

Reflexiones sobre la política fiscal colombiana

Quisiera ordenar los temas a desarrollar en cinco apartados que, aunque relacionados, es bueno mirarlos separadamente antes de intentar sacar algunas conclusiones.

En un primer segmento quiero analizar el desajuste estructural que vienen exhibiendo las finanzas públicas colombianas en los últimos años, y muy especialmente aquellas del gobierno central. En un segundo capítulo, me referiré al tema de la descentralización y sus incidencias sobre la política fiscal. En un tercer apartado quiero tocar brevemente un tema que a mediano plazo va a tener un impacto monumental sobre las finanzas públicas nacionales, a saber, el desfinanciamiento que ya se otea en el horizonte de la seguridad social pública, muy particularmente en el campo de las reservas pensionales. En un cuarto punto, quiero referirme a la coyuntura tributaria y específicamente al proyecto de reforma tributaria con su inesperado aditamento de los 2 puntos adicionales en el IVA.

Quiero, por último, antes de intentar proponer algunas conclusiones, referirme al tema del gasto público y a las tendencias que éste viene exhibiendo últimamente en Colombia.

EL DESAJUSTE ESTRUCTURAL DE LAS FINANZAS PÚBLICAS COLOMBIANAS

En los últimos años -porque es bueno advertirlo con mucha claridad desde el comienzo: gran parte de los problemas fiscales que vivimos no se han originado en el actual gobierno sino que vienen de atrás- las finanzas públicas del país vienen exhibiendo un desajuste estructural.

¿En qué consiste este desajuste? En que las finanzas del gobierno central son deficitarias cada vez en mayor medida, y de manera sistemática. Por ejemplo: durante los últimos veinticinco años, el gobierno central ha exhibido déficit en todos los años, salvo en cuatro de ellos. Y en años como 1994, que es uno de los cuatro excedentarios, el superávit es en el fondo engañoso, pues no es otra cosa que la contabilización de las privatizaciones que se hicieron al final de la administración anterior, como la del Banco de Colombia y las concesiones de la telefonía celular.

La doctrina hacendística discute seriamente si resulta adecuado contabilizar algo que, como la venta del Banco de Colombia, por ejemplo, no fue más que la realización de un activo, como un in-

greso por encima de la línea (tal como se dice en el argot fiscal), de tal manera que se inflen artificialmente los superávits fiscales cuando en el fondo las cuentas públicas no se están enriqueciendo con ingresos nuevos, sino que simplemente están liquidando un activo que ya se poseía.

Pero lo cierto es que el gobierno central muestra un sistemático desbalance fiscal, y lo seguirá mostrando hacia adelante. Así, por ejemplo, el Plan de Desarrollo proyecta para el período 1995-1998 un déficit sistemático y creciente del gobierno central durante todo este cuatrienio.

La situación es tan inquietante que, a partir de 1993 el gobierno central empezó a registrar un desahorro corriente permanente, es decir, sus ingresos corrientes no le alcanzan ni siquiera para pagar la totalidad de las transferencias, los intereses de la deuda, los servicios personales y los gastos generales.

Esta situación en buen romance significa que al gobierno central, de lo que son sus ingresos corrientes (es decir, los impuestos y los otros ingresos que percibe regularmente) no le está sobrando ni un solo peso para inversión, y que toda la que haga la está haciendo a crédito. Dicho de una manera más simple: podríamos afirmar que si asimilamos al gobierno central con una empresa, la situación de aquél puede compararse a una compañía cuyas ventas ni siquiera le generan recursos para pagar la plantilla de operarios y ejecutivos y para comprar materias primas, y por lo tanto no le está sobrando un solo centavo para reponer equipos y mucho menos para ensancharse.

Y sin embargo, el gobierno dice querer mantener (lo que desde luego es plausible) las finanzas públicas agregadas en equilibrio. Este fue el discurso oficial en

el presupuesto del año 1995, y es el propósito del Plan de Desarrollo.

El equipo económico de la administración Samper viene discurrendo de la siguiente manera: efectivamente las finanzas del gobierno central son deficitarias, y van a seguir estándola. Pero eso no nos preocupa, porque hay entidades descentralizadas que son superavitarias y cuyos excedentes compensarán los déficit del gobierno central, que fluctuarán entre el 3 % y 5 % del PIB por año en lo que resta del cuatrienio. Por lo tanto —termina el raciocinio gubernamental—, no importa que el gobierno central esté desequilibrado, porque si las finanzas públicas en su conjunto están en equilibrio no se presentarán los efectos macroeconómicamente desestabilizadores de unas finanzas públicas desequilibradas (altas tasas de interés, revaluación, presión sobre la balanza de pagos, etcétera).

Pero lo inquietante de todo esto es que las cosas no están resultando en la práctica como lo sugiere el raciocinio gubernamental. De un lado el gobierno central, ese sí, sigue aumentando su situación deficitaria. Pero los tales superávits compensatorios de otras entidades descentralizadas en los que tanto confiaba la administración Samper en un comienzo no están apareciendo en las cantidades requeridas. Los supuestos excedentes debían provenir, según el gobierno, de entidades como el Seguro Social, el Fondo Nacional del Café, Ecopetrol y Telecom, y las Empresas de Servicios Públicos, en especial las electrificadoras.

