de los ricos o de su habilidad para influenciar el equilibrio político en una democracia, a través de cualquier canal, empuja la tasa de impuestos hacia abajo y la acerca a su punto ideal.

Cuando se introduce el peso de un grupo en un modelo de redistribución de dos clases, donde la elite se organiza y los ciudadanos no y el asunto a decidir es la tasa de impuestos sobre el ingreso, el modelo de Competencia Política Downsiano aplica, pues existen fuerzas poderosas hacia la convergencia de políticas de las preferidas por la elite, el Votante Mediano. El tamaño del Estado sería mayor que cero e inferior al de la Ecuación (5):

$$r = \{tw + t(1 - w) - Wt > 0\} < r = \Sigma tX^{A} - Wt \qquad (11)$$

4.1.2 ¿Qué determina las preferencias por redistribución?

Alesina y Giuliano (2009) guiados por los planteamientos de Meltzer y Richard (1981), desarrollan un modelo para analizar los factores que determinan las preferencias

económicas y políticas de los ciudadanos por redistribución, y con ello, el tamaño del Estado.

De las preferencias económicas, toman la maximización de la utilidad a partir del consumo y del ocio, y con algún sistema de agregación de preferencias individuales, determinan el nivel de equilibrio entre los impuestos y las transferencias. Comienzan mostrando cómo el ingreso individual es verdaderamente importante y los ciudadanos ricos son más adversos a la redistribución. Señalan siete características:

i. Preferencias diferentes pueden surgir de la historia individual. Una historia de mala fortuna puede hacer a las personas más adversas al riesgo, menos optimistas acerca de su futuro de movilidad ascendente, y más inclinados a igualar el ingreso de cada uno.
ii. Culturas distintas pueden resaltar de manera distinta los méritos relativos de la igualdad frente al individualismo. Así lo han señalado Alesina y Glaeser (2004), con referencia a la comparación entre Estados Unidos y Europa, donde experiencias históricas en varios países pueden conducir a diversas normas sociales sobre lo que es aceptable o no en términos de desigualdad.
iii. El adoctrinamiento, tomando como ejemplo las dictaduras comunistas, donde los gobernantes tienen más opción de influenciar la opinión de los ciudadanos.
iv. Los legados. Algunos padres pueden trasmitir a sus generaciones, a propósito, puntos de vista acerca de la realidad de la desigualdad y movilidad social a sus hijos, con el fin de influenciar la demanda de incentivos.
v. La estructura y la organización de la familia. Se puede hacer a los ciudadanos más o menos dependientes y, por lo tanto, favorables a la intervención del Gobierno en asuntos distributivos.
vi. La percepción de los asuntos de justicia. La mayoría de las personas parecen hacer una distinción entre el ingreso adquirido por “suerte” y el ingreso adquirido por “esfuerzo”, lo cual importa en la forma de las preferencias por redistribución.
vii. La ideología, que corresponde al deseo de actuar en correspondencia con los valores públicos, por la persistencia ideológica y de convicciones de los ciudadanos.

Una vez descritas esas características, los autores, además de considerar la importancia del ingreso, organizan la discusión en torno a la movilidad social, la educación y la raza, entre otras variables.

- Expectativas futuras de movilidad en el ingreso

En este caso, los individuos tienen en consideración, en el momento de manifestar sus preferencias políticas sobre la tasa de impuesto a través del voto, no sólo su ingreso presente sino sus ingresos futuros. Si la política redistributiva es de largo plazo, la perspectiva del ingreso futuro, que determinará su posición futura en la escalera del ingreso, desempeña un papel importante en la determinación de las preferencias actuales por redistribución. Por tanto, con una expectativa futura de un ingreso mayor, la medida de desigualdad sería inferior y la tasa de impuesto que determina el tamaño del Estado de la Ecuación (4), estaría dada por:

$$t = \{(\bar{y}^{P}_{1} + \bar{y}^{F}_{2}) - (y^{MP}_{1} + y^{MF}_{2})\} / Wt \quad < \quad (t) = (X^{A} - X^{M}) / Wt \qquad (12)$$

Al considerar por lo menos dos períodos en la función de utilidad, el ingreso de los individuos se modifica por cambios en la productividad. La tasa de impuesto se decide al principio del período 1 y se determina para el período 2; también para el período 2 el ingreso (productividad) es desconocido, por lo que el individuo debe votar basado en sus expectativas sobre el ingreso relativo de la media y el ingreso relativo de la mediana en el período 1. Por lo cual, la restricción al crecimiento de la renta, ignorando la discontinuidad, sería menor al de la Ecuación (5) y estaría dado por:

$$r = \Sigma(\bar{y}^{P}_{1} + \bar{y}^{F}_{2})t - Wt \quad < \quad r = \Sigma t\, X^{A} - Wt \qquad (13)$$

En particular, perspectivas de movilidad ascendente harían en el futuro que, quienes se encuentren por debajo del ingreso del Votante Mediano de hoy, sean más adversos a la redistribución en el período presente, con lo que el tamaño del Estado sería menor en relación con la Ecuación (5). En tal sentido, Alesina y Giuliano (2009) señalan que, en Estados Unidos, un incremento en la desviación estándar de la movilidad social generaría un decrecimiento del 3% en las preferencias por redistribución.

- Educación

En su modelo, Alesina y Giuliano (2009) asumen que el nivel medio de educación en un país, aumenta la productividad agregada y posee externalidades positivas. También suponen que una mayor desigualdad en el ingreso implica un número mayor de personas con bajo nivel adquisitivo, y no pueden acceder a la educación.

Entonces, aún los ricos podrían favorecer alguna redistribución, en el sentido de que también pueden beneficiarse de un aumento en la media del nivel educativo. Estrictamente hablando, los ricos deberían estar a favor de soportar la educación con fondos públicos y no de oponerse a la promoción de la redistribución.

Con el propósito de obtener una idea más concreta del efecto de esta característica individual sobre el tamaño del Estado, para Estados Unidos, los autores advierten que un incremento en la desviación estándar de la variable educación, en particular en el colegio, implica un aumento del 13% de una desviación estándar de las preferencias políticas por redistribución. Esta variable presentó un efecto mayor al del ingreso, el cual fue del 10%.

- La raza

En Estados Unidos, la raza es un determinante importante sobre las preferencias por redistribución. Los blancos, quienes son la mayoría, representan una población menos favorable a la redistribución, *versus* la minoría de raza negra. Es así como los autores en su modelo, después de controlar la redistribución por el ingreso, estatus de empleo, la educación y la edad, encontraron que la raza tiene un efecto fuerte: los negros son mucho más favorables a la redistribución que los blancos. Con el fin de obtener algún sentido sobre el tamaño del efecto de esta característica, se advierte que una desviación estándar de la *dummy* de los negros se asocia con un incremento de preferencias por redistribución del 17% de una desviación estándar de esta variable.

En general, Alesina y Giuliano (2009), en la extensión del modelo básico, demuestran cómo las preferencias políticas por redistribución también son importantes en la determinación del tamaño del Estado. En este modelo, una expectativa de mayores ingresos en Estados Unidos, hace que los votantes sean más adversos a la demanda

social por redistribución, mientras que por el contrario, las preferencias políticas, cuando las variables son la educación y la raza negra, propenden por una mayor demanda social de recursos.

Para Alesina y Giuliano (2009) el carácter sencillo, lógico y realista del modelo básico de Meltzer y Richard (1981), es un valioso apoyo teórico y hace una contribución importante en el vínculo del ingreso como un determinante fuerte de las preferencias económicas por redistribución.

Los planteamientos anteriores permiten pensar en la importancia de considerar la tasa de ingreso *per-cápita,* como una variable independiente, en la explicación del tamaño del Estado colombiano, donde se espera una relación inversa entre las dos variable. Considerando los mismos argumentos también fue incluida la tasa de ocupación.

4.1.3 La importancia de las instituciones

Además de la trascendencia del ingreso en la determinación de las preferencias por redistribución, es de gran utilidad considerar las instituciones por el papel que desempeñan en la determinación del tamaño del Estado. Autores como Persson y Tabellini (2003, 2005), han investigado el efecto de la Constitución en la política fiscal, analizando las reglas electorales y las formas del Gobierno sobre el tamaño y la composición del gasto público en una muestra grande de democracias. Su modelo, en la predicción general, vincula a los sistemas electorales proporcionales y los regímenes parlamentarios con más bienes públicos, programas de bienestar más grandes y universales, y un tamaño general más grande del Estado.

Sus hallazgos empíricos fueron consecuentes con los planteamientos teóricos. Los países con regímenes presidenciales, inducen Gobiernos más pequeños *versus* las democracias parlamentarias. Las elecciones de mayorías[106] llevan a Gobiernos más pequeños, con programas de bienestar más pequeños, en comparación con aquellos

[106] Los sistemas mayoritarios asignan todas las sillas en el Congreso al partido que gane el mayor número de votos, no importa si se convirtió en el ganador al obtener el 75% de los votos, el 51% o el 32%, depende de cómo este reglamentado en cada país.

donde se tienen elecciones proporcionales.[107] Los resultados empíricos sobre el tamaño y la composición del Estado, indican que la Constitución Política tiene un efecto causal en el gasto público. Esto significa que, si los resultados del tamaño del Estado están influenciados por variables institucionales políticas, una reducción del mismo se relaciona con el nivel institucional, como las constituciones.

Como lo indica Persson y Tabellini (2003, 2005)[108], algunos contenidos de las constituciones no son neutrales al gasto. De acuerdo con la Constitución colombiana de 1991, aspectos como: el cumplimiento del Estado Social de Derecho, la descentralización del gasto, la eliminación de la restricción presupuestal y la facultad otorgada al Gobierno de financiar el gasto con deuda pública se reflejarían en el tamaño del Estado. De ahí la importancia de incluir la Constitución de 1991 como una variable *dummy*, independiente en la explicación del tamaño del Estado, pues ésta fue como el paso que culminó el proceso de la nueva función del Estado.

4.1.4 Restricción presupuestal

En el modelo de Meltzer y Richard (1981), la restricción presupuestal desempeña un papel determinante en el tamaño del Estado, pues las preferencias políticas de los votantes, en la selección de una tasa de impuesto, determinan el monto a redistribuir. En ese escenario, el tamaño del Estado corresponde con cuánto están dispuestos los ciudadanos a tributar.

Autores como McCubbins (1995), Bails y Tieslau (2000) y Elder (1992) evaluaron la efectividad de los límites al crecimiento del tamaño del Estado establecidos a través de normas, y encontraron una relación importante entre éstos y el crecimiento del gasto, pues en Estados donde dichos límites han sido establecidos son más pequeños, *versus*

---

[107] Asigna a un partido un peso en el Congreso, medido en términos de la proporción de sillas bajo su control, que es igual al apoyo que tiene entre el electorado, medido como porcentaje del total de votos recibidos.

[108] A diferencia de Persson y Tabellini (2003, 2005), quienes en un análisis comparativo entre países toman de la Constitución las formas de gobierno y las reglas electorales, en esta investigación se analiza la importancia de la Constitución de 1991 como una variable *dummy*.

donde no se tienen. Por ello se incluyó para el modelo colombiano la Ley 819 de 2003 de Transparencia Fiscal como otra variable independiente.

McCubbins, Kousser y Moule (2005) en sus investigaciones buscan responder si las leyes que establecen limitaciones fiscales y de gastos tienen efecto sobre la reducción del gasto público o si éstas llegan a ser sólo letra muerta. Demuestran que si las limitaciones fiscales y de gastos pueden ser eludidas por los funcionarios electos y por los gobernantes para responder a la demanda de sus electores evadiendo los límites, con la habilidad para camuflar gastos en los engorrosos documentos presupuestales, debido a la dificultad de hacer seguimiento a los mismos, no tienen efecto sobre el tamaño del Estado.

La restricción presupuestal en Colombia estaba dada, en el marco constitucional[109], por la prohibición explícita de que los gastos incluidos en cualquier presupuesto[110] excedieran el volumen de los ingresos estimados. Por ello, es intuitivo pensar que una vez eliminada la regulación donde se limita la discrecionalidad de cada gobernante para gastar, probablemente, se generaría un incentivo para correr déficits fiscales y financiar la redistribución con deuda. Pues una presión persistente para incrementar el gasto, como consecuencia de la heterogeneidad de intereses entre los ciudadanos, conducía, en últimas, a acumular deuda, si la restricción presupuestal al crecimiento del Estado se levanta.

4.1.5 La deuda

La deuda es la consecuencia de pasar de presupuestos balanceados[111] a unos desbalanceados, producto de permanentes déficits fiscales. Políticamente, es un juego

---

[109] La Constitución de 1886, en su Artículo 211, contempló el equilibrio presupuestal.
[110] Tanto en el presupuesto básico como en el adicional.
[111] El presupuesto balanceado se determina por la limitación inter-temporal del presupuesto. Implica que el valor presente del gasto, debe ser igual al valor presente de los impuestos. Por lo tanto, déficit y superávit presupuéstales se utilizan como un amortiguador. El déficit fiscal ocurre cuando el gasto es temporalmente alto y el superávit cuando es bajo. Un déficit hoy y un superávit mañana, en términos de valor presente, compensan el déficit actual Alesina y Perotti (1994). Así, un déficit puede ser financiado por emisión como sucedía antes de 1991 y luego se compensaba con un superávit, sin que ello implique, necesariamente, un aumento en el tamaño del Estado.

estratégico, como señalaron Alesina y Tabellini (1990)[112], pues esta situación, además de permitir al Gobierno que está en ese momento en el poder gastar más, puede trasladar el pago de la misma al gobernante futuro.

Nadie quiere renunciar a los beneficios derivados de un gasto mayor cuando no se responsabiliza del costo de pagar impuestos más altos. Como el presupuesto se financia de manera centralizada, en el entendido de que los recursos fiscales se obtienen de parte de la sociedad como un todo y los grupos que ganan de la redistribución buscan un nivel de gasto mayor, dado que sólo asumen una porción de su financiación, ello conduce a una situación conocida en la literatura de la Económica Política como la "Tragedia de los Comunes"[113], donde cada grupo pretende conseguir la mayor cantidad de recursos del fondo común del presupuesto eludiendo el compromiso del pago de impuestos. Éste es quizá uno de los problemas políticos más importantes que enfrenta el presupuesto público, de ahí que la restricción presupuestal al gasto desempeñe un papel tan importante. Cuando opera la restricción presupuestal, la lucha por los recursos lleva, probablemente, a una reasignación de los mismos, pero cuando ésta se elimina, incentiva un aumento en la deuda y con ello el tamaño del Estado.

La naturaleza política de la deuda no sólo genera redistribución entre las generaciones presentes. Alesina y Perotti (1994: 13 a 16), en *Economía Política de los Déficits Presupuestales*, señalan cómo la naturaleza inter-temporal de las decisiones fiscales, crea vínculos entre las generaciones. Por ello la deuda pública puede generar redistribución tanto intra-generacional como inter-generacional, si las generaciones que están vivas hoy dejan la carga de la deuda a las generaciones futuras.

Hay una diferencia importante entre las generaciones presentes y futuras (incluyendo los niños vivos actualmente): sólo las generaciones presentes votan. En principio, una

---

[112] En su modelo, tienen en consideración la relación entre la competencia de partidos, la polarización de preferencias y la incertidumbre electoral. En ello, los factores políticos institucionales resultan cruciales para entender el comportamiento de la deuda y, por ende, su efecto en el crecimiento del tamaño del Estado.

[113] "Estas teorías buscan explicar el sesgo político hacia acumular deuda como la consecuencia de que los recursos que se extraen para satisfacer las demandas de las regiones o grupos representados políticamente hacen parte de una "piscina común"". Echeverry, Bonilla y Moya (2006: 17).

generación egoísta podría votar por políticas que cambien la carga de los impuestos al futuro. Como resultado se estaría pidiendo prestado, indirectamente, de las generaciones por nacer.

La literatura de la Economía Política, también da explicaciones de por qué el pago de la deuda se pospone. Alesina y Drazen (1991) analizan la acumulación de la deuda como el resultado de una guerra de espera, de aguante o de desgaste, lo que demora hacer los ajustes fiscales. Esto se genera, para este caso, por la polarización ideológica. El modelo supone dos grupos y ninguno sabe cuánto puede resistir el otro, por lo tanto el que tenga mayor capacidad de espera o aguante ("ganador"), logra trasladar el costo mayor de la carga fiscal de la estabilización al perdedor.

Spolaore (1993)[114] aplica un modelo de guerra de espera a Gobiernos de coalición y demuestra que éstos demoran los ajustes fiscales. Este resultado surge porque diferentes partidos representan el interés de electores distintos. Menor cohesión implica dificultad mayor para alcanzar un acuerdo sobre una distribución equitativa de los costos del ajuste fiscal y, por lo tanto, una mayor demora en detener el crecimiento de la deuda. Además, las instituciones políticas y las leyes electorales que conducen a la formación de coaliciones de Gobierno, podrían estar asociadas con déficits mayores *versus* Gobiernos de un solo partido. Por lo tanto, se podría sugerir una relación entre la forma del sistema electoral y el nivel de deuda.

Por ello, para el caso colombiano, la deuda se contempla como variable explicativa cuando en el AR (1) y en el VAR, el Presupuesto General de la Nación, como proporción del tamaño de la economía, se adiciona como un regresor rezagado en un período para representar la trayectoria de la variable dependiente en el tiempo, en relación con sus valores pasados.

[114] Tomado de Alesina y Perotti (1994: 25 y 26).

4.2 Evidencia empírica para Colombia

Esta investigación no ofrece herramientas para pronosticar el comportamiento del gasto público, ni para señalar cuál debería ser el tamaño óptimo del Estado. Se aspira a encontrar evidencia empírica sobre el aumento del tamaño del Estado, solamente con fines explicativos, no predictivos.

La hipótesis vincula el crecimiento del tamaño del Estado colombiano tanto con las preferencias económicas por redistribución, medidas a través de la tasa del ingreso *per cápita,* de la cual se espera una relación inversa con el tamaño del Estado, como con las preferencias políticas representadas en dos acontecimientos de gran importancia en la vida democrática: la Constitución Política de 1991 y la elección popular de alcaldes.

4.2.1 Preferencias económicas por redistribución

Para el período 1950 - 1990, el gasto público mostró, en términos generales, equilibrio fiscal. Es decir, las preferencias económicas de los ciudadanos de maximizar su ingreso *ex post* y las preferencias políticas por redistribución, probablemente, tenían la misma base: la tasa de impuesto.

