

Dos hipótesis sobre cambio constitucional y el crecimiento del gasto del Gobierno Nacional colombiano

I. INTRODUCCIÓN

El hecho macroeconómico más notorio de la década de 1990 fue el crecimiento acelerado del gasto público, en especial del Gobierno Nacional Central (GNC). A pesar de numerosas reformas tributarias, el mayor gasto se ha traducido en el déficit crónico de las finanzas públicas. Ese déficit ha hecho más difícil el manejo del proceso de ajuste emprendido a finales de la década pasada y, según algunos, la tendencia de acumulación de deuda que ha generado no es sostenible¹.

La vigencia de la Constitución de 1991 coincide cronológicamente con esa dinámica de crecimiento del gasto público. ¿Hasta qué punto existe una relación causal entre una y otra?

Según SERGIO CLAVIJO dicha relación puede postularse porque, «la sociedad, representada en la Constituyente de 1991, interpretó que había llegado el momento de pasar a una segunda fase institucional, en la cual *se re-contrataban los términos del desarrollo* [...] Infortunadamente *la consolidación de la democracia durante esta segunda etapa del desarrollo tiende a frenar la dinámica del crecimiento*, en la medida en que surge un *periodo de transición* en el que se debe redefinir el alcance

de las nuevas prácticas políticas de la libertad ciudadana» (1998, 11-12).

Dicho de otra manera, la reforma constitucional es la causa mediata de un menor crecimiento económico, cuya causa inmediata es el mayor gasto público ordenado por la nueva Carta política. No es fácil distinguir entre los efectos del texto constitucional y los de su desarrollo, pero quizá sea aventurado afirmar que el constituyente tenga toda la responsabilidad de lo ocurrido bajo el imperio de la norma fundamental que diseñó.

Con frecuencia se destacan las consecuencias económicas de una de las decisiones fundamentales del constituyente, el impulso a la descentralización. La devolución de funciones de entidades nacionales a los gobiernos territoriales puede justificarse con criterios de eficiencia económica². Pero la instrumentación financiera de esa decisión —la transferencia de una elevada proporción de los ingresos corrientes del GNC a departamentos y municipios³— se criticó por haber introducido rigideces indeseables en la política del gasto público. De hecho, fue reformada en 2001, como parte de una política de saneamiento de las finanzas públicas⁴. Es preciso recordar que el grueso de las transferencias a los gobiernos territoriales tiene como destino espe-

cífico la provisión de servicios sociales y públicos que por disposición constitucional debía ampliarse⁵. No debe sorprender que haya habido aumentos reales en estos rubros del gasto⁶.

Resulta más difícil explicar por qué el resto del gasto del GNC también creció más rápidamente que la economía. La filosofía de la descentralización supone que en la medida en que se fortalecen los gobiernos territoriales, al asumir funciones que antes eran competencia del GNC, este debe adelgazarse de manera proporcional. Ha ocurrido todo lo contrario.

MARÍA MERCEDES CUÉLLAR interpreta el trasfondo de esa aparente contradicción en los términos políticos: «El lío financiero es el resultado y no el origen. El origen 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 del 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 de pérdida del poder [...] La realidad es que el resultado de ese conflicto de intereses, a nivel financiero, es explosivo...» (1996, 25-26).

De ser cierto este planteamiento el problema estaría en una aplicación incoherente del mandato constitucional, con efectos económicos complejos.

El presente ensayo tiene por objeto examinar dos hipótesis acerca de las causas del crecimiento del gasto del GNC: la generosidad del Estado con sus servidores y la escalada del conflicto interno⁷. Como podrá observarse, ninguna de las dos permite establecer una relación causal directa entre la reforma constitucional y el desbordamiento del gasto del GNC.

Este ensayo se divide en seis secciones. La segunda es una revisión selectiva de la literatura internacional sobre los determinantes del tamaño del Estado y su crecimiento. La tercera incluye un breve repaso de las finanzas del GNC. Las dos secciones siguientes están consagradas, respectivamente, a la discusión de las hipótesis planteadas. La sección final presenta las conclusiones generales y algunas recomendaciones.

II LA EXPERIENCIA INTERNACIONAL Y EL TAMAÑO DEL ESTADO

La llamada ley de WAGNER predice que el mayor tamaño del sector público va de la mano con el crecimiento económico.

«WAGNER identificó “regularidades empíricas” en el crecimiento del gasto de las administraciones centrales y locales, así como en el de las empresas públicas, y observó que parecía darse no sólo una expansión absoluta sino relativa del sector público en la medida en que las economías se desarrollan»⁸.

Como lo señala la literatura, esa regularidad estadística no implica la existencia de una relación causal entre las dos variables.

La tendencia secular de la relación entre el crecimiento económico y el tamaño del Estado en Colombia durante la segunda mitad del siglo XX se ajusta bien a la predicción de la ley de WAGNER. Sin embargo, en la década del noventa se dan dos hechos que cambian la tendencia de décadas anteriores: se desaceleró el crecimiento de la economía, pero se incrementó de manera dramática la participación del Estado dentro del PIB. Ello amerita un examen más detallado de los factores que pueden haber llevado al crecimiento del gasto público en nuestro país.