Pero obviamente este núcleo de empresas descentralizadas no está generando los superávits que con un obstinado optimismo proyectó con ligereza la administración Samper. Las afugias del Fondo Nacional del Café son bien conocidas. El

pacto Social viene teniendo consecuencias devastadoras, como se predijo en su momento, en relación con las finanzas de las empresas de servicios públicos, cuyas tarifas están controladas, y los débiles excedentes de empresas como Ecopetrol y Telecom obviamente no alcanzan a compensar el gigantesco déficit del gobierno central.

Por esta razón, las proyecciones de las finanzas públicas agregadas para 1996, a diferencia de lo que se afirmó obstinadamente por el gobierno al preparar el Plan de Desarrollo, ya presentan un escenario de déficit y no de equilibrio, tal como se confiesa en el mensaje presidencial que acompañó la presentación del proyecto de presupuesto de 1996.

Por muchas razones (gran parte de las cuales, se repite, no son atribuibles a la actual administración), el tamaño relativo del gobierno central sigue creciendo en Colombia desenfrenadamente, como si no estuviéramos desarrollando un proyecto descentralista de gran aliento que exigiría una reducción correlativa de la dimensión del gobierno central.

Los gastos del gobierno central como proporción del PIB, es decir, su tamaño relativo, se ha duplicado en las últimas dos décadas, pasando de niveles del 9 % a mediados de los años setenta a porcentajes del 18 % a mediados de los noventa.

A este ritmo de crecimiento del gasto en el gobierno central no habrá ciertamente reforma tributaria que dé abasto, ni ilusorios superávits compensatorios de empresas descentralizadas que permitan mantener en equilibrio las finanzas públicas agregadas del país.

Y aun si desarrollamos un programa audaz de privatizaciones, que todavía no se ha iniciado; y aun si seguimos contabilizando mal el producido de estas

privatizaciones, es decir, si las seguimos contabilizando por encima de la línea como ingresos ordinarios, podremos quizás disfrazar transitoriamente el déficit del gobierno central por algunos años, tal como se hizo en 1994, pero no podremos corregir el problema de fondo que es el desajuste estructural de un gobierno central en Colombia, que viene gastando sistemáticamente más de lo que está recaudando.

Esto es bueno decirlo ahora que se habla tanto de los problemas de la descentralización, que son ciertos desde luego y a los cuales hay que ponerles muchísimo cuidado de ahora en adelante. Pero esto no puede hacer pasar inadvertido el otro problema profundo de las finanzas públicas del país, que es el excesivo crecimiento del gobierno central.

Desde que se expidió la Constitución descentralista de 1991, y cuando lo que se hubiera debido iniciar era un achicamiento del gobierno central, se ha pasado de 169 entidades descentralizadas del orden nacional a 216, y aún se sigue hablando de crear otras más, como el Ministerio de la Cultura.

LOS RUMBOS DE LA DESCENTRALIZACIÓN

Al lado de las finanzas del gobierno central, e íntimamente relacionado con éstas, está el capítulo de la descentralización.

No podemos reflexionar sobre el futuro de las finanzas públicas colombianas sin detenernos atentamente en este inmenso capítulo, de cuyo buen manejo dependerá la buena salud de las finanzas públicas del país en los años venideros.

Quisiera referirme a algunas observaciones que tuve oportunidad de presentar recientemente en la Universidad Javeriana

sobre la descentralización que hemos emprendido en el país y su incidencia sobre las finanzas públicas, que creo tienen alguna relevancia dentro del contexto de este trabajo.

Con pocas excepciones, existe hoy en día un relativo consenso en el sentido de que los procesos de descentralización, si son bien dirigidos, conducen a una mejor asignación de los recursos públicos y aceleran el desarrollo económico. Casi podría decirse que sobre la tesis general de las bondades de la descentralización no existen divergencias mayores en el mundo contemporáneo. Es difícil, si no imposible, encontrar un país en el mundo de hoy en el que se quiera organizar un férreo estado centralista, al estilo del que bosquejó Napoleón para Francia a comienzos del siglo *xx*.

El proceso mismo de urbanización, con la toma de conciencia política ciudadana que ello significa; la complejidad técnica y financiera que comporta la ampliación de las coberturas de servicios públicos; el deseo de los electores de tener mandatarios cercanos a ellos, a quienes puedan tomarle cuenta y razón de su gestión y en quienes ven gobernantes mucho más conocedores de las necesidades locales, son algunos, entre los múltiples factores, que en el mundo moderno explican el reverdecer de las ideas descentralizadoras.

Las comunicaciones modernas y el desarrollo de la informática no son desde luego ajenos a esta tendencia. Así como McLuhan pudo hablar de la aldea global para significar con ello cómo las comunicaciones contemporáneas han permitido cosmopolitizar al más pequeño villorrio, así también las comunicaciones y el desarrollo de la informática al alcance hoy en día de gran parte de las municipalida-

des y de sus administradores públicos les permiten a aquéllas y a éstos disponer de las técnicas que requiere una moderna gestión pública, sin necesidad de que todo venga prefabricado e impuesto desde una lejana capital.