4.2.2 Preferencias políticas por redistribución

A partir de la década de 1990, las preferencias políticas por redistribución se modificaron significativamente, y ello se reflejó en la Constitución de 1991, lo cual cambió las reglas del juego. Primero, profundizó la descentralización del gasto a través del Sistema General de Participación y la elección popular de alcaldes y gobernadores. Segundo, dio prioridad al gasto social. Tercero, garantizó el cumplimiento del Estado Social de Derecho y como garante del mismo, creó la Corte constitucional. Cuarto, en esta democracia representativa, los gobernantes representan los intereses del grupo que los eligió y asumen un compromiso frente a los votantes, quienes pueden exigir el cumplimiento de las promesas electorales. Quinto, los colombianos cuentan, además, con mecanismos diferentes a los de votación para demandar recursos, en cumplimiento de los derechos fundamentales de las personas, como la acción de tutela. Y sexto, la Carta Política del 1991 omitió señalar cómo se financiarían las finanzas públicas, además

de facultar al Gobierno para presentar presupuestos desequilibrados sujetos a la aprobación posterior de proyectos de ley tributarios. Estos cambios institucionales concuerdan con el aumento del tamaño del Estado, aun sin considerar el efecto de la deuda.

Es decir, con la Constitución de 1991 y la elección popular de alcaldes, se generaron incentivos para aumentar la demanda por redistribución y, en ese orden, la política redistributiva del Gobierno cambió. Además, se eliminó la obligación de presentar un presupuesto balanceado[115], acompañado de la facultad de endeudarse sin vincular la autorización de la deuda, por parte del Congreso, a la aprobación del Presupuesto General de la Nación.[116]

De acuerdo con Fabrizio y Mody (2006), y con Persson y Tabellini (2005), una mayor participación democrática, condición deseable en un país, se refleja en un tamaño del Estado mayor. Por ello, en la evidencia empírica para Colombia se consideraron las variables independientes de la elección popular de alcaldes, el voto femenino, el derecho al voto para mayores de 18 años y la proporción de los votantes sobre el potencial electoral. Siguiendo a Eslava (2006), se incluyó los años de elecciones presidenciales. Persson y Tabellini (2002)[117] señalan que la conciencia de los políticos sobre su período de gobierno por un término finito, su posible remplazo o cambios de sus partidos en el poder, tienen numerosas implicaciones sobre las variables de las finanzas públicas, así iluminaron la inclusión de la reelección presidencial y la variable del Frente Nacional.

---

[115] Con la Ley 38 de 1989 y Artículo 347 de la Constitución Política de Colombia de 1991, se eliminó la obligación de presentar presupuestos balanceados.

[116] La restricción establecida en la Constitución de 1991, al crecimiento de la deuda, es la capacidad de pago de la Nación y de los entes territoriales.

[117] Persson y Tabellini (2002) analizan como las democracias más representativas y características como la conciencia de los políticos sobre su período de gobierno o cambios en los partidos, tienen implicaciones sobre el gasto público.

4.2.3 El modelo

Para explicar el crecimiento del tamaño del Estado, el modelo a estimar toma el efecto de las preferencias económicas y políticas por redistribución, dentro de la siguiente Ecuación:

$$G_t = \beta_o + \beta_1 E_t + \beta_2 P_t + Є_t \qquad (14)$$

Donde:

G_t: Tamaño del Estado (variable continua). Es el gasto del Gobierno Nacional expresado como la proporción del Presupuesto General de la Nación sobre el tamaño de la economía (PGN/PIB)[118]

$_t$: 1950, 1951, … , 2008

E_t: Vector de variables continuas instrumentales económicas

P_t: Vector de variables políticas

β_o: Constante

β_1: Coeficiente de las variables económicas

β_2: Coeficiente de las variables políticas

$Є_t$: Término de error aleatorio

El modelo, con todas las variables explicativas, está dado por:

$$G_t = \beta_o + \beta_{11}IP_t + \beta_{12}TO_t + \beta_{21}C_t + \beta_{22}EP_t + \beta_{23}A_t + \beta_{24}F_t + \beta_{25}N_t + \beta_{26}M_t + \beta_{27}R_t + \beta_{28}T_t + \beta_{29}V_t + Є_t \qquad (15)$$

E_t: Vector de dos variables continuas instrumentales económicas:

1. IP_t = Tasa de ingreso *per cápita*
2. TO_t = Tasa de Ocupación

P_t: Vector de nueve variables políticas, ocho de ellas representadas por *dummies*, y una continua:

1. C_t = Constitución Política de Colombia de 1991
2. EP_t = Año de elecciones presidenciales

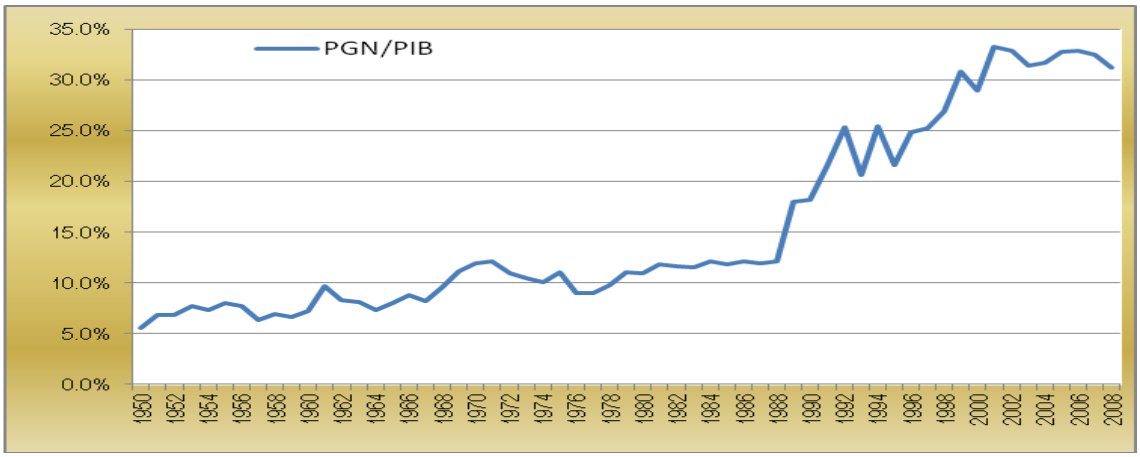
[118] Hay varias formas de medir el tamaño el Estado. La utilizada en esta investigación, es el Presupuesto General de la Nación (PGN) como proporción del Producto Interno Bruto (PIB).

3. A_t = Elección popular de alcaldes vigente desde 1986
4. F_t = Voto femenino aprobado en 1954
5. N_t = Frente Nacional entre 1958 y 1974
6. M_t = Mayores de 18 años a partir de 1975
7. R_t = Reelección presidencial aprobada en 2004
8. TF_t = Ley 819/2003 de Transparencia Fiscal
9. V_t = Participación de los votantes sobre potencial electoral

El signo de las variables continuas económicas explicativas, se espera negativo para la tasa de ingreso *per cápita* y la tasa de ocupación, pues entre mayor sea el ingreso los individuos prefieren Estados más pequeños.

El signo se espera positivo para las variables independientes consideradas como un incentivo a una mayor participación democrática, lo cual se vincula con una mayor demanda social por recursos. En este modelo ellas son cinco *dummies* y una continua, en las primeras están: la Constitución, la elección popular de alcaldes, el derecho al voto femenino, el derecho al voto para los mayores de 18 años y el año de elección presidencial, y en la segunda, la proporción de votantes sobre potencial electoral. Por el contrario, se esperan con signo negativo tres variables *dummies*: el Frente Nacional, la reelección presidencial y la Ley 819 de 2003 sobre Transparencia fiscal. Las dos primeras por la alta probabilidad de mantenerse en el poder y la tercera porque se reduce la opción de camuflar gastos y se establece un cierto límite al crecimiento del Estado.

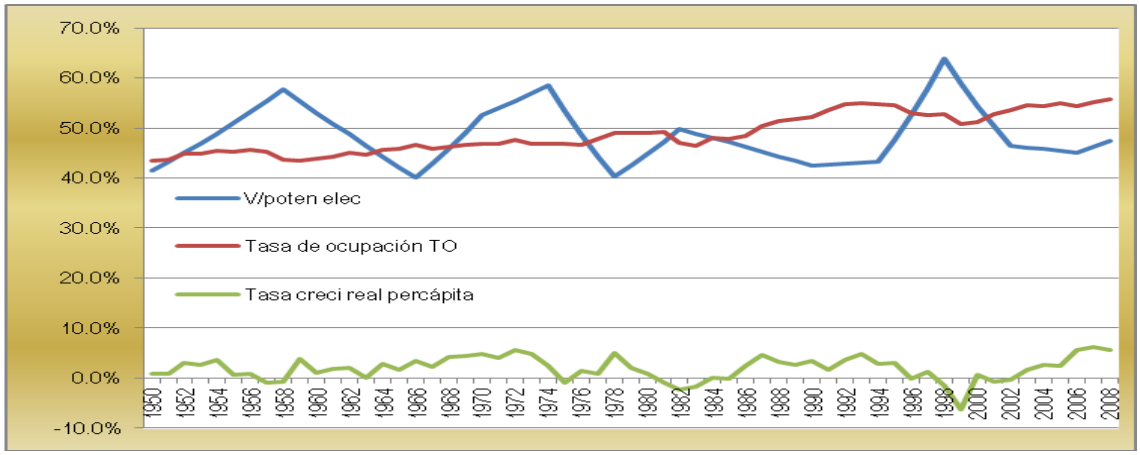
Gráfica 4-1: Tamaño del Estado. Variable independiente (G_t)



Fuente: Leyes del Presupuesto General de Nación y el DANE.

En los regresores continuos independientes, uno es político: proporción de votantes sobre el potencial electoral, y dos son económicos: tasa de ingreso *per cápita* y tasa de ocupación TO. El comportamiento es:

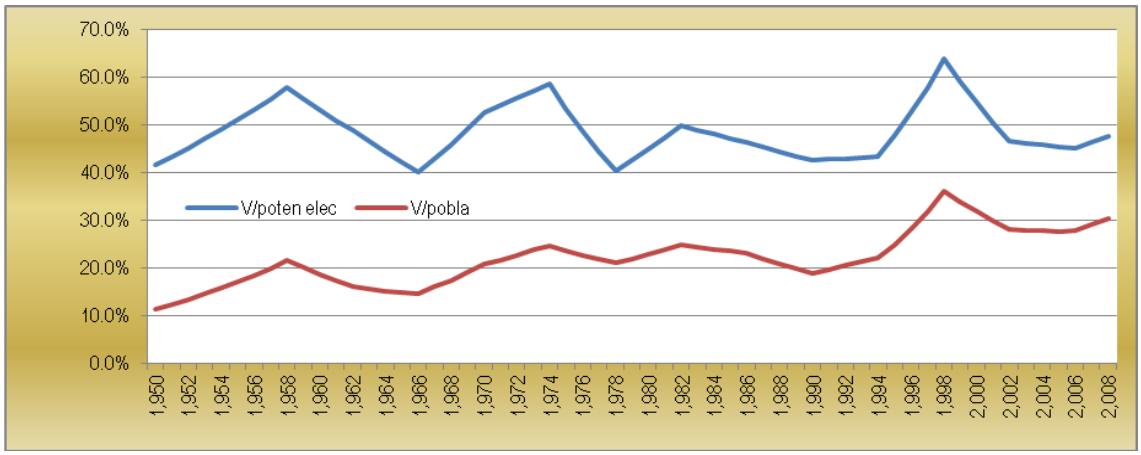
Gráfica 4-2: Regresores continuos.



Fuente: Registraduría Nacional y DANE.

Para medir la participación de los votantes, se contó con dos alternativas: la primera, calcularla sobre la población total, y la segunda, sobre el potencial electoral. Se escogió la segunda por considerar que es un indicador más objetivo. El comportamiento de las dos variables se muestra a continuación:

Gráfica 4-3: Participación de los votantes (v).



Fuente: Registraduría Nacional.

En el test empírico se comienza estimando un modelo lineal[119] con el método de Mínimos Cuadrados Ordinarios, MCO, para el período 1950 - 2008. El tamaño de la muestra utilizada estadísticamente es adecuado, pues cuenta con cincuenta y ocho datos. Dado el número de parámetros estimados, la regresión tiene once grados de libertad, y cuarenta y siete corresponden al error.

Los datos sobre los gastos del Gobierno Nacional, corresponden a las apropiaciones presupuestales definitivas, tomados de las leyes del Presupuesto General de la Nación[120] de cada uno de los años comprendidos en el período citado. Las otras fuentes son: el Departamento Administrativo Nacional de Estadística, Dane, el Banco de la República, la Contraloría General de la Nación y la Registraduría Nacional. Estas cifras se encuentran en el Anexo.

El modelo de la Ecuación (15) corrido con las 11 variables explicativas, más el intercepto muestra:

$$G_t = \underset{(0.17)}{-0.39} \; \underset{(0.21)}{-0.55IPt} \; \underset{(0.36)}{+0.94TOt} \; \underset{(0.02)}{+0.08Ct} \; \underset{(0.01)}{+0.01EP_t} \; \underset{(0.01)}{+0.03A_t} \; \underset{(0.02)}{-0.02F_t} \; \underset{(0.01)}{+0.03N_t} \; \underset{(0.02)}{+0.01M_t} \; \underset{(0.03)}{+0.02R_t} \; \underset{(0.02)}{+0.05TF_t} \; \underset{(0.07)}{+0.12V_t}$$

En la primera línea se señalan los coeficientes de las variables, y en la segunda, el error de cada una de éstas. Las variables significativas y con el signo esperado, en este modelo, son: la tasa de ingreso *per cápita* (IP_t), la Constitución (C_t) de 1991, el Acto Legislativo No. 1 de 1986 a través del cual fue aprobada la elección popular de alcaldes (A_t) y la relación de votantes sobre el potencial electoral (V_t). La Constitución de 1991, con signo positivo, y la tasa de ingreso *per cápita*, con signo negativo, son señaladas como de mayor significancia individual por el estadístico *t.*

---

[119] La clásica regresión lineal normal supone que cada μi está distribuido normalmente con:

Media: $E(\mu i) = 0$

Varianza: $E(\mu i2) = \sigma 2$

Cov $(\mu i, \mu j)$: $E(\mu i, \mu j) = 0 \qquad i \neq j$

Supuestos que en resumen pueden expresarse como:

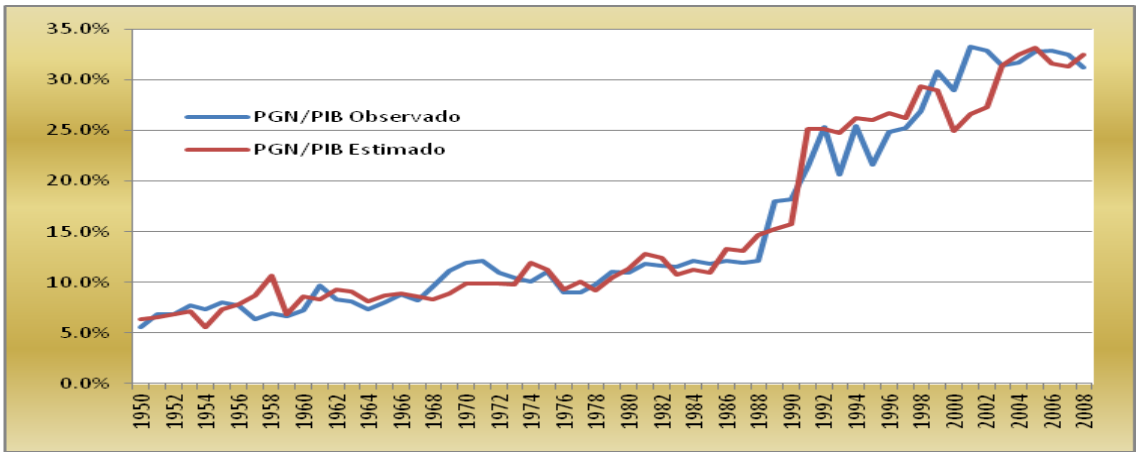
$\mu i \sim N(0, \sigma 2)$

[120] El Presupuesto General de la Nación corresponde al Gobierno Nacional Central más los establecimientos públicos del orden nacional.

Son significativas, pero no mostraron el signo esperado; el intercepto, (signo negativo), el Frente Nacional (N_t), (signo positivo), la Ley 819 de 2003 relacionada con la transparencia fiscal (TF_t), (signo positivo) y la Tasa de Ocupación (TO_t) (signo positivo). El resto de variables no fueron significativas.

El modelo del tamaño del Estado tiene una capacidad explicativa del 93.92%, con un error del 2.26%. El modelo se muestra consistente con los planteamientos teóricos, donde el ingreso *per cápita* con signo negativo es una de las variables determinantes del tamaño del Estado, adicionado con la Constitución Política y variables vinculadas con las prácticas democráticas como la elección popular de alcaldes y la relación de votantes sobre el potencial electoral.

Gráfica 4-4: Tamaño del Estado observado *versus* estimado.



Fuente: Regresión estimada en Excel con los datos del Anexo 1.

4.2.4 Validez de los supuestos teóricos del modelo

- Multicolinealidad

Dentro del marco teórico, implícitamente, en la especificación del modelo, está la no existencia de relaciones lineales entre las variables explicativas cuando se trabaja con grupos conformados por tres o más variables. Sin embargo, para fines explicativos, como ocurre en este caso, no lleva al incumplimiento de ninguna de las hipótesis en las que se asienta el modelo.

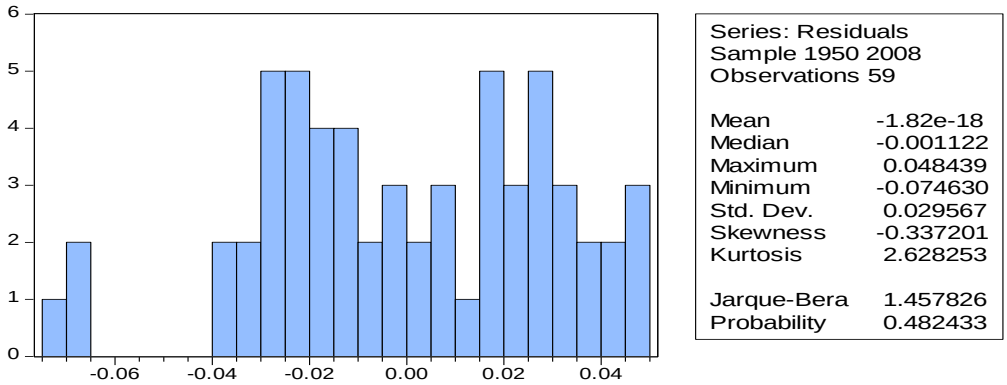
Del análisis de la matriz de coeficientes de correlación por pares, entre los regresores explicativos significantes y con el signo esperado, se encontró que el Acto Legislativo N°. 1 de 1986 de la elección popular de alcaldes está contenido en un 82.9% en la Constitución Política de 1991, se dejaron los dos por no ser relevante la separación de los mismos en la explicación de los resultados.

Con el fin de analizar la consistencia teórica de la Ecuación (15), en el modelo de regresión lineal clásico se procedió a desarrollar las pruebas básicas sugeridas por la literatura con el método de la regresión de Mínimos Cuadrados Ordinarios.