En su magistral resumen de la economía de la elección pública, DENNIS MUELLER

presenta un modelo de los determinantes del tamaño del Estado:

«Supongamos que X sea el conjunto de los bienes privados y G el de los bienes públicos (con P_x y P_g sus respectivos precios), Y_m el ingreso del votante mediano y Z un vector de los parámetros de gustos. Entonces, la ecuación logarítmica del gasto público para el votante mediano sería:

$$\ln G = a + \alpha \ln P_g + \beta \ln Y_m + \gamma \ln Z + \mu.$$

«Puede obtenerse una explicación del crecimiento relativo del gobierno de la ecuación anterior si cualesquiera de las siguientes se cumplen:

—La demanda por bienes públicos es inelástica ($-1 < \alpha < 0$), y P_g se ha aumentado respecto de P_x .

—La demanda por bienes públicos es elástica ($-1 > \alpha$), y P_g se ha reducido respecto de P_g .

—Por cuanto Y_m ha crecido en el tiempo, si cambios en esa variable explican el mayor crecimiento de G respecto de X entonces β debe ser mayor que uno.

—Alguna variable de gusto puede cambiar de una manera apropiada, dependiendo del signo de $\Delta\gamma$ » (MUELLER, 1997, 323-324).

El propio MUELLER reconoce que las estimaciones empíricas de las variables en este modelo no arrojan conclusiones claras, pero el mismo es útil para entender por qué crece el Estado en sociedades modernas.

La primera de las condiciones se denomina también el “efecto BAUMOL”. Consiste en suponer que con el tiempo crecen los precios relativos de los insumos requeridos para la producción de bienes públicos, o dicho de otra manera, los insumos que debe adquirir el Estado en el mercado para prestar los servicios a su cargo. Si la ciudadanía está dispuesta a pagar ese mayor precio por

un volumen estable o creciente de servicios, entonces inevitablemente crecerá el valor relativo de la producción estatal dentro de la economía. Cabe anotar que el “efecto BAUMOL” tiene sentido cuando se registran ganancias a largo plazo en la productividad del sector privado (típicamente la industria manufacturera, intensiva en capital) que exceden las del sector público (que de ordinario se concentra en la provisión de servicios intensivos en mano de obra)⁹. Las implicaciones de esta condición serán fundamentales para el análisis de la primera de las hipótesis del presente ensayo.

La segunda condición de MUELLER supone, por el contrario, que el Estado se hace más eficiente que el sector privado para satisfacer las aspiraciones y necesidades de la sociedad. Dada la baja estima que de ordinario se tiene de la eficiencia del sector público, ésta puede parecer una premisa puramente hipotética¹⁰. Sin embargo, la misma evolución de la sociedad y de sus formas de producción genera problemas que sólo pueden resolverse mediante la acción estatal. Tal vez el ejemplo más claro sea la política ambiental. El crecimiento económico genera presiones sobre el medio ambiente, entre ellas la contaminación y la competencia por el uso de recursos escasos como el agua. Como hay externalidades de por medio, la operación del mercado puede generar resultados ineficientes, amén de socialmente indeseables¹¹. La intervención de la autoridad pública se vuelve el mejor medio para encontrar soluciones eficientes desde el punto de vista económico y social. Empero, este tipo de actividad gubernamental no se refleja en las mediciones usuales del tamaño del Estado cuando ella toma la forma de la regulación que impone obligaciones a determinados particulares. Por ello, sus costos no se incluyen dentro de la contabilidad del gasto

público. Es el “flanco silencioso” de la actividad estatal¹².

La tercera y cuarta condiciones de MUELLER de alguna manera se confunden. Es más o menos lo mismo afirmar que «la elasticidad ingreso de los bienes públicos es positiva» (tercera condición), que «las preferencias por los bienes públicos se han hecho cada vez más intensas con el tiempo» (cuarta condición), cuando el ingreso del ciudadano medio se ha mejorado significativamente en el curso de las últimas décadas. El gasto público modifica las preferencias de los votantes y puede aumentar su apetito por gasto público. Así, la universalización de la educación primaria lleva a una mayor demanda por educación secundaria; y el crecimiento en el número de bachilleres lleva a la exigencia de más cupos universitarios. Según JOHN STUART MILL, en cuanto más educada la población, más solidaria será con los menos favorecidos. Un componente de la canasta de bienes públicos, en el sentido amplio de la expresión, es la equidad, y de hecho, a mayor preferencia por la equidad, mayor gasto público redistributivo.

Ahora bien, en el caso colombiano hay evidencia empírica incuestionable de que hubo un cambio en lo que MUELLER llamó el vector del parámetro de gustos, o sea su variable Z: la expresada por el constituyente de 1991. Para bien o para mal, se fijó una agenda más ambiciosa que la anterior en lo que se refiere al alcance de las responsabilidades del Estado, y por ende a su tamaño.