La discusión moderna en torno a la descentralización no gira, entonces, sobre su justificación, sino sobre la manera como ésta habrá de hacerse. ¿Con qué velocidad habrá de llevarse a cabo el proceso descentralizador? ¿Con cuál balance entre recursos propios de las entidades territoriales y recursos transferidos? ¿Cuáles funciones debe reservarse el gobierno central y cuáles deben ser transferidas? ¿Qué programas deben ser dejados a la exclusiva responsabilidad de los administradores municipales y cuáles deben adelantarse conjuntamente con el gobierno central? ¿Cuál debe ser la tipología ideal de entidades territoriales para adelantar un proceso fructífero de descentralización? ¿Debe existir un mosaico abigarrado de entidades territoriales como el que consagró el Constituyente de 1991, o debe haber una categorización sobria, como la que recogía el constituyente del año 86? Tales son, a título de simple ejemplo, el tipo de preguntas que hoy se plantean en torno a los procesos de descentralización.

Desde finales de los años sesenta diversas leyes, y posteriormente la Constitución de 1991, le dieron un decidido impulso al proceso descentralizador. Quizás un poco desordenado, pero sin duda alguna decidido. Hasta el punto de que en la Colombia de hoy, la de gobernadores y alcaldes elegidos popularmente, la de una Constitución que le asigna al municipio la responsabilidad primaria en la prestación de los servicios públicos domiciliarios, en la Colombia de la revocatoria

directa del mandato, resultaría poco menos que impensable echar marcha atrás en el proceso descentralizador.

Lo que no quiere decir, desde luego, que no haya que repensar con sumo cuidado el curso que está tomando la descentralización en el país. O que no debamos meditar sobre la velocidad vertiginosa que el mismo lleva, y las repercusiones que ello está teniendo sobre las finanzas públicas del país.

Hace algún tiempo, por ejemplo, durante el Seminario Internacional sobre Descentralización que convocó Planeación Nacional, el profesor Eliseo Aja, catedrático de la Universidad de Barcelona, se mostraba sorprendido sobre cómo Colombia, en escasos cinco años, pretendía hacer en materia de descentralización lo que a países como Italia y España les tomó más de veinte años.

En efecto: este es probablemente el aspecto más inquietante del proceso descentralizador en Colombia: su precipitudo. Antes de terminar este siglo (lo que ya está a la vuelta de la esquina) el gobierno central estará transfiriéndole a las entidades territoriales cerca del 55 % de todas las rentas nacionales, sin que haya habido tiempo para que se afirme un proceso normal de transición en las finanzas públicas nacionales para adaptarse a la nueva realidad. Gran parte de las tensiones que hoy se observan al interior del presupuesto nacional nacen de esta realidad.

Por ejemplo: entre 1995 y 1998, el gasto público en su conjunto crecerá 4 puntos porcentuales del PIB, pasando del 30 % al 34 %; pero dos puntos de estos que aumentará el gasto público dentro del esquema del Salto Social no son otra cosa que el crecimiento de las transferencias ordenadas por la Constitución de

1991 y por la ley 60 de 1993. Igualmente, la precipitudo con que se dispuso la transferencia de recursos ha generado cuellos de botella muy delicados en la capacitación de los administradores municipales para gestionar eficientemente esta creciente cantidad de recursos y, en cierta manera, ha auspiciado también los evidentes síntomas de apereamiento fiscal que hoy observamos en muchas de las entidades territoriales del país.

Pero quizás el más formidable de todos los retos que plantea el proceso de descentralización colombiano sea la adaptación de las finanzas públicas nacionales a las nuevas circunstancias. ¿Qué se quiere decir con esto? Algo muy simple: que debe existir la suficiente decisión política para afrontar los riesgos de opinión que genera la obligación de achicar el tamaño relativo del gobierno central en la medida en que se aumentan las transferencias de recursos y de responsabilidades de gasto hacia las entidades territoriales.

De lo contrario, caeríamos en el peor de los mundos. Aquél en el que el gobierno central sigue gastando y creciendo alegremente, como si nada estuviera transfiriendo hacia departamentos y municipios; cuando la realidad es que más del 50 % de sus rentas están siendo transferidas.

Este fue precisamente el motivo principal por el cual al Brasil le fallaron sistemáticamente cinco planes de ajuste macroeconómico que intentó poner en marcha a lo largo de la década de los ochentas. Estos planes de ajuste fueron elaborados por los más conspicuos economistas brasileños, pero la variable del control sobre el gasto público siempre falló. Y falló porque el gobierno de Brasilia, que en virtud de la reforma constitucional brasileña de los años ochenta debía hacer

transferencias similares a las nuestras hacia los Estados, siguió gastando lo mismo en sus programas federales, sin percatarse que se imponía austeridad en el gobierno central, si se quería hacer compatible el propósito descentralizador con el imperativo de la estabilidad macroeconómica.

Y este es justamente el gran reto que la descentralización le impone también a Colombia en los años venideros. La descentralización es buena; bien dirigida, estimula el desarrollo económico; pero ella no es compatible con un gobierno central cuyos gastos —diferentes de las transferencias— siguen creciendo desafortunadamente. El corolario lógico de un proceso profundo y acelerado de transferencias de recursos nacionales hacia las entidades territoriales es, indefectiblemente, el de un gobierno central más chico, pues precisamente los crecientes volúmenes de transferencia son para relevar al gobierno central de buena parte de sus responsabilidades, porque se cree que éstas pueden ser atendidas más eficientemente a nivel local.

Cuando la ley 12 de 1985 comenzó a transferir recursos del IVA hacia las municipalidades, la Contraloría General de la República elaboró un estudio cuya inquietante conclusión resulta aleccionadora. La Contraloría concluyó que de cada cinco pesos transferidos en virtud de la ley 12 se habían seguido gastando cuatro pesos en el gobierno central, en programas que se suponía asumirían los municipios. O sea, un gasto público de cinco pesos se transformó en uno de nueve.