- Normalidad

Un supuesto básico del modelo de regresión es la normalidad de las perturbaciones. Para probarlo, se utilizó la prueba Jarque - Bera, donde se plantea en la hipótesis nula la existencia de normalidad de las perturbaciones y ésta, como se observa en el Cuadro 4.1, no es rechazada a un nivel de significancia del 0.05, lo cual señala la independencia entre las perturbaciones y las variables explicativas.

Cuadro 4-1: Prueba Jarque - Bera.



- Autocorrelación

Para evaluar la presencia de perturbaciones autocorrelacionadas en el modelo de la Ecuación (15), se calculó el estadístico *d* de Durbin - Watson. El resultado obtenido, 1.115673, cae en la zona de incertidumbre si el nivel de significancia es de 0.01, y si éste

es de 0.05, el *d* estimado señala la presencia de autocorrelación positiva de primer orden.[121] Con el fin de verificar el resultado obtenido del *d,* se aplicó la prueba Breusch - Godfrey, con 1 y 2 rezagos respectivamente. En ésta, la hipótesis nula es la ausencia de autocorrelación y ella no fue aceptada, confirmando la presencia de autocorrelación.

Con el fin de corregir el modelo lineal empírico, se procedió a estimar la Ecuación (16) con un modelo autorregresivo de orden 1 AR (1) utilizando el método de Mínimos Cuadrados Factibles, iterativo y por etapas, dando como resultado una regresión con catorce grados de libertad y 44 datos muestrales. En éste, el tamaño de la muestra sigue siendo adecuado para efectos explicativos.

Se calculó nuevamente el estadístico de contraste *h* del Durbin - Watson en el modelo. Éste fue de 2.741, el cual señala la no evidencia de correlación serial positiva de primer orden en niveles tanto del 0.01 como del 0.05 de significancia.

Con la adición del AR (1) se incluye el servicio de la deuda del Gobierno como variable explicativa en la Ecuación (16) del modelo, dado que se rezagó en un período el PGN, y se estimó con Mínimos Cuadrados Factibles, iterativos y por etapas. En él se corrige la autocorrelación; además, la capacidad explicativa de dicho modelo aumentó a 95.92% con un término del error de 1.54%. Presentado únicamente con los coeficientes en sus variables significativas, es el siguiente:

Estimation Equation: (16)
==========
$Y(G_t) = C(1)*IP + C(2)*CP + C(3) + [AR(1) = C(4)]$

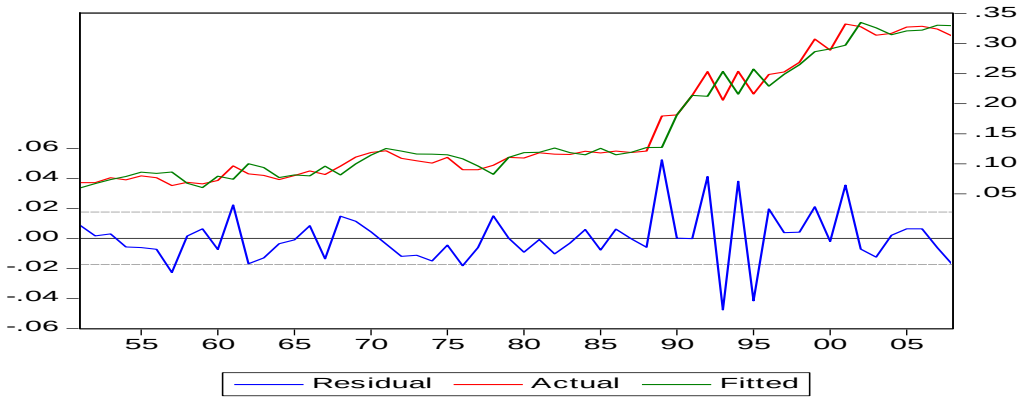
Substituted Coefficients:
==========
$Y(G_t) = -0.29*IP + 0.02*CP + [AR(1) = 0.99] + 1.53$

[121] Con un nivel de significancia del 0.01, el intervalo tiene como límite inferior un valor de 1.072 y 1.817 del límite superior; con un nivel de significancia del 0.05, el intervalo está comprendido entre 1.222 y 1.984.

En ésta se ratifica la significancia de los regresores: tasa de ingreso *per cápita* con signo negativo, la Constitución de 1991, (la cual contiene la elección popular de alcaldes) y el proceso Autoregresivo de Orden 1 AR (1), donde se incluye el servicio de la deuda.

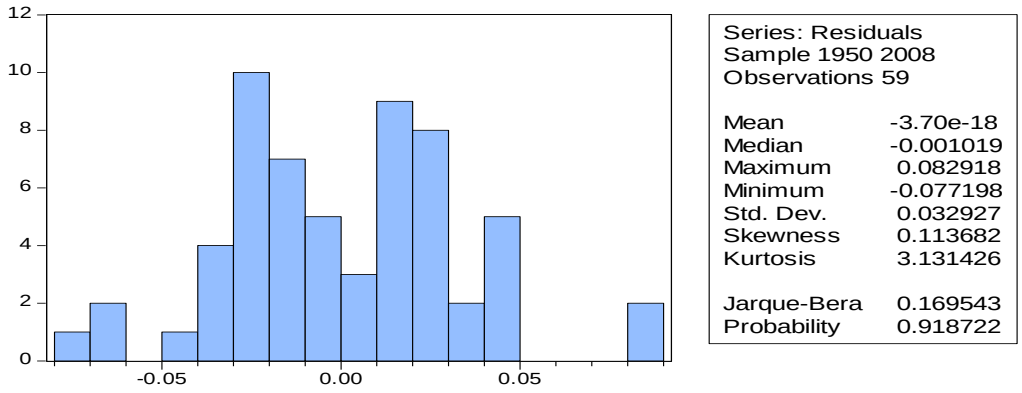
El modelo muestra la importancia de la variable dependiente entre sus variables explicativas. El AR (1) representa la trayectoria del PGN/PIB en el tiempo en relación con sus valores pasados y, en él, está incluida el servicio de la deuda. Es decir, el comportamiento del gasto público pasado aporta de forma muy importante a la explicación del presente crecimiento del tamaño del Estado.

Gráfica 4-5: Tamaño del Estado observado y estimado.



La Constitución de 1991 explica en un 86.91%, con un error del 6.3%, el crecimiento del tamaño del Estado y su normalidad se observa a continuación:

Cuadro 4.2: Prueba Jarque - Bera.



- Heteroscedasticidad

Con el fin de analizar el comportamiento de la varianza, se realizaron las pruebas de Harvey y Glejser sobre la heteroscedasticidad. En ellas, la hipótesis nula plantea la ausencia de heteroscedasticidad; es decir, la igualdad de varianzas entre ellas (homoscedasticidad). En las dos pruebas, sus estadísticos no rechazaron la hipótesis nula.

Una vez revisados los supuestos del modelo, los resultados empíricos muestran que se mantiene la significancia de la tasa de ingreso *per cápita* con signo negativo, la Constitución de 1991 y el Acto Legislativo No. 1 de 1986 sobre la elección popular de alcaldes. El cambio trascendental, con la revisión de los supuestos del modelo, es el proceso Autorregresivo de Orden 1 AR (1), el cual se centra en la inclusión de la variable dependiente entre los regresores explicativos, a través del cual se representa la trayectoria del PGN/PIB en el tiempo, en relación con sus valores pasados, y por ende, la deuda del Gobierno.

4.2.5 Robustez

Con el propósito de dar robustez al análisis, se procedió a la aplicación de un Vector Auto-Regresivo VAR. Éste se estimó con el método de Mínimos Cuadrados Generalizados, rezagando en un período las variables continuas endógenas y la exógena del PGN/PIB. Se hizo un ajuste simultáneo de cuatro ecuaciones.

Al estimar las cuatro ecuaciones de manera simultánea para mostrar sus trayectorias en el tiempo en relación con sus valores pasados, la variable dependiente también se auto rezaga en un período. Ello dio como resultado la utilización de 40 grados de libertad, generó una muestra de 18 datos, pequeña para efectos de predicción. No obstante, como el modelo sólo tiene fines explicativos, el tamaño muestral no se constituye en un limitante para analizar la robustez del modelo.

Para el análisis residual, se hicieron las pruebas de diagnóstico de autocorrelación y normalidad. Se utilizó el test del Lütkepohl para el primer caso, en el cual no se rechaza la hipótesis de ausencia de autocorrelación serial. Para la normalidad, se realizaron los

test de Doornik y Hansen, Lütkepohl, Jarque - Bera y Varchlm, y en ellos se acepta la hipótesis nula donde las perturbaciones se distribuyen normales.

Como un supuesto fundamental implícito en el modelo, se encuentra la constancia de los parámetros a lo largo del período muestral. Con el fin de validar dicho supuesto, se aplicó la prueba de estabilidad estructural de Chow. Los resultados obtenidos muestran el rechazo de la hipótesis de estabilidad estructural de los parámetros para los años 1975, 1986 y 1991, justo cuando se introducen en el modelo tres *dummies* significativas: el Acto Legislativo No. 1 de 1975 del voto para los mayores de 18 años, el Acto Legislativo No. 1 de 1986 sobre la elección popular de alcaldes y la Carta Magna de 1991.

Para la evaluación estructural del modelo, se utilizó el análisis impulso respuesta sobre el conjunto de las variables continuas, y las que muestran una tendencia clara frente a un choque ortogonal son: la tasa del ingreso *per cápita*, donde un aumento en éste señala una tendencia de reducción del tamaño del Estado, y un impulso sobre los votantes, tiene un efecto positivo en el gasto público fuerte al principio y luego se ancla en la parte superior.

En general, con la estimación del Vector Auto-Regresivo VAR, se validaron los supuestos del modelo. La prueba de estabilidad estructural rechaza la hipótesis de estabilidad estructural de los parámetros para los años 1986, elección popular de alcaldes, y 1991, Constitución Política. En el análisis impulso respuesta, si se da un choque ortogonal al aumento en la tasa de ingreso *per cápita*, se señala una tendencia de reducción en el tamaño del Estado.

4.2.6 Hallazgos

La evidencia empírica para Colombia permite señalar el vínculo entre el crecimiento del tamaño Estado con las preferencias económicas y políticas por redistribución de los ciudadanos. Las primeras, analizadas a través de la relación inversa de la tasa de ingreso *per cápita* con el gasto y la inclusión de la proporción del PGN sobre el PIB como variable explicativa, donde se contabiliza el servicio de la deuda. Y en las segundas, la Constitución Política de 1991 y la elección popular de alcaldes en 1986.

Los resultados alcanzados en esta investigación, son consistentes con los planteamientos teóricos de la Economía Política. Meltzer y Richard (1981)[122], Acemoglu y Robinson (2006) y Alesina y Giuliano (2009) muestran como la racionalidad de la elección de los individuos, hace que los votantes cuando tienen mayores ingresos sean más adversos a la demanda social por redistribución. Este planteamiento es coherente con el signo negativo del coeficiente de la tasa de ingreso *per cápita* del modelo y el nivel de significancia de dicha variable.

La Constitución Política de 1991, a través de la cual se cambiaron las reglas del juego, generó incentivos para una mayor demanda social por redistribución; por ello, desempeña un papel importante en el comportamiento del tamaño del Estado. Resultado coherente con los hallazgos de Persson y Tabellini (2005).

La elección popular de alcaldes se asocia con democracias más participativas y tiene un efecto significativo en el tamaño del Estado. Así lo han señalado Fabrizio y Mody (2006), y Persson y Tabellini (2005). Según estos autores, una mayor participación de los votantes, condición deseable en las democracias, logra inclusión a costa de reducir la disciplina fiscal.

La deuda, producto de los déficits recurrentes por la mayor demanda por redistribución, se incorpora en el AR (1) y es significativa en el modelo. Como indican McCubbins, Kousser y Moule (2005), Bails y Tieslau (2000), y Elder (1992), donde hay limitaciones fiscales o de gastos, el gasto real *per cápita* estatal y local en Estados de los Estados Unidos, es más bajo frente a los Estados donde tales limitaciones no existen. Esta variable, también, es considerada, por Eslava y Nupia (2010), y por Fabrizio y Mody (2006).

[122] Para Meltzer y Richard (1981), los votantes no son miopes y no sufren de ilusión fiscal, ellos saben que el Gobierno debe extraer recursos para pagar la distribución.

5. A manera de conclusión

Esta investigación tuvo como propósito aportar al debate de cuáles son los determinantes del tamaño del Estado en Colombia. El modelo teórico que inspiró este trabajo, relaciona dichos determinantes con las preferencias de los ciudadanos por redistribución. Lo cual vincula el tamaño del Estado con las políticas redistributivas de cada sociedad, en los diferentes momentos del tiempo.

El interés por explicar los determinantes del tamaño del Estado, se remonta a los tiempos de Wagner (1911). Para este autor, un mayor crecimiento de la economía conduce a un Estado más grande. Así mismo, como la elasticidad del ingreso de la demanda por bienes sociales es mayor a uno, cuando aumenta el producto la demanda de los bienes ofrecidos por el Estado crece más que proporcionalmente.

Para algunos investigadores, el Estado crece por las ineficiencias inherentes en las actividades e incentivos ofrecidos por el sector público. Mientras para otros, el crecimiento del Estado obedece a las mayores solicitudes o demandas de los ciudadanos por programas del Gobierno, y éste responde al deseo de los votantes.

El marco teórico del modelo se desarrolló partiendo del modelo del Meltzer y Richard (1981), donde, dada la restricción presupuestal, en una democracia directa, la escogencia de una tasa de impuestos, que grava el ingreso laboral, asocia la demanda social por redistribución con el tamaño del Estado.

Luego se consideró una democracia representativa, en la cual, aplicando el Teorema del Votante Mediano, las preferencias de los votantes determinan la política redistributiva -tasa de impuesto- eligiendo un gobernante que la implementa. En este marco teórico, cuando se introducen las trasferencias dirigidas, el tamaño del Estado crece y si se

adicionan grupos de presión, se generan incentivos por una mayor demanda de recursos, lo cual incide en el tamaño del Estado.

Además del ingreso *per cápita*, como un determinante importante en las preferencias del Votante Mediano por redistribución, se encontraron factores institucionales que han ido definiendo un nuevo contexto político, a través del cual se incentiva una demanda creciente por redistribución. Ello permite inferir como la política redistributiva y la demanda o preferencia social por recursos deben ser entendidas dentro del contexto de las funciones del Estado.

De hecho, en el análisis, son los acontecimientos políticos, más que los económicos, los que fueron consolidando el cambio de la naturaleza del Estado planificador a redistribuidor. Éstos se consagraron en la Constitución Política de 1991.

El comportamiento histórico señala como ha sido la evolución de las preferencias políticas por redistribución de los colombianos, y muestra la función desempeñada por el Estado. Donde, a través del tiempo, va dándose, más que un cambio en las características del votante mediano, como dice el modelo teórico, un contexto político a través del cual se crean las condiciones para una creciente demanda por redistribución. Ello se ha reflejado en el tamaño y la distribución del PGN.

En la década del cincuenta del siglo pasado, los gastos se concentraron en funcionamiento, explicados, fundamentalmente, por el rubro de sueldos. El tamaño de Estado fue inferior al 8% en relación con el PIB. De los años sesenta a los años noventa del siglo pasado, el Ejecutivo actuó sistemáticamente como productor, inversionista directo y empresario. Ese énfasis en la intervención económica mostró, como resultado, un gran protagonismo en las asignaciones de inversión. La función del Estado se reflejó, principalmente, en la redistribución, al interior de los gastos, no en el crecimiento del mismo, pues su participación no fue superior al 13% del tamaño de la economía.

Aunque la descentralización tuvo inicio con la creación del Situado Fiscal, en 1973, y avanzó significativamente con la elección popular de alcaldes en 1986, fue, especialmente, con la aprobación del Sistema General de Participación, SGP, establecido en la Constitución de 1991, acompañado con la elección popular de

gobernadores, cuando se demandó del Gobierno, no un papel de planificador, sino de redistribuidor. O sea, la Carta Magna del 91 fue el paso donde se culminó el proceso, el cual se hizo sin una restricción presupuestal y ello se reflejó en el tamaño del Estado.

Dicho cambio generó la descentralización, entendida como redistribución de recursos y crecimiento del gasto primario del Gobierno, es decir, sin servicio de la deuda. Excluido el pago del servicio de la deuda, el resultado final seguiría siendo el mismo: un Estado más grande, al pasar del 10% como proporción del PIB en 1990, al 22% a finales de la primera década del siglo XXI. A su vez, el PGN creció, en el mismo período, del 13% al 31% del tamaño de la economía. En esta etapa, las decisiones de gasto se separaron de las del recaudo; con ello se incentivó una eventual mayor demanda de recursos.

Al determinarse una nueva relación íntima e inseparable entre las esferas de la sociedad y del Estado -donde la sociedad está constituida por un grupo de personas en condiciones de desigualdad real, y la función del Estado es garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes sociales con el fin de establecer un orden político, económico y social justo-, se determinó una nueva orientación en las funciones del Estado: redistribuidor.

De la Constitución Política de 1991, se desprenden varios elementos a través de los cuales se generan incentivos para aumentar la demanda social por recursos. La descentralización política y administrativa orientó, de manera especial, la distribución de los recursos hacia las entidades territoriales. Con el Sistema General de Participación, SGP, el Gobierno Central recauda, y el local, gasta. Dado que este último no toma para sí la responsabilidad del gasto, tiene incentivos para aumentarlo. Ello genera lo que se conoce en la Economía Política, como el problema del fondo común.

Además de la descentralización, entendida primero como redistribución y luego como incentivo para aumentar el gasto, se dio prioridad a las asignaciones sociales en lo que corresponde al Presupuesto General de la Nación. Ello se adiciona a la elección popular de alcaldes en 1986, y a la de gobernadores en 1991, a través de lo cual se estimula una mayor participación democrática y, probablemente, un Estado más grande.

Los colombianos, al expresar sus preferencias a través del voto, establecen un vínculo con los gobernantes. El sufragio genera un poder político específico que conduce a un mandato revocable. Como el elegido representa los intereses del grupo que lo eligió, condiciona el cumplimiento del programa electoral del candidato.

Así mismo, el constituyente de 1991 asignó al Estado la obligación de garantizar los derechos sociales, económicos y culturales, y confirió, a la Corte Constitucional, la guarda de la integridad y supremacía de la Constitución. También, la Acción de Tutela es un mecanismo especial que permite a toda persona reclamar, ante un juez, la protección de sus derechos constitucionales fundamentales.

Si bien las preferencias políticas por redistribución de recursos públicos, cambiaron de manera importante con la Constitución de 1991, la concepción de tributos se mantuvo relativamente igual a la establecida en la Carta Magna de 1886, con una concepción diferente del equilibrio presupuestal.

El equilibrio presupuestal estaba contemplado en la Constitución de 1886, donde se prohibía que los gastos incluidos en cualquier presupuesto excedieran el volumen de los ingresos estimados. Con la Ley 38 de 1989 y el Artículo 347 de la Constitución de 1991, se eliminó la obligación de llevar finanzas públicas balanceadas y se le permitió al Gobierno presentar un presupuesto desequilibrado, sujeto a la aprobación posterior de un proyecto de ley tributario. Ello acompañado de la facultad de endeudarse, según la capacidad de pago de la Nación, conduciría a un Estado más grande.