¿Qué puede acontecer hacia el futuro si este proceso de duplicación del gasto público se mantiene, cuando ya no serán solamente unos puntos del IVA los que se transfieren, sino más del 50 % de los ingresos corrientes de la Nación? Si a este aspecto no se le da una cuidadosa

consideración, podremos tener acá el germen de una inmensa bomba de tiempo fiscal que desestabilice gravemente la política macroeconómica del fin del siglo.

Este es quizás uno de los aspectos más preocupantes del Salto Social del actual gobierno. Incluido el crecimiento ya mencionado de las transferencias, el gasto público en su conjunto está previsto que crezca en este cuatrienio a una tasa real promedio por año del 9 %, mientras que la economía en el mejor de los casos lo hará a una tasa promedio año del 5.5 %. Es decir, estamos enfrentados a un programa de gasto público que se incrementará a una rata 45 % más veloz que el crecimiento de la economía. Al final de este cuatrienio, tendremos en consecuencia un Estado más grande y más frondoso. Aunque no necesariamente un Estado más eficiente.

Y ya empezamos a ver las dificultades que implica el financiamiento de un programa de gastos de esta magnitud. De una parte, será necesaria una reforma tributaria. Será necesario además echar a andar, como lo dispone el Plan de Desarrollo, un ambicioso programa de privatizaciones que debe generarle al gobierno aproximadamente 0.8 % del PIB promedio anual.

Lo que es de desear es que este gobierno, que se caracteriza por su permanente deseo de complacer a todo el mundo, no se asuste ante el primer gruñido antiprivatizador que escuche, y abandone este programa indispensable para el financiamiento del Plan de Desarrollo.

Pero después de una nueva reforma tributaria, y luego de ejecutar un ambicioso programa de privatizaciones, el crecimiento del gasto público es de tal envergadura que el presupuesto del go-

bierno central incurrirá sistemáticamente (como ya se ha señalado), durante cuatro años, en un déficit que oscilará entre el 4 y 5% del PIB por año.

Para financiar este déficit, además de los impuestos y de las privatizaciones, el gobierno tendrá que recurrir masivamente a captar ahorros en el mercado de capitales y en empresas descentralizadas excedentarias. Todo lo cual le impondrá presiones grandes a las finanzas públicas. Y gran parte de estas presiones no pueden achacarse a los compromisos de transferencias derivados del programa de descentralización, sino al crecimiento desbordado de los gastos del gobierno central.

La consecuencia de todo esto, como el mismo Plan de Desarrollo lo reconoce, será la configuración de un Estado más grande y más paquidérmico. El tamaño relativo del Estado colombiano se incrementará en 4 puntos del PIB durante este cuatrienio. El Plan de Desarrollo se consuela piadosamente sobre este hecho diciendo que de todas maneras existen Estados latinoamericanos cuyo tamaño relativo es aún superior. Este no es, en caso de ser cierto, un consuelo válido.

El gran reto hacia adelante es cuidar la calidad del gasto público, evaluar su eficiencia constantemente, como lo ordena la misma Constitución, y procurar que el crecimiento del gobierno central se modere, precisamente para que los objetivos descentralistas de la Constitución del 91 no entren en colisión con el igualmente apremiante propósito de mantener estabilidad en los agregados macroeconómicos.

Otro de los contratiempos delicados que está generando el proceso de descentralización en Colombia es el apereamiento fiscal de departamentos y

municipios. El fenómeno es preocupante. De una parte, las fórmulas de las leyes de transferencias parecen haber estado desacertadas en esta materia. Por ejemplo, la ley 60 premia el esfuerzo fiscal propio en proporción insignificante, hasta el punto en que es prácticamente indiferente para un municipio esforzarse por recaudar sus propios tributos con más diligencia, pues esto no le representa un incremento significativo de recursos transferidos. Al revisar la ley 60, cosa que sucederá próximamente, será indispensable enmendar este punto.

Pero el decaimiento del esfuerzo fiscal propio no solamente se explica por las deficiencias en las fórmulas legales que regulan las transferencias. Es un fenómeno asociado también a la velocidad con que el constituyente dispuso la transferencia del situado fiscal y de la participación en los ingresos ordinarios. Hay municipios en este momento en el país que, simplemente, no están pudiendo absorber en proyectos productivos el volumen de transferencias que están recibiendo. En dos o tres años esto se normalizará, una vez que los porcentajes de las transferencias se completen.

Aunque el reciente fallo de la Corte Constitucional ha creado una emergencia mayúscula entre municipios medianos y pequeños al prohibir que con los recursos transferidos de la Nación se atiendan gastos de funcionamiento como venía haciéndose, el fallo tiene un aspecto positivo: es una campanada de alerta que le recuerda a alcaldes y a concejales que los gastos de funcionamiento del municipio deben atenderse con los recursos propios del mismo, para lo cual no pueden dejar olvidados los recaudos de los impuestos locales. Esta sentencia de la Corte Constitucional fue, pues, un

saludable aunque doloroso latigazo al aperezado buey de la tributación local.

Los municipios más pequeños, en los cuales la base tributaria es extremadamente exigua, son los que están atravesando por una situación más delicada con motivo de este fallo. El gobierno ofreció un esquema de crédito puente que hasta el momento no ha funcionado satisfactoriamente, y mucho me temo que no va a funcionar.

Por esta razón, un grupo de senadores hemos suscrito con el doctor Víctor Renán Barco un proyecto de acto legislativo que tiene como propósito permitirle a los municipios pequeños, y dentro de un período de transición, que puedan destinar una porción razonable de su participación en las rentas nacionales a atender gastos de funcionamiento indispensables. Este período de transición se hace necesario ante lo abrupto e inesperado del fallo de la Corte, que prohibió algo que venía, no de la ley 60, sino desde mucho antes.

Desde luego, el ideal es que todo municipio pueda ser, por así decirlo, autosuficiente fiscalmente, o sea, que sus gastos de funcionamiento puedan ser atendidos al menos con el producido de sus rentas propias. Pero el pequeño municipio, que a menudo tiene una población y una estructura socioeconómica más parecida a la de un corregimiento que a la de una municipalidad, debe disponer de un período de transición.

Al ser receptores de importantes montos de recursos transferidos, los departamentos y municipios han pasado a ser un apetecible sujeto de crédito de las entidades financieras. Todos los bancos del país están organizando departamentos especializados en el crédito municipal y no hay alcalde de municipio mediano para

arriba que no reciba por estos días todo tipo de ofertas de complejos y sofisticados esquemas de captaciones de recursos en el mercado de capitales.

Si bien el recurso al crédito es un expediente lícito y normal en un municipio bien organizado, hay que cuidar que no vaya a presentarse una inconveniente explosión del endeudamiento de las entidades territoriales en los años venideros.

El Congreso va a estudiar este aspecto próximamente. El artículo 364 de la Constitución, aún por reglamentar, dispone que la Ley definirá los criterios para establecer la capacidad de pago y los límites de endeudamiento, tanto de la Nación como de las entidades territoriales.

Porque se empiezan a ver síntomas de excesivo endeudamiento no sólo a nivel municipal y departamental, sino a nivel nacional. El gobierno le ha recomendado a alcaldes y gobernadores frugalidad en el uso del crédito. Pero el gobierno haría bien en aplicarse él mismo la receta que le está formulando a los administradores territoriales. Todo indica que para financiar el abigarrado programa de gasto público del gobierno central, estaría recurriendo masivamente al mercado de capitales en los próximos años, elevando casi en 3 puntos el PIB el saldo de la deuda pública externa entre 1995 y 1998.

La Constitución de 1991 no sólo plasmó su entusiasmo descentralista en un acelerado programa de transferencias, sino también en un atiborrado mosaico de figuras territoriales. Ahora no sólo existen los departamentos y los municipios. Existen las regiones, para fines de planificación y como entidades territoriales. Las provincias. Los territorios indígenas. Los distritos especiales.

La ley de Ordenamiento Territorial que también va a estudiar próximamente el

Congreso debe ser extremadamente cuidadosa en que toda esta tipología constitucional se desarrolle con cuidado y sin tropicalismos. La descentralización no sólo no se facilitaría, sino que se entorpecería si empezamos a atomizar y a despedazar el territorio nacional con la creación atolondrada de todo este enjambre de figuras territoriales, sin estudiar con mucha ponderación cuánto cuestan y para qué sirven. Baste mencionar, por ejemplo, para ilustración del lector, que en este momento cursan en el Congreso Nacional treinta y tres actos legislativos cuyo único propósito es crear otros tantos distritos especiales en el país, únicamente para que éstos tengan acceso privilegiado, como lo permite la Constitución, al situado fiscal.

Si seguimos por este camino alocado, el ordenamiento territorial del país, que es una gran empresa, puede tornarse en un factor de desunión, más que de unión nacional; y en elemento de desorden de las finanzas públicas, más que en sano elemento de descentralización y de autonomía local.

Colombia no ha sido ajena a la tendencia universal que hoy ve en la descentralización un camino adecuado para acercar al ciudadano a sus gobernantes, y éstos a las necesidades de la comunidad. Las bondades de la descentralización no están en discusión, ni en el resto del mundo ni en nuestro país. Sin embargo, la celeridad con que el constituyente de 1991 trazó la ruta del proceso descentralizador debe hacernos tomar cautelas hacia adelante. El gobierno central debe achicarse y morigerar su gasto público si se quiere hacer compatible la descentralización con la estabilidad macroeconómica.

La pereza fiscal de las entidades territoriales ha sido el costo que, hasta el

momento, se ha pagado dentro del proceso de descentralización. Este es un costo gravoso y altamente inconveniente en el mediano plazo, que debe enmendarse con leyes que premien de mejor manera que hoy a las entidades territoriales que recauden mejor sus impuestos. La capacitación de los administradores locales sigue siendo tarea de alta prioridad, si queremos realmente que los importantes recursos que se están transfiriendo se inviertan bien, y se inviertan en lo más prioritario.

Hay que cuidar en los años venideros que las transferencias no terminen siendo señuelo de endeudamiento desordenado en el ámbito departamental y municipal. El Congreso va a reglamentar esta materia próximamente. Pero el gobierno debería dar ejemplo de frugalidad crediticia de la misma manera que la está recomendando a alcaldes y gobernadores.

Y por último: la Ley de Ordenamiento Territorial debe ser una gran oportunidad para ordenar, y no para desordenar el mapa territorial del país.