La Constitución de 1991, al permitirle al Gobierno un presupuesto desbalanceado, al no introducir restricciones presupuestales, además del mandato dado al Banco de la República de velar por el mantenimiento de la capacidad adquisitiva de la moneda, donde también se eliminó su facultad de establecer cupos de crédito, otorgar garantías a favor de particulares y limitó la financiación con recursos de emisión - señoreaje, condujo a déficits presupuestales recurrentes y, como resultado, al aumento de la deuda, lo cual se refleja en el incremento del tamaño del Estado.

En concordancia con el cambio en la función del Estado, a partir de los años noventa, las asignaciones presupuestales se han dirigido, fundamentalmente, a funcionamiento y al

servicio de la deuda. En esta oportunidad, son las transferencias (transferencias territoriales conocido como SGP y el pago de pensiones) las que dan amplia cuenta del aumento del tamaño del Estado, al crecer del 4.4% al 11.6% del tamaño de la economía.

El origen de la deuda es el déficit fiscal generado por el desbalance entre los ingresos y los gastos. En tiempo de crisis, como en 1999, es de esperarse un aumento en la deuda y, de hecho, así sucedió: ésta alcanzó el 30% del PIB. Sin embargo, continuó creciendo y llegó a representar el 50.7% del PIB en 2003. Aunque luego se redujo, se ha anclado, no obstante el crecimiento económico del país, en niveles altos, situándose en alrededor del 40% del tamaño de la economía.

Como consecuencia, el pago de servicio de la deuda pasó de representar el 3% al 11% del PIB, en el período de referencia. Dada la falta de una restricción efectiva al crecimiento de la deuda, el Gobierno la utiliza como una variable estratégica. Ello con implicaciones tanto intra-generacionales como inter-generacionales en la redistribución de recursos.

La evidencia empírica, para Colombia, apoya la conjetura, según la cual, el tamaño del Estado Colombiano se relaciona con la Constitución de 1991, la elección popular de alcaldes y el ingreso *per cápita.*

El modelo tomó como variable dependiente: el tamaño del Estado. Dentro de las variables económicas exógenas, y además del ingreso *per cápita*, se consideró la tasa de ocupación. Dado el cambio en el contexto político y siguiendo autores de la Economía Política, que han analizado la importancia de hechos políticos en el gasto, se incluyeron, dentro de las variables políticas, como regresores independientes: la Constitución de 1991, inspirada por Persson y Tabellini (2003 y 2005); la elección popular de alcaldes, el voto femenino, el derecho al voto para mayores de 18 años y la proporción de los votantes sobre el potencial electoral, siguiendo a Fabrizio y Mody (2006), y Persson y Tabellini (2003); los años de elecciones presidenciales como lo hizo Eslava (2006); la reelección presidencial fue iluminada por Persson y Tabellini (2002); la Ley 819 de 2003 sobre transparencia fiscal por McCubbins, Kousser, Moule (2005), Bails y Tieslau (2000), y Elder (1992); el Frente Nacional se incluyó por considerarlo importante desde el punto de vista político.

El servicio de la deuda, en el modelo, se contempla como variable explicativa en el AR (1) y en el VAR, cuando la variable dependiente, (PGN/PIB), se adiciona como un regresor exógeno rezagado en un período para representar la trayectoria en relación con sus valores pasados.

Una vez validados los supuestos teóricos, el tamaño del Estado es explicado en un 95.92%, con un término del error de 1.54%, por la Constitución de 1991, incluida en ella, la elección popular de alcaldes, la relación inversa de tasa de ingreso *per cápita,* y el proceso Auto regresivo de Orden 1 AR (1), donde se incluye el servicio de la deuda.

El Gobierno Nacional, dado lo establecido en el Artículo 375 de la Constitución Política de 1991, ha buscado la sostenibilidad del gasto por medio de algunos actos legislativos que han modificado la Carta Magna en tres aspectos: transferencias, con los actos legislativos N°. 1 de 2001 y el N°. 4 de 2007, pensiones, con el N°. 01 de 2005 y sostenibilidad fiscal con el Acto Legislativo N°.3 de 2011.

El tamaño del Estado colombiano presenta una tendencia similar al comportamiento de algunos países de economías avanzadas. Aunque en estos últimos el crecimiento se observó en las décadas del sesenta y del setenta del siglo pasado, en Colombia apareció después de los años noventa. Suiza y Estados Unidos, cuyos ingresos *per cápita* son altos, tienen Estados relativamente más pequeños frente a países como España e Italia que, con ingresos *per cápita* relativos inferiores, muestran Estados grandes. Esta relación inversa entre el tamaño del Estado y el ingreso *per cápita*, se encuentra en la misma dirección de los hallazgos para Colombia.

Anexo

Las cifras del modelo empírico

	PIB Millones a precios de1994	Población	PIB – *Per cápita*	PGN Millones $ corriente	PIB Millones corrientes
1950	9,076,704.6	11,297,152	803,450.69	520	9,340
1951	9,359,594.6	11,548,172	810,482.79	729	10,623
1952	9,949,968.5	11,922,338	834,565.21	788	11,467
1953	10,554,925.6	12,308,627	857,522.58	980	12,755
1954	11,284,890.7	12,707,432	888,054.38	1,110	15,160
1955	11,725,971.8	13,119,159	893,805.14	1,260	15,743
1956	12,201,533.5	13,544,226	900,866.06	1,357	17,660
1957	12,473,733.3	13,983,065	892,060.03	1,349	21,162
1958	12,780,290.2	14,436,123	885,299.35	1,701	24,574
1959	13,703,854.0	14,903,860	919,483.54	1,875	28,099
1960	14,288,728.2	15,386,752	928,638.36	2,295	31,780
1961	15,015,912.6	15,885,290	945,271.54	3,495	36,146
1962	15,828,557.2	16,399,981	965,157.05	3,386	40,635
1963	16,348,795.6	16,931,348	965,593.26	4,176	51,716
1964	17,357,016.2	17,484,510	992,708.19	4,706	63,877
1965	17,981,870.8	17,812,105	1,009,530.92	5,808	72,238
1966	18,944,735.1	18,145,838	1,044,026.46	7,720	87,464
1967	19,741,128.0	18,485,824	1,067,906.31	8,132	98,717
1968	20,949,312.0	18,832,180	1,112,420.97	11,011	114,566
1969	22,283,060.1	19,185,025	1,161,481.94	14,664	131,832
1970	23,785,504.1	19,544,481	1,216,993.39	18,445	155,165
1971	25,203,293.3	19,910,672	1,265,818.32	22,535	185,220
1972	27,136,171.1	20,283,724	1,337,829.83	24,588	225,295
1973	28,960,523.6	20,666,920	1,401,298.48	30,333	288,917
1974	30,624,525.0	21,343,995	1,434,807.54	38,739	383,049
1975	31,336,010.9	22,043,252	1,421,569.33	53,288	481,340
1976	32,817,693.0	22,765,417	1,441,559.06	57,038	632,430

1977	34,182,418.6	23,511,241	1,453,875.56	76,696	850,768
1978	37,077,635.5	24,281,500	1,526,991.15	105,386	1,080,631
1979	39,072,085.7	25,076,993	1,558,084.96	156,354	1,412,524
1980	40,669,100.0	25,898,548	1,570,323.56	205,551	1,876,284
1981	41,595,083.7	26,747,018	1,555,129.76	278,611	2,355,883
1982	41,989,580.1	27,623,285	1,520,079.17	344,378	2,967,230
1983	42,650,477.6	28,528,259	1,495,025.60	419,256	3,628,852
1984	44,079,560.2	29,462,882	1,496,104.84	553,681	4,582,301
1985	45,449,159.0	30,428,124	1,493,656.30	696,797	5,900,343
1986	48,096,152.6	31,433,316	1,530,101.14	976,545	8,065,286
1987	50,678,402.4	31,667,335	1,600,336.83	1,246,929	10,484,950
1988	52,738,060.5	31,903,096	1,653,070.30	1,688,241	13,938,906
1989	54,538,588.5	32,140,612	1,696,874.61	3,228,755	17,973,203
1990	56,873,930.0	32,379,897	1,756,458.03	4,360,501	24,030,173
1991	58,222,935.0	32,620,963	1,784,831.89	6,658,274	31,130,592
1992	60,757,528.0	32,863,824	1,848,766.23	10,067,860	39,730,752
1993	64,226,882.0	33,109,839	1,939,812.57	10,762,906	52,271,688
1994	67,532,862.0	33,831,095	1,996,177.24	17,150,794	67,532,862
1995	71,046,217.0	34,568,062	2,055,256.00	18,254,938	84,439,109
1996	72,506,824.0	35,321,083	2,052,791.64	25,063,498	100,711,389
1997	74,994,021.0	36,090,508	2,077,943.07	30,767,104	121,707,501
1998	75,421,325.0	36,876,694	2,045,230.11	37,797,226	140,483,322
1999	72,250,601.0	37,680,006	1,917,478.49	46,628,457	151,565,005
2000	74,363,831.0	38,500,817	1,931,487.09	50,594,409	174,896,258
2001	75,458,108.0	39,339,508	1,918,125.36	62,752,144	188,558,786
2002	76,917,222.0	40,196,469	1,913,531.81	66,758,026	203,451,414
2003	79,884,490.0	41,072,098	1,944,981.97	71,744,098	228,516,603
2004	83,772,433.0	41,966,801	1,996,159.61	81,707,136	257,746,373
2005	87,727,925.0	42,888,592	2,045,483.91	93,475,168	285,312,864
2006	93,730,891.0	43,405,387	2,159,429.91	105,392,214	320,543,475
2007	100,777,524.0	43,926,034	2,294,255.02	117,179,152	361,252,496
2008	107,731,173.2	44,453,550	2,423,454.89	125,291,182	401,351,523

	PGN/P9IB (G)	Tasa creci. real *per cápita* (IP)	Constitución (CP)	Alcaldes Acto Legis. N°.1 1986 (A)	V/poten. elecciones (E)	Acto Legis. N°. 3 1954 voto femenino (F)
1950	5.6%	0.80%	0	0	41.5%	0
1951	6.9%	0.88%	0	0	43.2%	0
1952	6.9%	2.97%	0	0	45.0%	0
1953	7.7%	2.75%	0	0	46.9%	0
1954	7.3%	3.56%	0	0	48.9%	1
1955	8.0%	0.65%	0	0	51.0%	1
1956	7.7%	0.79%	0	0	53.1%	1

1957	6.4%	-0.98%	0	0	55.4%	1
1958	6.9%	-0.76%	0	0	57.7%	1
1959	6.7%	3.86%	0	0	55.3%	1
1960	7.2%	1.00%	0	0	53.0%	1
1961	9.7%	1.79%	0	0	50.9%	1
1962	8.3%	2.10%	0	0	48.8%	1
1963	8.1%	0.05%	0	0	46.4%	1
1964	7.4%	2.81%	0	0	44.2%	1
1965	8.0%	1.69%	0	0	42.1%	1
1966	8.8%	3.42%	0	0	40.1%	1
1967	8.2%	2.29%	0	0	42.9%	1
1968	9.6%	4.17%	0	0	45.9%	1
1969	11.1%	4.41%	0	0	49.1%	1
1970	11.9%	4.78%	0	0	52.5%	1
1971	12.2%	4.01%	0	0	54.0%	1
1972	10.9%	5.69%	0	0	55.4%	1
1973	10.5%	4.74%	0	0	56.9%	1
1974	10.1%	2.39%	0	0	58.5%	1
1975	11.1%	-0.92%	0	0	53.3%	1
1976	9.0%	1.41%	0	0	48.6%	1
1977	9.0%	0.85%	0	0	44.3%	1
1978	9.8%	5.03%	0	0	40.3%	1
1979	11.1%	2.04%	0	0	42.5%	1
1980	11.0%	0.79%	0	0	44.8%	1
1981	11.8%	-0.97%	0	0	47.2%	1
1982	11.6%	-2.25%	0	0	49.8%	1
1983	11.6%	-1.65%	0	0	48.9%	1
1984	12.1%	0.07%	0	0	48.0%	1
1985	11.8%	-0.16%	0	0	47.1%	1
1986	12.1%	2.44%	0	1	46.3%	1
1987	11.9%	4.59%	0	1	45.3%	1
1988	12.1%	3.30%	0	1	44.4%	1
1989	18.0%	2.65%	0	1	43.4%	1
1990	18.1%	3.51%	0	1	42.5%	1
1991	21.4%	1.62%	1	1	42.7%	1
1992	25.3%	3.58%	1	1	42.9%	1
1993	20.6%	4.92%	1	1	43.1%	1
1994	25.4%	2.91%	1	1	43.3%	1
1995	21.6%	2.96%	1	1	47.7%	1
1996	24.9%	-0.12%	1	1	52.6%	1
1997	25.3%	1.23%	1	1	57.9%	1

1998	26.9%	-1.57%	1	1	63.8%	1
1999	30.8%	-6.25%	1	1	59.0%	1
2000	28.9%	0.73%	1	1	54.5%	1
2001	33.3%	-0.69%	1	1	50.3%	1
2002	32.8%	-0.24%	1	1	46.5%	1
2003	31.4%	1.64%	1	1	46.1%	1
2004	31.7%	2.63%	1	1	45.8%	1
2005	32.8%	2.47%	1	1	45.4%	1
2006	32.9%	5.57%	1	1	45.0%	1
2007	32.4%	6.24%	1	1	46.3%	1
2008	31.2%	5.63%	1	1	47.5%	1

Frente Nacional (N)	Acto Legis. N°. 2 - 2004 Reelección (R)	Ley 819/2003 Transparencia (TF)	Acto Legis. N°. 1- 1975 >18 años (M)	Año de Elección Presidencial (EP)	Tasa de Ocupación (TO)
0	0	0	0	0	43.6%
0	0	0	0	0	43.6%
0	0	0	0	0	44.8%
0	0	0	0	0	44.9%
0	0	0	0	0	45.4%
0	0	0	0	0	45.3%
0	0	0	0	0	45.6%
0	0	0	0	0	45.3%
1	0	0	0	1	43.7%
1	0	0	0	0	43.4%
1	0	0	0	0	43.8%
1	0	0	0	0	44.3%
1	0	0	0	1	45.1%
1	0	0	0	0	44.7%
1	0	0	0	0	45.6%
1	0	0	0	0	45.8%
1	0	0	0	1	46.6%
1	0	0	0	0	45.9%
1	0	0	0	0	46.3%
1	0	0	0	0	46.7%
1	0	0	0	1	46.8%
1	0	0	0	0	46.9%
1	0	0	0	0	47.7%
1	0	0	0	0	46.8%
1	0	0	0	1	46.8%
0	0	0	1	0	46.8%
0	0	0	1	0	46.7%
0	0	0	1	0	47.8%

0	0	0	1	1	49.1%
0	0	0	1	0	49.1%
0	0	0	1	0	49.0%
0	0	0	1	0	49.3%
0	0	0	1	1	47.0%
0	0	0	1	0	46.5%
0	0	0	1	0	48.1%
0	0	0	1	0	47.8%
0	0	0	1	1	48.5%
0	0	0	1	0	50.4%
0	0	0	1	0	51.4%
0	0	0	1	0	51.8%
0	0	0	1	1	52.2%
0	0	0	1	0	53.5%
0	0	0	1	0	54.7%
0	0	0	1	0	55.0%
0	0	0	1	1	54.7%
0	0	0	1	0	54.6%
0	0	0	1	0	52.9%
0	0	0	1	0	52.5%
0	0	0	1	1	52.7%
0	0	0	1	0	50.9%
0	0	0	1	0	51.3%
0	0	0	1	0	52.8%
0	0	0	1	1	53.5%
0	0	1	1	0	54.6%
0	1	1	1	0	54.3%
0	1	1	1	0	55.0%
0	1	1	1	1	54.4%
0	1	1	1	0	55.1%
0	1	1	1	0	55.8%

PRIMER MODELO

Resumen

Estadísticas de la regresión	
Coeficiente de correlación múltiple	0.9751
Coeficiente de determinación R^2	0.9507
R^2 ajustado	0.9392
Error típico	0.0226

Observaciones	59

ANÁLISIS DE VARIANZA

	Grados de libertad	*Suma de cuadrados*	*Promedio de los cuadrados*	*F*	*Valor crítico de F*
Regresión	11	0.46	0.04	82.45	0.00
Residuos	47	0.02	0.00		
Total	58	0.49			

	Coeficientes	*Error típico*	*Estadístico t*	*Probabilidad*	*Inferior 95%*	*Superior 95%*
Intercepción	-0.39	0.17	-2.34	0.02	-0.73	-0.05
Tasa creci. real *per cápita* (IP)	-0.55	0.21	-2.68	0.01	-0.97	-0.14
Constitución (CP)	0.08	0.02	4.26	0.00	0.04	0.11
Alcaldes Acto Legis. N°.1 1986 (A)	0.03	0.01	1.73	0.09	0.00	0.06
V/poten elec. (V)	0.12	0.07	1.72	0.09	-0.02	0.26
Acto Legis. N°. 3 1954 voto feme. (F)	-0.02	0.02	-1.07	0.29	-0.06	0.02
Frente Nal. (N)	0.03	0.01	1.94	0.06	0.00	0.05
Acto Legis. N°. 2 - 2004 Reelección (R	0.02	0.03	0.77	0.44	-0.03	0.07
Ley 819/2003 Transparencia (T)	0.05	0.02	2.03	0.05	0.00	0.10
Acto Legis. N°. 1- 1975 >18 años (M)	0.01	0.02	0.79	0.44	-0.02	0.05
Año de Elección Presidencial (EP)	0.01	0.01	0.90	0.37	-0.01	0.02
Tasa de ocupación (TO)	0.94	0.36	2.60	0.01	0.21	1.67

Estimation Equation:

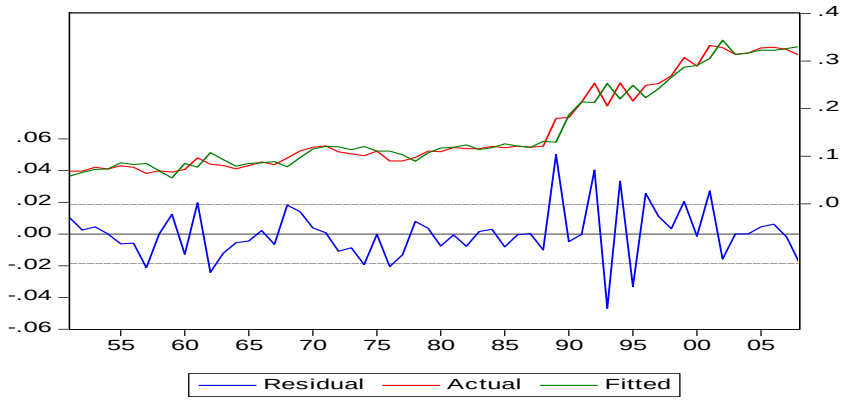
==========

Y = C(1)*IP + C(2)*CP + C(3)*A + C(4)*TF + C(5)*V + C(6)*F + C(7)*N + C(8)*R + C(9)*M + C(10)*EP + C(11)*TO + C(12) + [AR(1)=C(13)]