La agenda de la descentralización fue trazada por el constituyente del año 91. Ahora nos corresponde a todos la inmensa responsabilidad de contribuir para que esa agenda se desarrolle de manera armónica con la estabilidad macroeconómica y con la unidad nacional.

LOS RETOS FISCALES DE MEDIANO PLAZO

Los retos fiscales del país no son solamente los de corto plazo. En Colombia somos muy dados al cortoplacismo. Pero hay que otear el horizonte. Hay que anticiparse a los hechos, si queremos realmente encontrar fórmulas permanentes para la estabilidad fiscal.

Sin duda alguna, y de lejos, el mayor reto que en el mediano plazo afrontarán las finanzas públicas, y sobre el cual no estamos haciendo aún nada para prevenirlo, es la bomba de tiempo del inmenso déficit que se explicitará en pocos años, proveniente de las inmensas obligaciones pensionales del sector público colombiano que hoy en día carecen de toda provisión.

Tenemos que dejar el cortoplacismo, y quizás una anécdota ilustra mejor que cualquier otra cosa lo que con ello se quiere decir. Hace algunos años Noburu Takeshita, resolvió inesperadamente asumir él mismo la cartera de Hacienda para comprometer la suerte política de su gobierno en una reforma tributaria. Preguntado por los periodistas de su país por qué adoptaba esta inesperada decisión, dio la siguiente respuesta, que es toda una lección que deberíamos aprender los colombianos. Dijo: «Mis técnicos me han mostrado las proyecciones demográficas del Japón. Esas proyecciones indican que el pueblo japonés se está envejeciendo y que, además, por virtud del crecimiento de nuestro nivel de ingreso, tenemos una seguridad social cada vez más amplia y generosa. Además -agregó- las proyecciones fiscales indican igualmente que si no empezamos a tomar medidas desde ahora, en 40 años la seguridad social japonesa puede comenzar a tener dificultades en su financiamiento, que afectarían en ese entonces el equilibrio de las finanzas públicas japonesas. Por esa razón -concluyó Takeshita- he resuelto asumir la cartera de Hacienda: para tramitar desde ahora una reforma tributaria que evite dificultades fiscales dentro de 40 años».

Esto es lo que significa el anticortoplacismo. En Colombia hacemos reformas tributarias permanentemente para com-

prar el mercado del mes entrante, es decir, para tapar los huecos fiscales de corto plazo generados por el excesivo gasto en curso, [Qué bien haríamos en recordar la aleccionante actitud de Noburu Takeshita al mirar lo que puede pasarle al país en los próximos 20 ó 30 años, como consecuencia de la implementación de la ley 100 de 1993, en lo relacionado con el pasivo prestacional del sector público!

La ley 100 de 1993 trajo, sin duda, cosas muy importantes. Le puso límite a una situación de déficit creciente que venía presentándose en las reservas pensionales y que era sencillamente insostenible. Abrió la opción para una sana competencia entre el sector público y el privado. Introdujo elementos de equidad y de subsidios hacia sectores vulnerables de los que carecía el sistema anterior. Puso orden en el anarquizado sistema de las cajas públicas, disponiendo la liquidación de aquellas que no sean solventes. Y por último, echó las bases de un formidable sistema de ahorro que se organizará en los años venideros en torno a los fondos privados de pensiones.

Esto no quiere decir, sin embargo, que los problemas del sistema pensional colombiano hubieran quedado solucionados con la ley 100. Comenzaron, es cierto, a mejorar; pero aún estamos lejos de haberlos superado. El reto más formidable que queda hacia adelante será financiar el monumental déficit que empezarán a contabilizar los sistemas públicos de pensiones en los años venideros. En especial, el Instituto de los Seguros Sociales y las cajas de pensiones de carácter departamental y municipal.

En efecto, la ley 100 ofreció incentivos para que las personas de cierta edad se quedaran en el Instituto de Seguros Sociales y no migren hacia los fondos privados.

Esto es bueno para los futuros pensionados del Instituto, pero fatal para éste. Mientras más gente se quede con el rrs, más grave será su situación de pasivo pensional en el mediano plazo.

Algo similar va a ocurrir a nivel departamental. La ley dispone que los departamentos deben emitir "bonos pensionales" a su cargo para respaldar el traslado de sus pensionados hacia el Instituto o hacia los fondos privados. Esta es una carga agobiadora para los departamentos. Y en ninguno de ellos se están haciendo las correspondientes provisiones.

La conferencia de gobernadores reunida en Cali recientemente decía, por ejemplo, lo siguiente: «La nación en los últimos cuatro años, con el producto de las privatizaciones y otros recursos corrientes provenientes de reformas tributarias, ha ido aprovisionando los fondos prestacionales y pensionales nacionales, ignorando del todo el pasivo territorial por estos mismos conceptos. Al hacerse exigible este pasivo prestacional y pensional, sin excepción, todos los departamentos llegan al nivel de quiebra, con déficit fiscales inmanejables».

El déficit del sector público para atender debidamente sus cargas pensionales en los años venideros registrará niveles realmente escalofriantes, según los cálculos más serios que están disponibles. Por ejemplo, un estudio del Banco Mundial elaborado por Klaus Schmidt-Hebbel en octubre de 1994, concluye que el sistema público de pensiones alcanzará en las primeras décadas del próximo siglo un déficit acumulado equivalente al 83 % del PIB; déficit muy abultado si se tiene en cuenta la baja cobertura del sistema colombiano. A una conclusión similar llega un estudio reciente de Fedesarrollo, elaborado por Eduardo Lora y Loredana Helmsdorff,

quienes concluyen que el déficit acumulado del rrs llegará a mediados de la segunda década del próximo siglo (dadas las reglas de juego que dejó trazadas la ley 100) a 75 billones de pesos de 1994, es decir, [una suma equivalente al doble del valor de todo el Plan de Desarrollo que se aprobó recientemente!

¿Cómo va a financiar el país este gigantesco déficit de la seguridad social pública en el campo pensional? Dicho déficit hay que financiarlo de todas maneras, pues las pensiones deben pagarse inexorablemente. Este es sin duda el mayor reto de las finanzas públicas colombianas en los años venideros.

Una vía relativamente simplista sería financiar ese déficit recurriendo masivamente a operaciones de crédito. O sea, el Estado se endeudaría por uno u otro conducto para ir atendiendo dicho pasivo pensional. Pero este mecanismo equivaldría a pasarle a las generaciones venideras todo el peso del monumental desajuste que existe en el sistema actual. Y ello sería injusto.

Por lo tanto, sólo una política fiscal austera durante los años venideros (incluidos desde luego los del cuatrienio actual) que combine morigeración en el crecimiento de los gastos corrientes del gobierno y eficiencia en los recaudos tributarios, es la única estrategia compatible con la inmensa tarea de financiar responsablemente el gigantesco déficit de la seguridad pensional pública que asoma en el horizonte.

LA PROPUESTA DE REFORMA TRIBUTARIA Y EL AUMENTO DEL IVA

El proyecto de reforma tributaria en curso, cuando se mira todo el contexto ante-

rior, se ve que no es sino un pequeño eslabón de la enmarañada y compleja cadena de las finanzas públicas nacionales.

En efecto, el plan de desarrollo prevé inversiones públicas durante el cuatrienio por \$38 billones de pesos, de los cuales la reforma tributaria apenas financiará un 8 % de dicho gasto. La reforma tributaria tiene una primera parte que es su núcleo central, constituido por las normas antievasión. Dichas normas ocupan el 80 % ó 90 % del articulado.

Al margen de las diferencias técnicas que puedan existir sobre algunos puntos específicos de esta primera parte de la reforma, en el Congreso existe un relativo consenso de que es necesario apoyar este elemento de la reforma que, se repite, constituye su espina dorsal.

El país tiene índices realmente intolerables de evasión. En el IVA, por ejemplo, el índice de evasión es del 35 %, lo cual nos coloca como titulares del deshonroso campeonato de ser el país con mayor nivel de evasión del IVA en América Latina.

Pero la discusión más áspera se ha centrado en torno a la sorpresiva propuesta del gobierno de elevar el nivel del IVA del 14 % al 16 %. Quienes vamos a oponernos a esta iniciativa consideramos que ella es antitécnica, inoportuna y desacertada políticamente. Es antitécnica, porque precisamente así lo que se está argumentando es que el problema fundamental del país en cuanto a impuestos se refiere a los altos niveles de evasión, lo primero que debería hacerse es no subir más las tarifas, pues, como es elemental, esto invita y propicia aún mayores niveles de evasión.

Y es desde luego inoportuno. El aumento del IVA fomentaría aún más el contrabando que tiene agobiado al país, y naturalmente desestimularía la actividad económica y la demanda agregada, en un

momento en el que muchos de los indicadores económicos del país comienzan a dar síntomas de desfallecimiento.

Y es además desacertada políticamente la iniciativa, porque no sólo contradice el explícito ofrecimiento hecho durante la campaña presidencial de no subir los impuestos, sino también porque rompe y vulnera en materia grave el espíritu del acuerdo a que habíamos llegado los conservadores con el ministro de Hacienda para apoyar todas aquellas iniciativas de la reforma que condujeran a controlar mejor la evasión y a mejorar los recaudos, pero sobre la base de que no habría nuevos impuestos ni incrementos tarifarios en los grandes impuestos nacionales.

Ahora se quiere vender el aumento del IVA maquillado con el cosmético de una falsa disyuntiva: o inversión social con más IVA, o no inversión social.

Ese es un falso dilema. Si el país, y muy específicamente el gobierno, tiene el coraje y la decisión de practicar una política presupuestal austera en materia de gastos de funcionamiento y de burocracia, y naturalmente si recauda mejor los impuestos que ya están votados, puede perfectamente ejecutar un programa de inversión social razonable sin necesidad de incrementar el IVA.

Piénsese simplemente en esta cifra: si hipotéticamente se aumentara el IVA del 14 % al 16 %, ello produciría el año entrante unos \$400 mil millones de pesos, frente a un presupuesto para 1996 que excederá un nivel de gastos de \$22 billones de pesos. Es decir, los dos puntos del IVA generarían ingresos incrementales el año entrante equivalentes al 2% del programa total de gastos públicos.

Uno puede preguntarse entonces: ¿Será que no existe un mínimo de decisión política para reducir en un 2 % ó 3 % el nivel

de gastos efectivos del año entrante, y poder prescindir así del inoportuno aumento del IVA? ¿Si la decisión llegare a faltar, en dónde vamos a encontrar la capacidad política que se requiere -esa sí mucho más compleja y grande- para corregir los problemas estructurales de que adolecen nuestras finanzas públicas?