Substituted Coefficients:

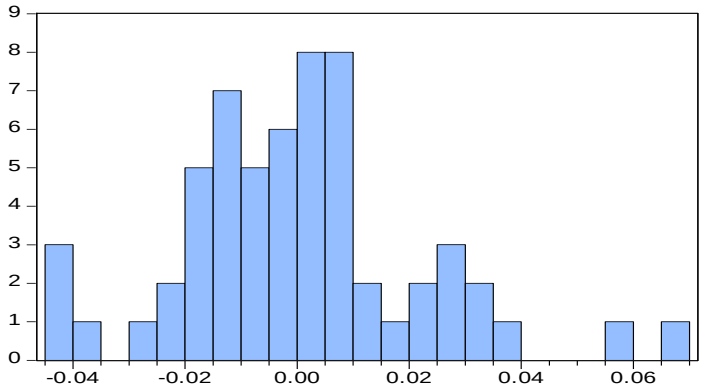
==========

Y = -0.372*IP + 0.023*CP + 0.002*A - 0.010*TF - 0.098*V - 0.004*F + 0.003*N + 0.003*R - 0.004*M + 0.004*EP + 0.219*TO + 1.118 + [AR(1)=0.997]



	Tasa creci. real per cápita	*Constitución*	*Alcaldes Acto Legis. No.1 1986*	*V/poten elec.*	*Acto Legis No. 3 1954 voto feme*	*Frente Nal*	*Acto Legis. No. 2 - 2004 Reelección*	*Ley 819/2003 Transparencia*	*Acto Legis. No. 1- 1975 >18 años*	*Año Elección Presidencial*	*Tasa de ocupación TO*
Tasa creci real *per cápita*	1										
Constitución	-0.023	1									
Alcaldes Acto Legis No.1 1986	0.080	0.829	1								
V/poten elec.	-0.347	0.063	-0.072	1							
Acto Legis N°. 3 1954 voto feme.	0.009	0.179	0.216	0.214	1						
Frente Nal.	0.252	-0.422	-0.509	0.217	0.17	1					
Acto Legis N°. 2 - 2004 Reelección	0.338	0.459	0.381	-0.138	0.08	-0.19	1				
Ley 819/2003 Transparencia	0.304	0.508	0.421	-0.151	0.09	-0.21	0.90	1			
Acto Legisl N°. 1- 1975 >18 años	-0.171	0.568	0.685	-0.185	0.31	-0.74	0.26	0.29	1		
Año de Elección Presidencial	0.039	0.003	0.078	0.045	0.14	0.11	-0.01	-0.04	0.04	1	
Tasa de ocupación TO	0.169	0.853	0.895	-0.165	0.33	-0.54	0.48	0.53	0.79	0.06	1

Normalidad: Prueba Jarque – Bera.



Series: Residuals
Sample 1950 2008
Observations 59

Mean	-0.000121
Median	-0.000441
Maximum	0.066336
Minimum	-0.041694
Std. Dev.	0.021533
Skewness	0.562961
Kurtosis	4.005319
Jarque-Bera	5.600980
Probability	0.060780

Modelo Reducido 1

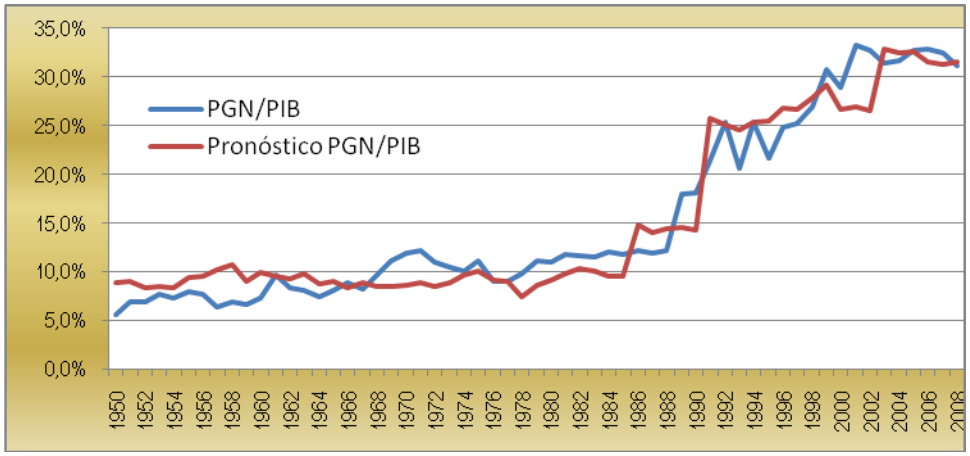
Resumen

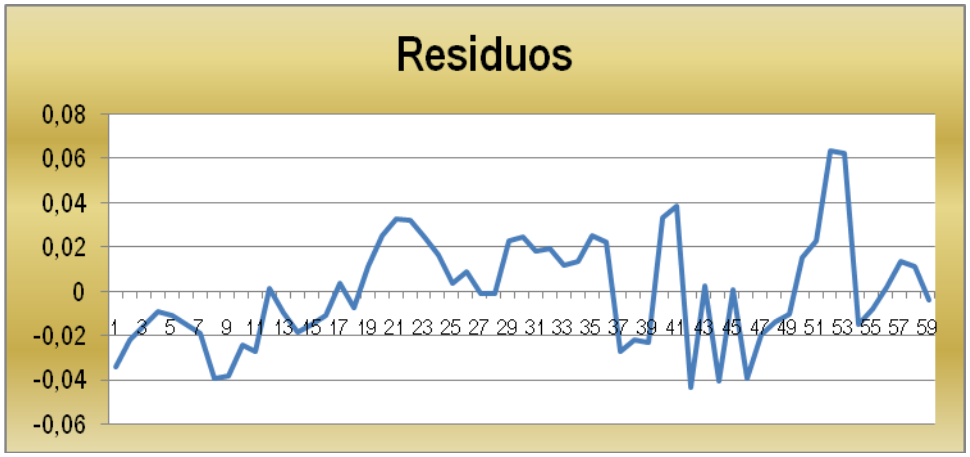
Estadísticas de la regresión	
Coeficiente de correlación múltiple	0.9642
Coeficiente de determinación R^2	0.9296
R^2 ajustado	0.9215
Error típico	0.0257
Observaciones	59

ANÁLISIS DE VARIANZA

	Grados de libertad	*Suma de cuadrados*	*Promedio de los cuadrados*	*F*	*Valor crítico de F*
Regresión	6	0.455	0.076	114.422	0.000
Residuos	52	0.034	0.001		
Total	58	0.489			

	Coeficientes	*Error típico*	*Estadístico t*	*Probabilidad*	*Inferior 95%*	*Superior 95%*
Intercepción	0.070	0.036	1.963	0.055	-0.002	0.142
Tasa creci. real *per cápita* (IP)	-0.336	0.184	-1.825	0.074	-0.705	0.033
Constitución (CP)	0.108	0.015	7.412	0.000	0.079	0.137
Alcaldes Acto Legis. N°.1 1986 (A)	0.062	0.014	4.529	0.000	0.034	0.089
V/poten. elecciones (V)	0.053	0.073	0.718	0.476	-0.095	0.200
Frente Nacional (F)	0.004	0.010	0.422	0.675	-0.016	0.024
Ley 819/2003 Transparencia (TF)	0.070	0.014	4.956	0.000	0.041	0.098





Modelo reducido 2

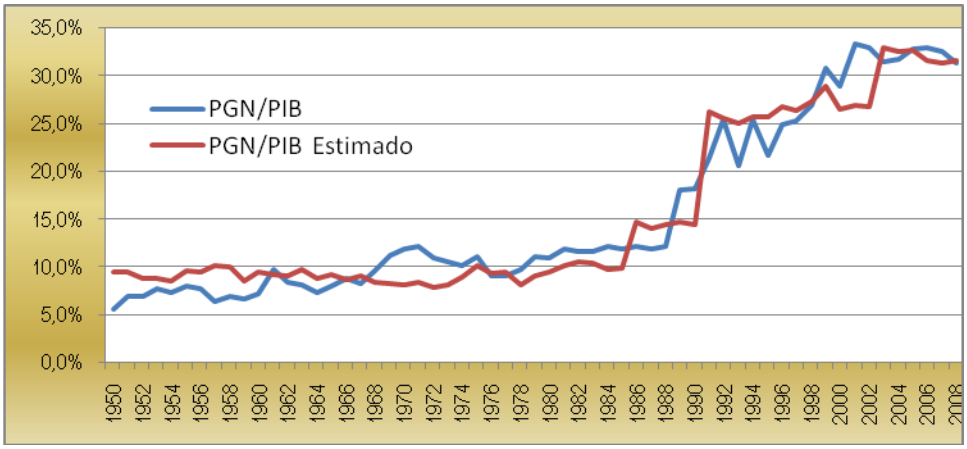
Resumen

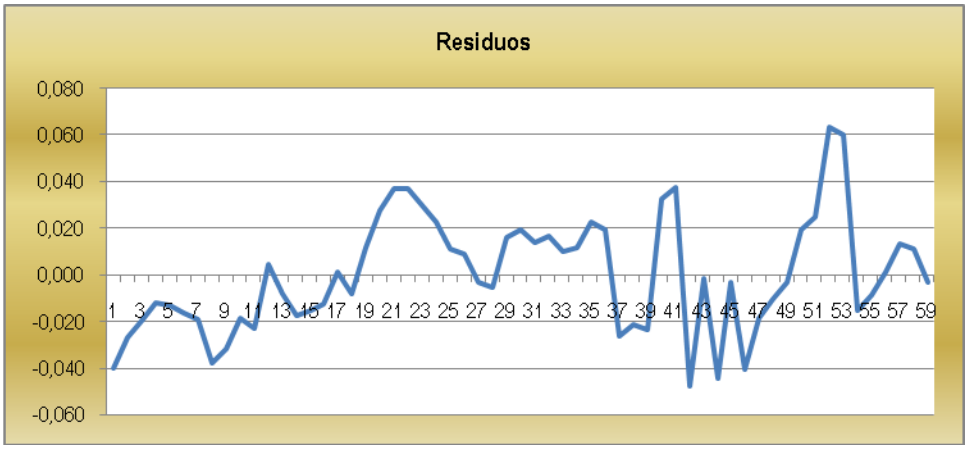
Estadísticas de la regresión	
Coeficiente de correlación múltiple	0.963
Coeficiente de determinación R^2	0.928
R^2 ajustado	0.923
Error típico	0.026
Observaciones	59

ANÁLISIS DE VARIANZA

	Grados de libertad	*Suma de cuadrados*	*Promedio de los cuadrados*	*F*	*Valor crítico de F*
Regresión	4	0.454	0.113	174.473	0.000
Residuos	54	0.035	0.001		
Total	58	0.489			

	Coeficientes	*Error típico*	*Estadístico t*	*Probabilidad*	*Inferior 95%*	*Superior 95%*
Intercepción	0.098	0.005	19.331	0.000	0.088	0.108
Tasa creci. real *per cápita*	-0.340	0.156	-2.176	0.034	-0.654	-0.027
Constitución	0.111	0.014	7.864	0.000	0.083	0.140
Alcaldes Acto Legis. N°.1 1986	0.057	0.012	4.632	0.000	0.033	0.082
Ley 819/2003 Transparencia	0.067	0.014	4.910	0.000	0.040	0.095





Autocorrelación con todas las variables

Dependent Variable: Y

Method: Least Squares

Date: 06/29/13 Time: 17:23

Sample: 1950 2008

Included observations: 59

	Coefficient	Std. Error	t-Statistic	Prob.
IP	-0.551957	0.205974	-2.679743	0.0101
CP	0.077052	0.018084	4.260774	0.0001
A	0.025512	0.014751	1.729471	0.0903
T01	0.048666	0.024005	2.027334	0.0483
V	0.120458	0.069954	1.721958	0.0917
F	-0.01925	0.017954	-1.072224	0.2891
N	0.025603	0.013167	1.944471	0.0578
R	0.019658	0.025411	0.773604	0.443
M	0.013123	0.016676	0.786954	0.4353
EP	0.00668	0.007392	0.903701	0.3708
TO	0.942284	0.36232	2.600692	0.0124
C	-0.392106	0.167655	-2.338773	0.0237

R-squared	0.950732	Mean dependent var	0.154848
Adjusted R-squared	0.939201	S.D. dependent var	0.091816
S.E. of regression	0.02264	Akaike info criterion	-4.558849
Sum squared resid	0.02409	Schwarz criterion	-4.136299
Log likelihood	146.486	Hannan-Quinn criter.	-4.393903
F-statistic	82.45142	Durbin-Watson stat	1.115673
Prob(F-statistic)	0		

El d estadístico del Durbin – Watson del 1.115673 cae en la zona de incertidumbre dado que el límite inferior es de 1-072 y 1.817 a un nivel se significancia del 0-01. Si el valor d es inferior al D_L existe evidencia de correlación serial positiva de primer orden.

Se corrigió el modelo rezagándolo frente a su propia variable independiente AR(1)

Dependent Variable: Y

Method: Least Squares

Date: 07/01/13 Time: 11:49

Sample (adjusted): 1951 2008

Included observations: 58 after adjustments

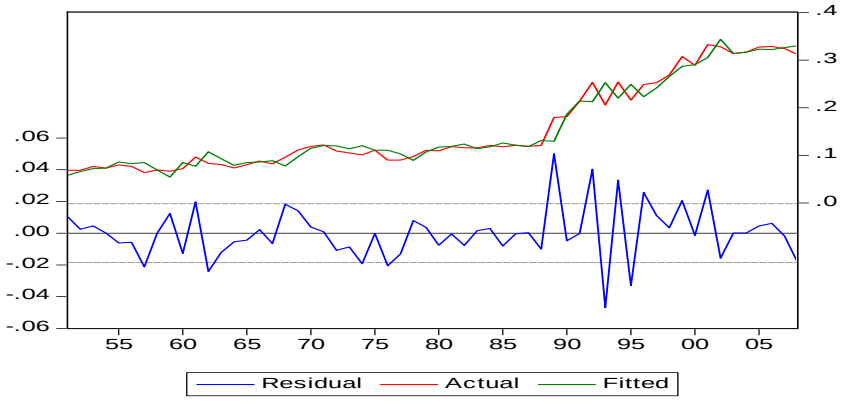
Convergence achieved after 23 iterations

	Coefficient	Std. Error	t-Statistic	Prob.
IP	-0.372197	0.13482	-2.760701	0.0083

CP	0.02275	0.020025	1.136082	0.2619
A	0.002483	0.019368	0.128174	0.8986
TF	-0.009706	0.020218	-0.480057	0.6335
V	-0.097761	0.10193	-0.959095	0.3426
F	-0.004391	0.019051	-0.230509	0.8187
N	0.003588	0.02048	0.175178	0.8617
R	0.003379	0.019551	0.172811	0.8636
M	-0.004469	0.028381	-0.157482	0.8756
EP	0.003889	0.004085	0.951947	0.3462
TO	0.218982	0.362214	0.604563	0.5485
C	1.117904	8.835874	0.126519	0.8999
AR(1)	0.995886	0.03545	28.09243	0

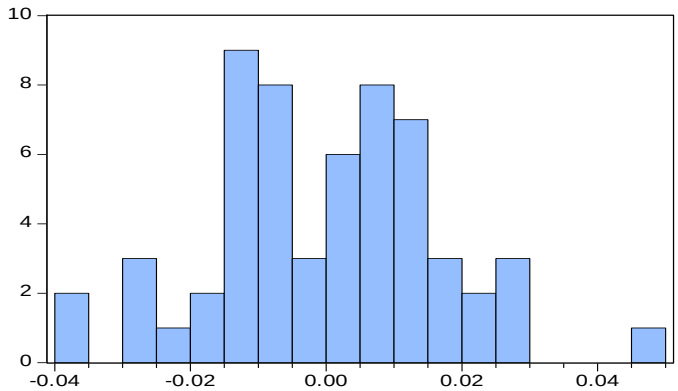
R-squared	0.967796	Mean dependent var	0.156558
Adjusted R-squared	0.959208	S.D. dependent var	0.091665
S.E. of regression	0.018513	Akaike info criterion	-4.946139
Sum squared resid	0.015424	Schwarz criterion	-4.484316
Log likelihood	156.438	Hannan-Quinn criter.	-4.76625
F-statistic	112.6958	Durbin-Watson stat	2.741567
Prob(F-statistic)	0		

Gráficamente lo observado frente a lo estimado – con el AR(1)



Normalidad de las perturbaciones incluyendo el AR(1):

Ho: Los residuos se distribuyen normalmente



Series: Residuals
Sample 1951 2008
Observations 58

Mean	1.26e-11
Median	0.001589
Maximum	0.046846
Minimum	-0.038389
Std. Dev.	0.016869
Skewness	0.077292
Kurtosis	3.120340
Jarque-Bera	0.092747
Probability	0.954685

Heteroscedasticidad

Pruebas

Ho: Las varianzas son constantes: son homoscedásticas

Heteroskedasticity Test: ARCH

F-statistic	0.103987	Prob. F(1,56)	0.7483
Obs*R-squared	0.107502	Prob. Chi-Square(1)	0.743

Test Equation:

Dependent Variable: WGT_RESID^2

Method: Least Squares

Date: 07/01/13 Time: 12:17

Sample (adjusted): 1951 2008

Included observations: 58 after adjustments

	Coefficient	Std. Error	t-Statistic	Prob.
C	1.050129	0.199328	5.268338	0
WGT_RESID^2(-1)	-0.043176	0.133891	-0.322471	0.7483

R-squared	0.001853	Mean dependent var	1.007648
Adjusted R-squared	-0.015971	S.D. dependent var	1.130262
S.E. of regression	1.139252	Akaike info criterion	3.132495
Sum squared resid	72.68213	Schwarz criterion	3.203545
Log likelihood	-88.84236	Hannan-Quinn criter.	3.16017
F-statistic	0.103987	Durbin-Watson stat	1.988469
Prob(F-statistic)	0.748297		

Con las variables significativas IP CP AR(1)

Dependent Variable: Y

Method: Least Squares

Date: 07/01/13 Time: 14:47

Sample (adjusted): 1951 2008

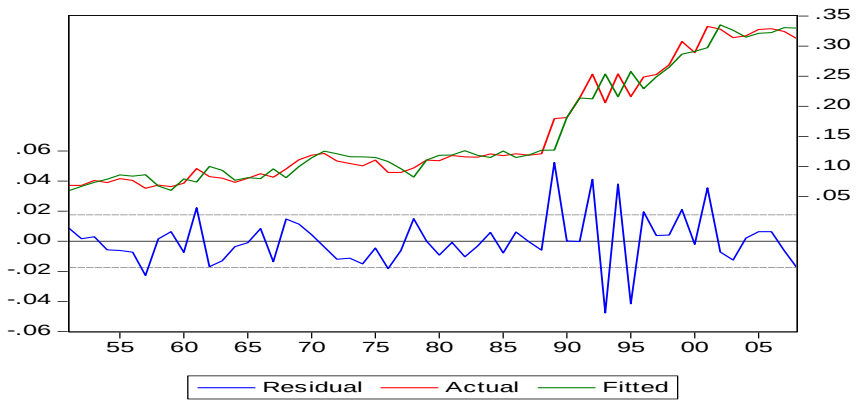
Included observations: 58 after adjustments

Convergence achieved after 30 iterations

	Coefficient	Std. Error	t-Statistic	Prob.
IP	-0.290148	0.108841	-2.665791	0.0101
CP	0.022911	0.01787	1.282087	0.2053
C	1.534363	13.03367	0.117723	0.9067
AR(1)	0.996914	0.029	34.37688	0

R-squared	0.965464	Mean dependent var	0.156558
Adjusted R-squared	0.963545	S.D. dependent var	0.091665
S.E. of regression	0.017502	Akaike info criterion	-5.186553
Sum squared resid	0.016541	Schwarz criterion	-5.044454
Log likelihood	154.41	Hannan-Quinn criter.	-5.131203
F-statistic	503.188	Durbin-Watson stat	2.731575
Prob(F-statistic)	0		

Gráficamente lo observado frente a lo estimado



Estimation Command:

==========

LS Y IP CP AR(1) C

Estimation Equation:

==========

Y = C(1)*IP + C(2)*CP + C(3) + [AR(1)=C(4)]

Substituted Coefficients:

==========

Y = -0.290*IP + 0.023*CP + 1.534 + [AR(1)=0.997]

Con la Constitución únicamente

Dependent Variable: Y

Method: Least Squares

Date: 07/01/13 Time: 12:45

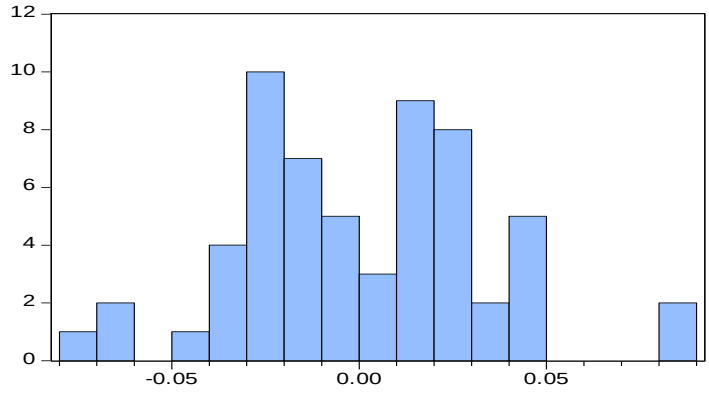
Sample: 1950 2008

Included observations: 59

	Coefficient	Std. Error	t-Statistic	Prob.
CP	0.18456	0.009391	19.65203	0
C	0.098541	0.005187	18.99667	0

R-squared	0.871391	Mean dependent var	0.154848
Adjusted R-squared	0.869134	S.D. dependent var	0.091816
S.E. of regression	0.033215	Akaike info criterion	-3.938327
Sum squared resid	0.062884	Schwarz criterion	-3.867902
Log likelihood	118.1806	Hannan-Quinn criter.	-3.910836
F-statistic	386.2022	Durbin-Watson stat	0.680271
Prob(F-statistic)	0		

Normalidad con la Constitución solamente – Prueba Jarque- Bera



Series: Residuals
Sample 1950 2008
Observations 59

Mean	-3.70e-18
Median	-0.001019
Maximum	0.082918
Minimum	-0.077198
Std. Dev.	0.032927
Skewness	0.113682
Kurtosis	3.131426
Jarque-Bera	0.169543
Probability	0.918722

VAR

Vector Autoregression Estimates

Date: 07/01/13 Time: 15:01

Sample (adjusted): 1952 2008

Included observations: 57 after adjustments

Standard errors in ( ) & t-statistics in [ ]

	Y	IP	V	TO
Y(-1)	0.50109	0.33601	0.123196	0.110252
	-0.14107	-0.13779	-0.14604	-0.05819
	[3.55214]	[2.43863]	[0.84359]	[1.89479]
Y(-2)	0.384442	-0.173196	-0.104739	-0.06576
	-0.14444	-0.14108	-0.14953	-0.05958
	[2.66166]	[-1.22766]	[-0.70047]	[-1.10378]
IP(-1)	-0.086419	0.605906	0.298902	0.115277
	-0.14939	-0.14592	-0.15465	-0.06162
	[-0.57848]	[4.15242]	[1.93271]	[1.87077]
IP(-2)	-0.053842	0.202326	-0.105795	-0.051595
	-0.14595	-0.14255	-0.15109	-0.0602
	[-0.36891]	[1.41929]	[-0.70021]	[-0.85707]
V(-1)	0.125304	-0.358486	1.481112	-0.166957
	-0.10077	-0.09843	-0.10432	-0.04157
	[1.24342]	[-3.64202]	[14.1971]	[-4.01660]
V(-2)	-0.086713	0.19169	-0.694739	0.126142
	-0.10385	-0.10144	-0.10751	-0.04284
	[-0.83496]	[1.88974]	[-6.46201]	[2.94473]
TO(-1)	0.677313	-1.006218	-0.571488	0.729098
	-0.35919	-0.35083	-0.37184	-0.14816
	[1.88569]	[-2.86809]	[-1.53692]	[4.92118]
TO(-2)	-0.33436	0.600439	0.536679	0.146845
	-0.35262	-0.34442	-0.36505	-0.14545
	[-0.94821]	[1.74332]	[1.47016]	[1.00960]

C	-0.160801	0.259423	0.114876	0.074579
	-0.09451	-0.09232	-0.09784	-0.03898
	[-1.70136]	[2.81019]	[1.17408]	[1.91306]
R-squared	0.969898	0.572622	0.904742	0.969629
Adj. R-squared	0.964881	0.501393	0.888866	0.964568
Sum sq. resids	0.01418	0.013528	0.015197	0.002413
S.E. equation	0.017188	0.016788	0.017793	0.00709
F-statistic	193.32	8.039102	56.98681	191.5595
Log likelihood	155.6407	156.9819	153.6669	206.1186
Akaike AIC	-5.145289	-5.192347	-5.076031	-6.916443
Schwarz SC	-4.822702	-4.86976	-4.753444	-6.593856
Mean dependent	0.158101	0.019677	0.486117	0.490856
S.D. dependent	0.091717	0.023775	0.053375	0.037663

Determinant resid covariance (dof adj.)	1.00E-15
Determinant resid covariance	5.03E-16
Log likelihood	680.4238
Akaike information criterion	-22.61136
Schwarz criterion	-21.32101

J MULTI VAR. ESTIMACIÓN DEL MODELO

*** Mon, 01 Jul 2013 16:17:07 ***

Análisis de estabilidad

CHOW TEST FOR STRUCTURAL BREAK

On the reliability of Chow-type tests..., B. Candelon, H. Lütkepohl, Economic Letters 73 (2001), 155-160

Ho: Los parámetros son constantes a lo largo de todo el período muestral

sample range: [1951, 2008], T = 58

tested break date: 1975 (24 observations before break)

break point Chow test: 112.2250

bootstrapped p-value: 0.0000

asymptotic chi^2 p-value: 0.0000

degrees of freedom: 34

sample split Chow test: 71.9180

bootstrapped p-value: 0.0300

asymptotic chi^2 p-value: 0.0000

degrees of freedom: 24

Chow forecast test: 1.1562

bootstrapped p-value: 0.0000

asymptotic F p-value: 0.3306

degrees of freedom: 136, 30

*** Mon, 01 Jul 2013 16:17:07 ***

CHOW TEST FOR STRUCTURAL BREAK

On the reliability of Chow-type tests..., B. Candelon, H. Lütkepohl, Economic Letters 73 (2001), 155-160

Ho: Los parámetros son constantes a lo largo de todo el período muestral

sample range: [1951, 2008], T = 58

tested break date: 1986 (35 observations before break)

break point Chow test: 99.8036

bootstrapped p-value: 0.0400

asymptotic chi^2 p-value: 0.0000

degrees of freedom: 34

sample split Chow test: 51.2242

bootstrapped p-value: 0.2900

asymptotic chi^2 p-value: 0.0010

degrees of freedom: 24

Chow forecast test: 1.2824

bootstrapped p-value: 0.0100

asymptotic F p-value: 0.1349

degrees of freedom: 92, 73

*** Mon, 01 Jul 2013 16:17:07 ***

CHOW TEST FOR STRUCTURAL BREAK

On the reliability of Chow-type tests..., B. Candelon, H. Lütkepohl, Economic Letters 73 (2001), 155-160

Ho: Los parámetros son constantes a lo largo de todo el período muestral

sample range: [1951, 2008], T = 58

tested break date: 1991 (40 observations before break)

break point Chow test not possible for given break date

sample split Chow test not possible for given break date

Chow forecast test: 1.2853

bootstrapped p-value: 0.0100

asymptotic F p-value: 0.1276

degrees of freedom: 72, 92

6. Bibliografía

Acemoglu, D. (2003, December), Why Not a Political Coase Theorem? Social Conflict, Commitment and Politics. *Journal of Comparative Economics*. *31*(4), 620-652. Recuperado de: www.elsevier.com/locate/jce

Acemoglu, D. (2003, June) Raíz histórica. Un enfoque histórico de la función de las instituciones en el desarrollo económico. *Revista Finanzas y Desarrollo*. *40*(2), 27-30. Recuperado de: www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/spa/2003/06/

Acemoglu, D. (2005, December) Politics and Economics in Weak and Strong States. *Journal of Monetary Economics Swiss National Bank*. *52(4)*, 1199-1226. Recuperado de: www.elsevier.com/locate/jme

Acemoglu, D. (2005, December) Constitution, Politics and Economics: A Review Essay on Persson And Tabellini´s "The Economic Effect Of Constitutions". *Journal of Economic Literature*, *43*(4), 1025-1048. Recuperado de: www.aeaweb.org/articles.php?doi=10.1257/002205105775362069

Acemoglu, D. (2006, December). Modeling Inefficient Institutions a Simple Model of Inefficient Institutions. *Scandinavian Journal of Economics, Political Economy. 108(4)*, 515-546.

Acemoglu, D. (2006, May) *Modeling Inefficient Economic Institutions, Advances in Economic Theory, Proceedings of World Congress 2005*. Richard Blundell, Whitney Newey, and Torsten Persson (Eds.), Cambridge University Press. 341-380.

Acemoglu, D. & Johnson, S. (2005, October). Unbundling Institutions. *Journal of Political Economy*, 113(5), 949 – 995. The University of Chicago Press. Recuperado de: http://www.jstor.org/stable/10.1086/432166.

Acemoglu, D., Golosov, M. & Tsyvinski, A. (2008, January) Markets versus Governments: Political Economy of Mechanisms. *Journal of Monetary Economics* 55(1), 159-189.

Acemoglu, D., Robinson, J. (2000, May). Political Losers as a Barrier to Economic Development. The American Economic Review, 90(2), 126-130. Papers and Proceedings of the One Hundred Twelfth Annual Meeting of the American Economic Association. Recuperado de: http://www.jstor.org/stable/117205

Acemoglu, D. & Robinson, J. (2006) *Economic origins of Dictatorship and Democracy*. Cambridge University Press.

Acemoglu, D. & Robinson, J. (2001, September) Inefficient Redistribution. The American Political Science Review, 95(3), 649-661. Recuperado de: http://www.jstor.org/stable/3118239

Acemoglu, D., Robinson, J. Verdier, T. (2004, April - May), Klectocracy And Divide - And - Ruler: A Model of Personal Ruler The Alfred Marshall Lecture. *Journal of the European Economic Association*, *2*, 162-192.

Acto Legislativo N°. 1 del 9 de enero de 1986. Modificatorio de la Constitución Política de 1886, estableció la elección popular de alcaldes. Recuperado de; http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=9440

Acto Legislativo N°. 1 de 1952. Por el cual se convoca una Asamblea Nacional Constituyente. Recuperado de: ftp://ftp.camara.gov.co/camara/basedoc%2016-12-10/cp/ACTO_LEGISLATIVO_01_1952.HTML

Acto Legislativo N°. 1 de 1959. Estableció la alternación de los dos partidos tradicionales. Recuperado de: ftp://ftp.camara.gov.co/camara/basedoc%2015-07-11/cp/ACTO_LEGISLATIVO_01_1959.HTML

Acto legislativo N°. 01 de 1936. Reformatorio de la Constitución de 1886. Recuperado de: https://www.google.com.co/#sclient=psy-ab&q=Acto+legislativo+N%C2%B0.+01+de+1936&oq=Acto+legislativo+N%C2%B0.+01+de+1936&gs_l=serp.3..0i22i30l3.2572.2572.0.3756.1.1.0.0.0.0.238.238.2-1.1.0....0.0..1c.1.20.psy-ab.51hPj-3SEGw&pbx=1&bav=on.2,or.r_qf.&fp=5e5176fca73400c0&biw=1280&bih=619&bvm=pv.xjs.s.en_US.QXiTEk6XjhM.O

Acto Legislativo N°. 01 de 1945. Reformatorio de la Constitución de 1886. Recuperado de: ftp://ftp.camara.gov.co/camara/basedoc%2016-12-10/cp/ACTO_LEGISLATIVO_01_1945.HTML

Acto Legislativo N°. 01 de 1968. Reformatorio de la Constitución de 1886. Recuperado de: ftp://ftp.camara.gov.co/camara/basedoc%2015-07-11/cp/ACTO_LEGISLATIVO_01_1968.HTML

Acto Legislativo N°. 01 de 2001. Por medio del cual se modifican algunos artículos de la Constitución Política de 1991. Recuperado de: http://www.elabedul.net/Documentos/Leyes/2001/Acto_legislativo_01.pdf

Acto Legislativo N°. 01 de 2005. Por el cual se adiciona el artículo 48 de la Constitución Política de 1991. Recuperado de: http://www.superfinanciera.gov.co/Normativa/PrincipalesPublicaciones/boletinej/boletin0506/sitemageneraldepensiones.html

Acto Legislativo N°. 01 de 2007. Por medio del cual se modifican los numerales 8 y 9 del artículo 135, se modifican los artículos 299 y 312, y se adicionan dos numerales a los artículos 300 y 313 de la Constitución Política de Colombia de 1991. Recuperado de: http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=25671

Acto Legislativo N°. 04 de 2007. Por el cual se reforman los artículos 356 y 357 de la Constitución Política de 1991. Recuperado de: http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=25671

Acto Legislativo No. 03 de 2011 Por el cual se establece el principio de la sostenibilidad fiscal. Recuperado de: http://wsp.presidencia.gov.co/Normativa/actos-legislativos/Documents/2011/ActoLegislativo-03-01jul2011.pdf

Agudelo, M., López, C., Alarcón, F., Echeverry, J. C. (2004, octubre). ¿Cuál es la Reforma Pensional que Necesita Colombia? *Debates de Coyuntura 57,* 2004.

Alesina, A. (2002). *Reformas institucionales en Colombia*. Bogotá: Fedesarrollo - Alfaomega.

Alesina, A. & Rodrik, D. (1994, May) Distributive Politics and Economic Growth. Quarterly Journal of Economics, 109 (2), 465-90. Recuperado de: www.econ.boun.edu.tr/zobuz/.../alesina_rodrik.pdf.

Alesina, A. & Perotti, R. (1995, March). The Political Economy of Budget Deficits. *IMF Staff Papers.* - International Monetary Fund Palgrave Macmillan Journals*, 42(1),* 1-31. Recuperado de: www.jstor.org/stable/3867338

Alesina, A. & Perotti, R. (1996, May). Reducing Budget Deficit. *Swedish Economic Policy Review,* (3), 113-34.

Alesina, A. & Perotti, R. (1996, May). Fiscal Discipline and the Budget Process. *American Economic Review*, 86(2), 401-407. Recuperado de: http://www.jstor.org/stable/2118160

Alesina, A & Drazen, A. (1991, December). Why Are Stabilizations Delayed? *American Economic Review*, *81*(5), 1170-1188. Recuperado de: http://www.jstor.org/stable/2006912

Alesina, A. & George-Marios A. (2005, September). Fairness and Redistribution: US vs. Europe.*The American Economic Review, 95*(4), 960-980. Recuperado de: http://www.jstor.org/stable/4132701

Alesina, A., & Giuliano, P (2009, March). Preferences For Redistribution. *Working paper 14825*. http://www.nber.org/papers/w14825.

Alesina, A., Campante, F. & Tabellini, G. (2008, September). Why Is Fiscal Policy Often Procyclical? *Journal of the European Economic Association*, *6*(5), 1006-1036.

Alesina, A. & Tabellini, G. (1990) A positive theory of fiscal deficits and government debt. Review of Economic Studies. 57(3), 403-414. Recuperado de : http://nrs.harvard.edu/urn-3:HUL.InstRepos:3612769

Arrow, K. (1963). *Social Choice and Individual Values*. (Monograph 12, 2th Ed.) Cowles Yale University Foundation for Research in Economics.

Ayala, U. (2001, mayo) *Análisis de la presupuestación de la inversión de la Nación*. *DNP*. Archivos de Economía. Documento 149. Recuperado de: https://www.dnp.gov.co/Portals/0/archivos/documentos/DEE/.../149.PDF

Ayala, U. y Perotti, R. (2000, Augost). *The Colombian Budget Process*. Bogotá: Fedesarrollo. Recuperado de: ideas.repec.org/p/col/000123/003574.html

Bails, D. & Tieslau, M. (2000). The Impact of Fiscal Constitution on State and Local Expenditures. *Cato Journal, 20*(2), 255-77. Cato Institute. Recuperado de: www.cato.org/sites/cato.org/files/.../cj20n2-7.pdf

Banco Interamericano de Desarrollo (2005, septiembre-diciembre). *Ideas para el desarrollo en las Américas. La política de las políticas públicas*. Departamento de

Investigación. Volumen 8, pp. 1-3 Recuperado de: http://www.iadb.org/es/publicaciones/detalle,7101.html?id=68146

Baumol, W. (1967, June). The Macroeconomics of Unbalanced Grhowth: The Anatomy of Urban Crisis. *American Economic Review*, *57*(3), 415-26. American Economic Association. Recuperado de: http://www.jstor.org/stable/1812111

Becker, G. (1983, August). A Theory of Competition among Pressure Groups for Political Influence. *Quarterly Journal of Economics*, *98*(3), 371- 400. Harvard University. Recuperado de: http://www.jstor.org/about/terms.html.