EL GASTO PÚBLICO

No quisiera insistir con más estadísticas sobre el gasto público. Baste recordar apenas que el presupuesto de 1996 entraña el crecimiento más alto de gasto público del último cuarto de siglo.

A este ritmo, obviamente, no hay reforma tributaria que dé abasto. Si no racionalizamos el gasto público en el país, recurrentemente tendremos sobre la mesa nuevas propuestas de reforma tributaria.

Fue por esta razón que el partido conservador, cuando fue invitado por el gobierno a suscribir un acuerdo sobre temas tributarios (acuerdo que suscribimos y cuyo espíritu fue posteriormente vulnerado con la propuesta de elevar 2 puntos del IVA le dijimos al gobierno lo siguiente: Estamos de acuerdo en acompañarlo en las medidas antievasión, pero siempre y cuando se analice también a profundidad el tema del gasto público.

Y fue así como nació la idea de crear una comisión de alto nivel, cuya dirección técnica se encomendó a las expertas manos de Gabriel Rosas. Esta comisión revisó tanto el crecimiento del gasto a nivel del gobierno central, como a nivel descentralizado. Tuvo en cuenta los aspectos cuantitativos de crecimiento del gasto y los cualitativos de la eficiencia del mismo.

En muchas áreas el problema del país no es tanto que estemos gastando mucho sino que estamos gastando mal e ineficientemente. En otras palabras, gastando mucho y mal.

Las conclusiones y recomendaciones de esta comisión debieron rodearse de un gran soporte político, gremial y de opinión pública. De lo contrario, sus recomendaciones se quedarán engrosando los inmensos anaqueles de brillantes informes nunca implementados, cosa tan frecuente en Colombia.

Tomar medidas para reducir el gasto público y para racionalizarlo, requiere siempre de un inmenso coraje político. Porque naturalmente es mucho más rentable y fácil en el corto plazo gastar que recortar. En el fondo, la solución al oscuro panorama que se vislumbra en las finanzas públicas del país es un problema político más que técnico.

Desde luego se requiere de diagnósticos sofisticados de carácter técnico. Pero ante todo se necesita de un inmenso coraje político para aplicar oportunamente un programa de ajuste fiscal severo en el país, que no caiga en el simplismo de querer arreglarlo todo cobrando más impuestos.

Esa es la inmensa tarea que a todos (dentro de nuestras áreas de responsabilidad) nos corresponde en los tiempos que vienen, si queremos realmente ver un país que crezca sólidamente; que invierta con equidad favoreciendo a los sectores más vulnerables de la población; que no olvide la apremiante inversión en infraestructura; y que pueda hacer esto dentro de un marco de estabilidad macroeconómica.

Pero para ello se requieren unas finanzas públicas sanas. Y éstas a su turno requieren de un contexto político cohe-

rente y valeroso que le permita a sus gobernantes decir «no» cuando ello sea necesario.

El barón Louis, un gran ministro de finanzas del siglo *xix* en Francia, decía: «Dadme buena política y os daré buenas

finanzas». Que no se nos olvide a los colombianos, ni la lección de Takeshita ni el consejo del barón Louis.

JUAN CAMILO RESTREPO
Senador de la República

Un ejemplo del carácter de gravamen de la vía gubernativa para los administrados (Derechos de ciudadanos de América Latina en España)

El texto de la «Real Orden disponiendo se continúe dispensando buen trato y protección a los extranjeros residentes en España»¹, nos sirve para ambientar lo que será materia de este trabajo², que tiene como finalidad primaria demostrar lo inútil e innecesario de agotar la vía gubernativa por el ciudadano. Paralelamente se analiza otro objetivo que es el de propender porque los derechos y libertades de los administrados, sean éstos extranjeros o no, prevalezcan sobre criterios que, basados muchas veces en múltiples razones ajenas a las contenidas en las normas legales, conllevan en muchos casos por parte de los funcionarios, el desconocimiento de normas fundamentales, marginando en la mayoría de veces los imperativos que regulan los ordenamientos jurídicos de un Estado social y democrático de Derecho.

LA INUTILIDAD DEL PRECEPTIVO
AGOTAMIENTO DE LA VÍA GUBERNATIVA
PARA TENER EXPEDITA LA CONTENCIOSA
ADMINISTRATIVA

El origen de esta figura en el campo del Derecho se remonta al Estado francés, donde el tratadista Georges VedéP, entre otros, analiza la poca importancia

actual de la misma, ya que los hechos que propiciaron su génesis han desaparecido con las nuevas estructuras jurídico-sociales, por lo que en este momento, en España, también hay una corriente que considera y estima que el agotamiento de la vía administrativa debe ser una potestad facultativa del interesado, es decir, si el administrado quiere puede interponer los recursos ante la vía gubernativa y acudir después a la vía contenciosa administrativa o bien, si lo prefiere, una vez dictado el acto administrativo podrá acudir a los órganos judiciales sin tener que pasar por este dilatado requisito procesal.

La anterior situación está contemplada de cierta forma en el artículo 7.1 de la ley especial de protección de los Derechos Fundamentales de 1978, ya que recorta la obligatoriedad de agotar la vía administrativa para acudir a presentar el escrito de demanda ante el contencioso administrativo: «Para la interposición de estos recursos no será necesario la reposición ni la utilización de cualquier otro recurso previo administrativo»⁴

No hacen falta más comentarios para expresar la diferencia existente entre un proceso adelantado con base en la Ley Jurisdiccional de lo Contencioso Admi-