Bénabou, R. (1996, January). Inequality and growth. Ben Bernanke y J. Rotemberg (Eds.), *NBER Macroeconomics annual,* pp. 11-92. Boston: MIT Press. Recuperado de: http://www.nber.org/chapters/c11027

Bénabou, R. (2000, March). Unequal societies: Income distribution and the social contract. *The American Economic Review*, *90*(1), 96-129. American Economic Association. Recuperado de: www.princeton.edu/~rbenabou/papers/AER.pdf

Bocca, L., Garay, L., Herrera, C. y Torres, E. (2008, enero). El gasto militar y en defensa en Colombia: evolución reciente y estructura. *Revista de Economía Colombia*, (322), 15-24.

Brennan, G. & Buchanan, J. (1977, December). Towards a Tax Constitution for Leviathan. *Journal of Public Economics, 8*(3), 255-73. Recuperado de: http://dx.doi.org/10.1016/0047-2727(77)90001-9

Brennan, G. & Buchanan, J. (1980). *The Power to Tax: Analytical Foundations of a Fiscal Constitution*. Cambridge: Cambridge University Press. Vol.9. Recuperado de: www.econlib.org/library/Buchanan/buchCv9.html

Buchanan, J. (1987, June). The Constitution of Economic Policy. *American Economic Review*, *77*(3), 243-250. American Economic Association. Recuperado de: http://www.jstor.org/stable/1804093

Buchanan, J. & Tullock, G. (1962). *The Calculus of Consent. Logical Foundations of Constitutional Democracy.* Michigan: University of Michigan.

Caballero, C. (1996, noviembre) Gobernabilidad y finanzas públicas en Colombia. *Banca y Finanzas,* (51), 1-36. DNP. Archivos de Macroeconomía. Recuperado de: https://www.dnp.gov.co/Portals/0/archivos/documentos/DEE/.../51.pdf

Cárdenas, M., Junguito, R. Pachón, M. (2006, Februry). *Political Institutions and Policy Outcomes in Colombia: The Effects of the 1991 Constitution*. (Working Paper N°. R 508). Interamerican Development Bank. Recuperado de: www.iadb.org/en/.../publication-details,3169.html?...

Cárdenas, M., Mejía, C. y Olivera M. (2006, agosto). *La economía política del proceso presupuestal en Colombia.* (Working Papers series No. 31). Bogotá: Fedesarrollo. Recuperado de: http://www.fedesarrollo.org.co/wp-content/uploads/2011/08/WP-No.-31-La-econom%C3%ADa-pol%C3%ADtica-del-proceso-presupuestal.pdf

Carvajal, L. B. y Vianas, J. (2004, mayo/junio). Economía colombiana: 50 años de debate. *Revista Economía Colombiana*, (302), 7 -24.

Clavijo, S. (2005, febrero). Tributación, equidad y eficiencia en Colombia: Guía para salir de un sistema tributario amalgamado. *Borradores de Economía* (325), 1 - 29. Banco de la República. Recuperado de: http://www.banrep.gov.co/es/contenidos/publicacion/tributacion-equidad-y-eficiencia-en-colombia-guia-para-salir-de-un-sistema

Clavijo, S. (2002, agosto). *Sostenibilidad pensional y gasto social*. Bogotá: Alfaomega. *ISBN: 9586824163. Recuperado de:* catalogo.urosario.edu.co/cgi-bin/koha/opac-detail.pl?biblionumber...

Clavijo, S. (2001, junio). Fallos y fallas económicas de las altas cortes: el caso de Colombia 1991 - 2000. *Revista de Derecho Público,* (12), 27-66. Bogotá: Universidad de los Andes Bogotá. Recuperado de: derechopublico.uniandes.edu.co/index.php?...revista...26%3ARevista...

Consejo Nacional de Política Económica y Social (2010, julio). Departamento Nacional de Planeación. Marco de Gasto de Mediano Plazo 2011 - 2014. CONPES No. 3671. Recuperado de: https://www.dnp.gov.co/LinkClick.aspx?fileticket=syf9...tabid=1063

Constitución Política De Colombia de 1991. (1998). Bogotá: Panamericana. Recuperado de: http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=4125

Cuellar, M. M. (1996, febrero). La reforma constitucional cambio el equilibrio del poder. *Estrategia Económica y Financiera, 15*(229), 20-30.

Cuellar, M. M. (2000, octubre) ¿Volvamos al pasado? Un debate inaplazable. Revista de Economía Colombiana. (280), 101-104

Chamon, M. & Kaplan, E. (2013). The Iceberg Theory of Contributions: Political Threats and Interest Group Behavior. *American Economic Journal: Economic policy*. *5*(1), 1-31. Recuperado de: http://econweb.umd.edu/~kaplan/jmp_final.pdf

Desdoigts, A. & Moizeau, F. (2005, August). Community Membership Aspirations: The Link Between Inequality and Redistribution Revisited. *International Economic Review*. *46*(3), 973 -1007. Recuperado de: http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/iere.2005.46.issue-3/issuetoc

Decreto 0247 de 1957. Por medio del cual se cita a elecciones populares en 1958. Recuperado de: http://hdhc.blogspot.com/2007/04/reformas-de-1957.html

Decreto 111 de 1996. Actual Estatuto Orgánico del Presupuesto, compiló las Leyes 38 de 1989, 179 de 1994 y 225 de 1995. Recuperado de: http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=5306

Decreto 2330 de 1998. Por el cual se declara el Estado de Emergencia Económica y Social. Recuperado de: http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/decreto_2330_1998.html

Decreto 2331 de 1998. Por el cual se dictan medidas tendientes a resolver la situación de los sectores financiero y cooperativo, aliviar la situación de los deudores por créditos de vivienda y de los ahorradores de las entidades cooperativas en liquidación, mediante la creación de mecanismos institucionales y de financiación y la adopción de disposiciones complementarias. Recuperado de: http://juriscol.banrep.gov.co/contenidos.dll/Normas/Decretos/1998/decreto_2331_1998

Decreto 1838 de 2002. Por medio del cual se crea un impuesto especial destinado a atender los gastos del Presupuesto General de la Nación necesarios para preservar la Seguridad Democrática. Recuperado de: http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=5523

Decreto 610 de 2002. Por medio del cual se reglamenta la Ley 358 de 1997. Recuperado de: http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=4932

Decreto 4730 de 2005. Por las cuales se reglamentan las normas orgánicas del presupuesto. Recuperado de: http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=18712

Decreto 1957 de 2007. Por las cuales se reglamentan las normas orgánicas del presupuesto. Recuperado de: http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=25356

Dirección de Inversiones y Finanzas Públicas. (2005, agosto). *Boletín Estadístico del Grupo Asesor de la Gestión de Programas y Proyectos de Inversión Pública.* GAPI. Bogotá: GAPI - DNP. Recuperado de: https://www.dnp.gov.co/Portals/0/archivos/documentos/DIFP/Bpin/H_metodolo_sector%20justicia.pdf

Djankov, S., Glaeser, E L., La Porta, R. López-De-Silanes, F. & Shleifer, A. (2003, May). *The New Comparative Economics. The World Bank*. (Simeon Djankov,Ed). Recuperado de: http://www-wds.worldbank.org/servlet/WDSContentServer/WDSP

Douglas, C. (1993). *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico. Marco institucional para el desarrollo económico*. México: Fondo de Cultura Económica. Recuperado de: http://www.fondodeculturaeconomica.com/librerias/Detalle.aspx?ctit=001628R

Downs, A. (1957, April). An Economic Theory of Political Action in a Democracy. *Journal of Political Economy*, *65*(2), 135-150. Recuperado de: http://www.jstor.org/stable/1827369

Downs, A. (1961, April). Problems of Majority Voting: In defense of Majority Voting. *Journal of Political Economy, 69*(2), 192 -99. Recuperado de: http://www.jstor.org/stable/1828726

Drazen, A. (2000). *Political Economy in Macroec*onomics. New Jersey: Princeton University Press. http://press.princeton.edu/titles/6819.html

Echeverry, J. C., Fergusson, L. y Querubin, P. (2004, enero). *La batalla política por el presupuesto de la nación: inflexibilidad o supervivencia fiscal*. Bogotá: CEDE. ISSN 1657- 7191. Recuperado de: www.economia.uniandes.edu.co/publicaciones/D2004-01.pdf

Echeverry, J. C., Bonilla, J. A. y Moya, A (2006, septiembre). *Rigideces institucionales y flexibilidad presupuestaria: los casos de Argentina, Colombia, México y Perú*.

Bogotá: CEDE. ISSN 1657-7191. Recuperado de: www.economia.uniandes.edu.co/publicaciones/d2006-33.pdf

Edison, H. (2003, junio). ¿Vínculos sólidos? ¿Cómo es la relación entre la calidad institucional y el desempeño económico? *Finanzas y Desarrollo*, *40*(2), 35-37. Recuperado de: http://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/spa/2003/06/

Eigen - Zucchi. C., Eskeland, G. S y Shalizi, Z. (2003, junio). Necesidad de instituciones más allá del crecimiento. Al facilitar la gestión de los activos sociales y ambientales, las instituciones respaldan el desarrollo sostenible. *Finanzas y Desarrollo*, *40*(2), 42-43. Recuperado de: http://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/spa/2003/06/

Elder, H. W. (1992, January). Exploring The Tax Revolt: An Analysis of The Effectiveness of State Tax and Expenditure Limitation Laws. *Public Finance Review,* (20), 47-63. Recuperado de: http://pfr.sagepub.com/content/20/1/47

Elster, J. (1986). *Rational Choice*. (DJ. Elster, ed.) Oxford: Blackwell.

Elster, J. (1989). *The Cement of Society*. A Study of Social Order. Cambridge: Cambridge University Press. Recuperado de: J Elster - 1989 - books.google.com

Escobar, N. (1991, abril). La economía en la nueva Constitución. *Revista de Economía Colombiana*, (234), 56-88.

Eslava, M. (2006, octubre). *The Political Economy of Fiscal Policy: Survey. Inter-American Development Bank (BID)*. (Research Department Working Paper No. 583). Bogotá: Universidad de los Andes. Recuperado de: *www.iadb.org/res/publications/.../pubWP-583.pdf*

Eslava, M. & Nupia, O. (2010, enero) Political Fragmentation and Government Spending: Bringing Ideological Polarization Into The Picture. Documentos CEDE ISSN 1657-

5334. Bogotá: Universidad de los Andes. Recuperado de: economia.uniandes.edu.co/.../dcede2010-03.pdf

Espitia, J. (2008, enero). Situación fiscal de los departamentos y municipios. *Revista de Economía Colombiana*, (322), 110-123.

Fabrizio, S. & Mody, A. (2006, May). *Can Budget Institutions Counteract Political Indiscipline?* (IMF Working Paper. WP/06/123). International Monetary Fund. Recuperado de: *www.imf.org/external/pubs/.../wp/2006/wp06123.pd...*

Fedesarrollo (2005, agosto). El sistema tributario colombiano: Impacto sobre la eficiencia y la competitividad. Recuperado de: www.dian.gov.co/descargas/servicios/.../Tributacionycompetitividad.pdf

Ferguson, L. y Querubin, P. (2010, julio). *Política, economía y política económica. Una introducción a la nueva economía política*. Bogotá: Universidad de los Andes. Recuperado de: economia.uniandes.edu.co/content/.../file/Lecture_Notes_w_Figures.pdf

Gamarra, A.H. (2002) "Banca Central", en: Debates Nacionales. Discusión en torno a la Misión Alesina. Editado por Álvaro Tirado Mejía. Bogotá: Fedesarrollo. Alfaomega, pp.179-188

Gamarra, A. H. Lozano, L. I y Misas, M. (2000, julio - diciembre). La disyuntiva de deuda pública: pagar o sisar. Universidad Externado de Colombia. Revista de Economía Institucional. 3 (2), 149 –184. Recuperado de: www.banrep.gov.co/sites/default/files/publicaciones/.../deudah.pdf

García, L., Rueda, G. y Santos, G. (2008, enero). Gasto público en defensa y seguridad: un debate útil. *Revista de Economía Colombiana,* (322), 9 -21.

García, M. y Uprimny, R. (2003, julio - diciembre). Reforma a la tutela: ¿ajuste o desmonte? *Revista de Derecho Público*, (15), 245-285.

Garret, T. & Rhine, R. (2006, January-February). On the Size and Growth of Government. *Federal Reserve Bank of St. Louis Review*, *88*(1), 13-30. Recuperado de: http://research.stlouisfed.org/publications/review/06/01/GarrettRhine.pdf

Gaviria, C. (2002, junio). Comentarios a las Recomendaciones de la Misión Alesina. Álvaro tirado Mejía (Ed.). En *Banca Central. Debates Nacionales* (pp. xix-xxxii). Bogotá: Fedesarrollo - Alfaomega.

Gaviria C. y Navarro, A. (2011, junio - julio). 20 años de la Constitución Política. *Ámbito Jurídico. (324), 15 – 28. Recuperado de:* http://www.legis.com.co/BancoMedios/Documentos%20PDF/ambito-juridico-edicion-324.pdf

González, J. I. (2002, diciembre). *El valor razonable y los derechos económicos, sociales y culturales.* Revista del Derecho del Estado. (13), 59 – 70. Recuperado de: http://portal.uexternado.edu.co/pdf/5_revistaDerechoDelEstado/numero13/jorgeIvanGonzalez.pdf

Grossman, P. (1992, September). Fiscal Decentralization and Public Sector Size in Australia. *The Economic Record*, *68*(3), 240-246. Recuperado de: http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/j.1475-4932.1992.tb01770.x/

Hernández., A. Lozano, E., y Misas A. (2000, septeimbre). La disyuntiva de deuda pública: pagar o sisar. *Revista de Economía Institucional, 2*(3), 149-184. Universidad Externado de Colombia. Recuperado de: *www.banrep.gov.co/sites/default/files/publicaciones/.../deudah.pdf*

Hernández, A. (2002, junio). Discusión en torno a la Misión Alesina. Álvaro Tirado Mejía (Ed.). En *Banca Central. Debates Nacionales*. Bogotá: Fedesarrollo – Alfaomega, pp.179-188.

Hernández, A. (2006 enero-febrero) Resultados de la gestión pública, reformas al presupuesto y equidad en el gasto social y agropecuario. *Revista de Economía Colombiana,* (312), 53-59.

Husted, T. & Kenny, L (1997, February). The Effect of the Expansion of Voting Franchise on the Size of the Government. *Journal of Political Economy, 105*(1), 55-82. Recuperado de: http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=4628

Iregui, A. M., Melo, B. y Ramos, J. (2006, agosto) ¿Hacia dónde se dirigen los recursos de Inversión del Presupuesto General de la Nación? *Borradores de Economía,* (405) Bogotá: Banco de la República. Recuperado de: http://www.banrep.gov.co/sites/default/files/publicaciones/pdfs/borra405.pdf

Iregui, A. M., Ramos, J. y Saavedra, L. (2001, marzo) Análisis de la descentralización fiscal en Colombia. *Borradores de Economía*, (175). Bogotá: Banco de la República. Recuperado de: http://www.banrep.gov.co/sites/default/files/publicaciones/pdfs/borra175.pdf

Jaramillo, J. y Ossa, A. (2001, diciembre). La Constitución Colombiana de 1991: economía y análisis económico de la jurisprudencia de la Corte Constitucional. *Revista Con-textos*, (12). Universidad Externado de Colombia, Bogotá. Recuperado de: http://revistas.uexternado.edu.co/index.php?journal=contexto&page=article&op=view&path%5B%5D=1783&path%5B%5D=1591

Jones, M. P., Saiegh, S., Spiller, P. y Tommasi, M. (2002, jul.). Amateur Legislators - Professional Politicians: The Consequences of Party - Centred, Electoral rules in a Federal System. *American Journal of Political Science, 46*(3), 656-669. Midwest Political Science Association. Recuperado de: http://dss.ucsd.edu/~ssaiegh/jsst.pdf

Joulfaian, D. & Marlow, M. (1990, April). Government and Decentralization: Evidence from Disaggregated Data, Southern Economic Journal,

56, (4), 1094-1102. Southern Economic Association. Recuperado de: http://www.jstor.org/stable/1059894

Junguito, R., Melo, L. y Misas, M. (1995 junio). Descentralización y finanzas públicas: Colombia 1967-1994. Ensayos sobre política económica. *Revista ESPE*, (27), 7-38. Recuperado de: www.banrep.gov.co/sites/default/files/publicaciones/.../espe_027-1.pdf

Junguito, R.,Rincón, H (2004, agosto) La política fiscal en el Siglo XX en Colombia. La visión global A) Tributación en Colombia. *Borradores de Economía (318),* 113 – 124. Banco de la República. Recuperado de: www.banrep.gov.co/es/borrador-318

Kalmanovitz (1992, mayo). Los impuestos de la nueva Constitución. *Nueva Frontera*, (139), 8-19.

Kalmanovitz, S. (2001, mayo). Las consecuencias económicas de la Corte Constitucional. En *Las Instituciones y el desarrollo económico en Colombia.* Bogotá: Norma, pp.121-173.

Kalmanovitz, S. (2010, marzo). (Editor). *Nueva Historia Económica de Colombia.* Bogotá: Taurus.

Katsimi, M. (1998, July). Explaining the Size of the Public Sector. *Public Choice*, (96), 117-144. Springer. Recuperado de: http://www.jstor.org/stable/30024381

Kristov, L., Linder, P. & McClelland, R. (1992, July). Pressure Groups and Redistribution. Elsevier *Journal of Public Economics*, *48*(2), 135 -63. Recuperado de: http://www.sciencedirect.com/science/article/B6V76-458X2Y31F/2/6f9bc9284c7749f7ba874978b81aa8fa

Kugler, M. y Rosenthal, H. (2002). Poderes y contrapoderes: una estimación de la separación institucional de los poderes políticos en Colombia. En *Las Reformas Institucionales en Colombia*. Bogotá: Fedesarrollo, Alfaomega, pp. 1- 50.

Lemos, C. (1998). Reflexiones sobre nuestra Constitución. En *Constitución Política de Colombia*, 1991. Bogotá: Panamericana, pp. 11-49 (prólogo).

Ley 38 de 1989. Normativo del Presupuesto General de la Nación. Recuperado de: http://www.elabedul.net/Documentos/Leyes/1989/Ley_38_de_1989.pdf

Ley 49 de 1990. Por la cual se reglamenta la repatriación de capitales, se estimula el mercado accionario, se expiden normas en materia tributaria, aduanera y se dictan otras disposiciones. Recuperado de: www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=6545

Ley 6 de 1992. Por la cual se expiden normas en materia tributaria, se otorgan facultades para emitir títulos de deuda pública interna, se dispone un ajuste de pensiones del sector público nacional y se dictan otras disposiciones. Recuperada de: www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=2767

Ley 14 de 1993. Por la cual se fortalecen los fiscos de las entidades territoriales y se dictan otras disposiciones. Recuperado de: http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=267

Ley 60 de 1993. Por la cual se dictan normas orgánicas sobre la distribución de competencias de conformidad con los artículos 151 y 288 de la Constitución Política y se distribuyen recursos según los artículos 356 y 357 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones. Recuperado de: http://juriscol.banrep.gov.co/contenidos.dll/Normas/Leyes/1993/ley_60_1993

Ley 100 de 1993. Por la cual se crea el sistema de seguridad social integral y se dictan otras disposiciones. Recuperado de: http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=5248

Ley 174 de 1994. Por la cual se expiden normas en materia de saneamiento aduanero y se dictan otras disposiciones en materia tributaria. Recuperado de: http://juriscol.banrep.gov.co/contenidos.dll/Normas/Leyes/1994/ley_174_1994

Ley 223 de 1995. Por la cual se expiden normas sobre Racionalización Tributaria y se dictan otras disposiciones. Recuperado de: http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=6968

Ley 358 de 1997. Por la cual se reglamenta el artículo 364 de la Constitución y se dictan otras disposiciones en materia de endeudamiento. Ley de Semáforos**.** Recuperado de: http://www.unilibrepereira.edu.co/derecho/index.php?option=com_content&view=article&id=101&Itemid=65

Ley 488 de 1998. Por la cual se expiden normas en materia Tributaria y se dictan otras disposiciones fiscales de las Entidades Territoriales. Recuperado de: http://www.elabedul.net/Documentos/Leyes/1998/ley_488_1998.php

Ley 549 de 1999. Por la cual se dictan normas tendientes a financiar el pasivo pensional de las entidades territoriales, se crea el Fondo Nacional de Pensiones de las entidades territoriales y se dictan otras disposiciones en materia prestacional. Recuperado de: http://webidu.idu.gov.co:9090/pmb/opac_css/index.php?lvl=categ_see&id=12145

Ley 617 de 2000. Por la cual se reforma parcialmente la Ley 136 de 1994, el Decreto Extraordinario 1222 de 1986, se adiciona la Ley Orgánica de Presupuesto, el Decreto 1421 de 1993, se dictan otras normas tendientes a fortalecer la descentralización, y se dictan normas para la racionalización del gasto público nacional. Recuperado de: http://www.minhacienda.gov.co/portal/page/portal/HomeMinhacienda/asistenciaen

tidadesterritoriales/Publicaciones/Cartillas/Ley%20617%20de%20200%20version%202008.pdf

Ley 788 de 2002. Por la cual se expiden normas en materia tributaria y penal del orden nacional y territorial; y se dictan otras disposiciones. Recuperado de: http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=7260

Ley 633 de 2003. Por la cual se expiden normas en materia tributaria, se dictan disposiciones sobre el tratamiento a los fondos obligatorios para la vivienda de interés social y se introducen normas para fortalecer las finanzas de la Rama Judicial. Recuperado de: http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=6285

Ley 797 de 2003. Por la cual se reforman algunas disposiciones del sistema general de pensiones previsto en la Ley 100 de 1993 y se adoptan disposiciones sobre los Regímenes Pensionales exceptuados y especiales. Recuperado de: http://www.elabedul.net/Documentos/Leyes/2003/Ley_797.pdf

Ley 819 de 2003. Ley de Responsabilidad Fiscal. Recuperado de: http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=13712

Ley 860 de 2003. Por la cual se reforman algunas disposiciones del Sistema General de Pensiones previsto en la Ley 100 de 1993 y se dictan otras disposiciones. Recuperado de: https://www.porvenir.com.co/CentroDocumentacion/Centro%20de%20Documentacin/DECRETOLEY_860%20pv.pdf

Ley 863 de 2003. Por la cual se establecen normas tributarias, aduaneras, fiscales y de control para estimular el crecimiento económico y el saneamiento de las finanzas públicas. Recuperado de: http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=11172

Ley 1111 de 2006. Por la cual se modifica el estatuto tributario de los impuestos administrados por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales. Recuperado de: http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=22580

Ley 1370 de 2009. Por la cual se adiciona parcialmente el Estatuto Tributario. Recuperado de: http://web.presidencia.gov.co/leyes/2009/diciembre/ley137030122009.pdf

Ley 1430 de 2010. Por medio de la cual se dictan normas tributarias de control y para la competitividad. Recuperado de: http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=41063

Ley 1473 de 2011. Por medio de la cual se establece una regla fiscal y se dictan otras disposiciones. Recuperado de: http://juriscol.banrep.gov.co/contenidos.dll/Normas/Leyes/2011/ley_1473_2011%20-%20original

Lijphart, A. (1997, March). Unequal Participation: Democracy´s Unresolved Dilemma. *The American Political Science Review*, *91*(1), 1 -14. American Political Science Association Recuperado de :http://www.jstor.org/stable/2952255

Lindert, P. (2004, January). *Social Spending and Economic Growth Since the Eighteenth Century Growing Public*. Cambridge: Cambridge University Press.

Lott, J. & Kenny, L. (1999). Did Women´s Suffrage Change the Size and Scope of Government? *Journal of Political Economy*, *107*(6), 1163-1198. Recuperado de: http://www.people.fas.harvard.edu/~iversen/PDFfiles/LottKenny.pdf

Lozano, I. Ramos, J. y Rincón, H. (2004, agosto). Crisis fiscal actual: diagnóstico y recomendaciones. *Borradores de Economía*, (298). Bogotá: Banco de la

República de Colombia. Recuperado de: http://www.banrep.gov.co/sites/default/files/publicaciones/pdfs/borra298.pdf

Lozano, I. Rincón, H., Sarmiento, M. y Ramos, J. (2008, abril). Regla fiscal cuantitativa para consolidar y blindar las finanzas públicas de Colombia. *Borradores de Economía*, (505). Bogotá: Banco de la República de Colombia. Recuperado de: http://www.banrep.gov.co/sites/default/files/publicaciones/pdfs/borra505.pdf

Lucas, R. (1980). Rules, Discretion, and the Role of the Economic Advisor. *Rational Expectations and Economic Policy*. National Bureau of Economic Research. Chicago: The University of Chicago Press. 199–210. Recuperado de: www.nber.org/chapters/c6264.pdf

Mattos, E. (2009). Median-voter, Size the Government and Budget Spillover: Evidence for US States. *Applied Economics Letter* (16), 1387-1392. Recuperado de: http://www.tandf.co.uk/journals/subscription.asp

Mazzuca, S. & Robinson, J. (2009). Political Conflict and Power Sharing in the Origins of Modern Colombia. *Hispanic American Historical Review, 89*(2), 285-321. Recuperado de: http://scholar.harvard.edu/files/jrobinson/files/jr_colombia.pdf

Mccubbins, M., Kousser, T. & Moule, E. (2005, March). *Can State Tax and Expenditure Limits Effectively Reduce Spending?* San Diego: Department of Political Science University of California. Recuperado de: http://spa.sagepub.com/content/8/4/331

Mccubbins, M. Haggard, S. (1999, July). *Presidents, Parliaments, and Policy*. San Diego: Department of Political Science University of California. Recuperado de: http://mmccubbins.ucsd.edu/ppp.pdf

Mccubbins, M. (1995, May). *Putting The State Back Into State Government: The Constitution And The Budget*. San Diego: University of California. Recuperado de: http://mccubbins.us/mccubbins_files/ARTB12.PDF

Medellín, P. (2006, junio). *El presidente sitiado. Ingobernabilidad y erosión del poder* presidencial en Colombia. Bogotá: Planeta. Recuperado de: Web: http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/colombia/iep/28/Libros.pdf

Meltzer, A. & Ricard, S. (1978, Summer). Why Governments Grows (and Grows) in a Democracy, *National Affairs*, (52), 111-118. Recuperado de: http://www.nationalaffairs.com/public_interest/detail/why-government-grows-and-grows-in-a-democracy

Meltzer, A. & Ricard, S (1981, Octuber). A Rational Theory of the Size of Government. *Journal of Political Economy. 89*(5), 914-927. The University of Chicago Press. Recuperado de: http://www.jstor.org/stable/1830813

Meltzer, A. & Ricard, S (1983). Tests of a Rational Theory of the Size of Government. *Public Choice*, *41*(3), 403-418. Recuperado de: http://repository.cmu.edu/tepper/757/

Micklethwait, J. (2011, March). A Special Report on the Future of the State. Taming Leviathan. *The Economist,* 3-6. Recuperado de: http://www.economist.com/node/18359896

Ministerio de Hacienda y Crédito Público. (2006, junio). *Marco fiscal de mediano plazo. República de Colombia*. Recuperado de: www.libreroonline.com/.../marco-fiscal-de-mediano-plazo-2006.html

Ministerio de Hacienda y Crédito Público. (2007, junio) Marco Fiscal de Mediano Plazo. República de Colombia. Recuperado de: www.oafe.hacienda.gob.ni/oafe/PDF/oafe/presentaciones/PGR2007

Ministerio de Hacienda y Crédito Público. (2007, junio). Aspectos Complementarios del PGN Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP) y sostenibilidad de la deuda.

Recuperado de: www.minhacienda.gov.co/.../proyecto/2007/MENSAJE+2007+PGN

Moe, T. (1980, September). *The Organization of Interests: Incentives and the Internal Dynamics of Political Interest Groups*. Chicago: University of Chicago Press.

Molina, P. (2001, octubre). Reflexiones sobre cambios constitucionales. *Revista de Economía Colombiana*, (286), 29-32.

Montenegro, A. (2000, noviembre). El enredo de las transferencias: ¿una buena reforma a la descentralización? *Carta Financiera*, (116) Bogotá: ANIF.

Montenegro, S. y Steiner, R. (Comp.). (2002). *Propuesta para una Colombia competitiva. Corporación Andina de Fomento CAF*. Bogotá: CAF. Universidad de los Andes, Facultad de Economía, Alfaomega.

Mueller, D. & Murrell, P. (1985). Interest Groups and the Political Economy of Government Size. En Public Expenditures and Government Growth. Francesco Forte and Alan Peacock (Eds.). Oxford: Basil Blackwell.

Mueller, D. & Murrell, P. (1986). Interest Groups and the Size of Government. *Public Choice*, *48*(2), 125-145. Springer. Recuperado de: http://www.jstor.org/stable/30024587

Mueller, D. (1989). *Public Choice II. A Revised Edition of Public Choice.* Cambridge: Cambridge University Press.

Mueller, D. (2003). *Public Choice III.* Cambridge: Cambridge University Press.

Nelson, M. (1986). An Empirical Analysis of State and Local Tax Structure in the Context of the Leviathan Model of Government. *Public Choice*, (49), 283-294. Springer. Recuperado de: http://www.jstor.org/stable/30024642

Niskanen, W. (1971) *Bureaucracy and Representative Government*. Chicago: Aldine-Atherton.

Niskanen, W. (2001, January) Bureaucracy. In The Elgar Companion To Public Choice. William Shughart and Laura Razzolini (Eds). Northampton: Edward Elgar. Recuperado de: http://www.elgaronline.com/view/1852785403.00023.xml

North, D. (1990). *Institutions, Institucional Change and Economic Performance*. Cambridge: Cambrige University Press.

Oates, W. (1972, April). *Fiscal Federalism.* New York: Harcourt Brace Jovanovich. 188-191. Recuperado de: http://www.sciencedirect.com/science/article/B6V76-458WP44-5C/2/e7416918c36dd7313f093c6341a92788

Oates, W. (1989, June). Searching for Leviathan: A Reply and Some Further Reflections. *American Economics Review*, (79), 578-83. American Association. Recuperado de: http://www.jstor.org/stable/1806867

Olson, M. Jr. (1965). *The logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups*. Cambrige: Harvard University Press.

Olson, M. Jr. (1982). *The Rise and Decline of Nations*. New Haven: Yale University Press.

Otero, D. (2008, enero). Los gastos de la guerra. *Revista de Economía Colombiana*, (322), 25-33.

Pabón, P. (2011) *Constitución Política de Colombia esquemática*. *20 Años de la Carta Política 1991-2001*. Bogotá: Editorial Lecce.

Pérez, M. (2002, junio). Separación de poderes. Costos, beneficios y orden constitucional. En *Debates nacionales*. Álvaro Tirado Mejía (Ed.). Bogotá: Fedesarrollo - Alfaomega, pp. 1 -14.

Pérez, M. (2002 B, septiembre). Conmemoración y evaluación de los diez años de la vigencia de la Constitución Política de Colombia. Ministerio del Interior. Dirección General de Asuntos Políticos y Electorales. Segunda Parte.

Pérez, P. (2008). Descentralización y tamaño del sector público en España. Universidad de Cantabria. *Instituto de Estudios Fiscales*. Recuperado de: http://www.ief.es/documentos/recursos/publicaciones/papeles_trabajo/2008_21.pdf

Perry, G. (1991). *La Economía en la Reforma Constitucional. ANIF: Subsiste el futuro. Constitución y Política Económica*. Cali: Norma.

Persson, T. & Tabellini, G. (2005). *The Economics Effects of Constitutions*. Massachusetts: The MIT Press.

Persson, T. & Tabellini, G. (2004, March). Constitutional Rules and Fiscal Policy Outcomes. *The American Economic Review 94*(1), 25-45. American Association. Recuperado de: http://www.aeaweb.org/aer/data/march2004_tabellini_data.zip

Persson, T. & Tabellini, G. (2002).Political Economics. Explaining Economic Policy. MIT Press.

Prado, G. (1998, septiembre). El Pnto Económico de Douglass C. North. *Laissez Faire*, (9), 13-32. Recuperado de: http://www.eumed.net/cursecon/textos/Prado_North.pdf

Ramos, J. y Rodríguez, N. (1995, junio). Déficit fiscal y tasas de interés en Colombia. *Ensayos Sobre Política Económica*, (27), 39-61.Recuperado de: http://www.banrep.gov.co/docum/ensayos/pdf/espe_027-2.pdf

Restrepo, C. (1995, septiembre). *Constituciones políticas nacionales de Colombia.* (Compilación). Bogotá: Universidad Externado de Colombia.

Restrepo, J. C. (1992, noviembre - diciembre). El equilibrio presupuestal. *Revista de Economía Colombiana*, (240), 6 -8.

Robinson, J. (2008). *The Latin American Equilibrium. In Falling Behind. Explaining the Development Gap Between Latin America and the United States*. Francis Fukuyama (Ed.). Oxford: Oxford University Press, pp. 161-193.

Robinson, J. (2005, November). A Normal Latin American Country? A Perspective on Colombian Development. Recuperado de: http://scholar.harvard.edu/jrobinson/files/jr_normalcountry.pdf

Robinson, J. & Urrutia, M. (2007). *Economía colombiana del siglo XX. Un análisis cuantitativo*. Bogotá: Fondo de Cultura Económica.

Robinson, . & Verdier, T. 2013. The Political Economy of Clientelism. *Scandinavian Journal of Economics, 115*(2), 260-291. Recuperado de: http://scholar.harvard.edu/files/jrobinson/files/clientelism.pdf

Robinson, J. & Ragnar, T. (2009, October). A Political Economy Theory of the Soft Budget Constraint. *European Economic Review*, *53*(7), 786-798. Recuperado de: *www.nber.org/papers/w12133*

Robinson J. & Ragnar, T. (2005) White elephants. *Journal of Public Economics* 89, 197-210. Elsevier. Recuperado de: http://scholar.harvard.edu/files/jrobinson/files/jr_WhiteElephants.pdf

Rodríguez, C. y Uprimny, R. (2007). Constitución, modelo económico y políticas públicas en Colombia: el caso de la gratuidad de la educación primaria. En *Los derechos sociales en serio: hacia un diálogo entre derechos y políticas públicas*. Bogotá, p.p. 23-70

Rodrik, D. y Subramanian, A. (2003, junio). La primacía de las instituciones (y lo que implica). *Revista Finanzas y Desarrollo, 40*(2) 31-34. Recuperado de: http://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/spa/2003/06/

Sachs, j. (2003, junio). Las instituciones son importantes, pero no para todo. No debe subestimarse el pa pel que cumplen la geografía y los recursos naturales en el desarrollo. *Revista Finanzas y Desarrollo*, *40*(2), 38–41. Recuperado de http://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/spa/2003/06/

Shelton, C. (2007). The Size and Composition of Government Expenditure. *Journal of Public Expenditure*, *91*(11-12), 2230-2260. Elsevier. Recuperado de: http://www.sciencedirect.com/science/article/B6V76-4MWGFC4-2/2/20ee0c97e8b1c2ba8ad603f6ebf8b5e7

Spiller, P. & Sanny, L (2008). Buy, Lobby or Sue: Interest Groups' Participation in Policy Making - A Selective Survey. En *New Institutional Economics. A Guidebook*. Cambridge University Press, pp.307–327.

Spiller, P. Tommasi, M. (2001, noviembre). *The Institutional Foundations of Public Policy: A Transactions Approach with Application to Argentina*. University of California, Berkeley and Universidad de San Andrés & CEDI. Recuperado de: http://www.econ.uba.ar/www/departamentos/economia/plan97/Finanzas/finanzas/Files/spiller_tommasi.pdf

Tenjo G, F. (1996, julio). Lo primero es Poner la Casa en Orden. *Economía y Finanzas* (239), 15-20

Tenjo G, F. (2006, febrero) Comentarios al Trabajo de Cárdenas, Junguito y Pachón (2005) y al Informe anual del BID – 2006. Banco de la República

Tirado, A (Editor). (2002, junio) Discusión en torno a la Misión Alesina. *Debates nacionales*. Bogotá: Alfaomega – Fedesarrollo, pp. ix - xiv.

Tirado, A. (1991, abril). La Economía en la Constitución. *Revista de Economía Colombiana*, (234), 8-20.

Uprimny, R. (2000). Justicia constitucional, derechos sociales y economía: un análisis teórico y una discusión de las sentencias de UPAC. *Pensamiento Jurídico*, (13,14).

Urritia, N. (2004, julio-diciembre). El gasto en defensa y seguridad en Colombia: barreras analíticas, tendencias y avances recientes. *Revista Planeación y Desarrollo, 35*(2), 355-388.

Wagner, A. (1911). *Staat in national ökonomischer Hinsicht. Handwörterbuch der Staatswissenschaften*. Jene: Lexis.

Weingast, B., Shepsle, K. & Johnson, C. (1981, August): The Political Economy of Benefits and Costs: A Neoclassical Approach to Redistributive Politics. *Journal of Political Economy*, *89*, 642-64. Recuperado de: http://www.journals.uchicago.edu/JPE/

Wiesner, D. (1997). *La efectividad de las políticas públicas en Colombia. Un análisis neoinstitucional. Colombia*. Departamento Nacional de Planeación. Bogotá: Tercer Mundo.

Wiesner, D. (2004, abril). El origen político del déficit fiscal en Colombia: el contexto institucional 20 años después. Edición Electrónica. Recuperado de: el origen político del déficit fiscal en Colombia: el contexto ...

Williamson, O. (2000, September). The New Institutional Economics: Taking Stock, Looking Ahead. *The Journal of Economic Literature*, *XXXVIII,* 596-613. Recuperado de: http://www.jstor.org/stable/2565421

Wittman, D. (2009, October). How Pressure Groups Activate Voters And Move Candidates Closer To The Median. *The Economic Journal*, *119 (540)*, 1324-1343. Recuperado de: http://people.ucsc.edu/~wittman/articles/wittman.pressureactivate.pdf