Otras interpretaciones subrayan el efecto de variables estructurales sobre el tamaño del Estado. Por ejemplo, RODRIK (1996) identifica una regularidad estadística –en economías más abiertas es mayor el tamaño del Estado– y postula una relación causal: el consumo del gobierno juega un papel de amortiguar el riesgo en economías ex-

puestas a choques externos. Podría aducirse, con base en el trabajo de RODRIK, una posible relación causal entre la apertura económica de Colombia y el ensanche de su sector público. RODRIK concluye su análisis señalando: «El comercio internacional ha crecido significativamente en la posguerra. A pesar de ciertos retrocesos durante la década del ochenta, también lo ha hecho el ámbito de la actividad gubernamental en la mayoría de los países del mundo. Los hallazgos de este documento sugieren que quizás eso no fue coincidencia. Hacia delante, sugieren que desmontar los gobiernos –la tendencia de los años noventa– puede perjudicar los prospectos del libre comercio global. La globalización puede requerir gobiernos grandes, antes que pequeños¹³.

COMMANDER *et al.* (1996) examinan una amplia gama de variables que pueden influir sobre el tamaño del Estado. De su análisis econométrico, se desprende que en cuanto sean menor el precio relativo del consumo del gobierno, menor la tasa de dependencia¹⁴ y mayor el índice de libertad política, mayor será la dimensión relativa del consumo del gobierno. PERSSON (2001) y TABELLINI (2000) enfocan su trabajo hacia la forma que toman las instituciones políticas. Concluyen que sistemas presidenciales normalmente están asociados con estados más pequeños que en el caso de regímenes parlamentarios. Valga recordar, para considerar la aplicabilidad de estos hallazgos a Colombia, que la Constitución de 1991 fortaleció las libertades públicas y redujo el poder que tradicionalmente había tenido la rama ejecutiva.

La literatura discutida hasta este punto parte del supuesto de que el tamaño del Estado depende de elecciones autónomas de la ciudadanía o de características estructurales del país en cuestión. Sin embargo,

en la economía política hay otra línea de argumentación que toma como premisa que quienes ejercen el poder –políticos y burocratas– tienen preferencias distintas de los que representan o sirven, y que esta diferencia tiende de manera sistemática a sobredimensionar el Estado. Uno de sus elementos centrales es el concepto de caza de rentas, o *rent-seeking*.

Como cualquier monopolio, la actividad estatal genera rentas, en el sentido económico de la palabra. Si bien lo normal sería que esas rentas beneficiaran al “dueño”, o sea la ciudadanía, individuos o grupos de interés con acceso preferente al proceso de toma de decisiones públicas buscan capturar parte o la totalidad de las mismas para su beneficio particular. El caso más patente de la caza de rentas es la corrupción, pero la escuela de la elección pública sostiene que esta práctica no es excepción sino regla de la administración de lo público.

Pueden identificarse dos casos típicos de caza de renta que inducen al crecimiento del Estado. El primero es la actividad de grupos de interés económicos o sociales que gestionan, incluso por medio del proceso democrático, la adopción de políticas públicas que los favorecen. De ordinario ello implica la transferencia de recursos del gran público (o sea, la masa de contribuyentes) a grupos minoritarios pero bien organizados y con capacidad de cabildeo. El intermediario es el Estado. En las palabras de WILFREDO PARETO: «Si una medida A causa la pérdida de un franco a mil personas, y una ganancia de mil francos a un individuo, el segundo le dedicará mucha energía mientras que los segundos la resistirán débilmente. Al final, es probable que tenga éxito la persona interesada en ganarse los mil francos»¹⁵.

El segundo es al descrito por NISKANEN (1994) en su teoría de la burocracia como

maximizador de presupuestos. Según este autor, tanto las asimetrías de información entre la burocracia y quienes ejercen control político sobre ella (la primera siempre sabe más acerca de su esfera de competencia que los segundos) como las preferencias personales del burócrata (a más presupuesto para su entidad, más prestigio, poder, remuneración, posibilidades de promoción, etc.) conducen a la adopción de políticas y programas de gasto cuyos costos marginales exceden los beneficios marginales. En otros términos, el nivel del gasto público y el tamaño del Estado sobrepasan los que se derivan de las preferencias de los electores¹⁶.

El comportamiento de los políticos en una democracia, según KNEEBONE (1997), puede llevar a un sesgo hacia las finanzas públicas deficitarias. El proceso de toma de decisiones públicas implica, para el político, la comparación de beneficios (los resultados del mayor gasto) y costos (el desagrado de los electores cuando se eleva la tributación a la cual están sometidos). En últimas, todo gasto público implica tributos, pero la relación entre los dos no es siempre obvia para el electorado, y la clase política se aprovecha de esta miopía. De allí que los políticos sean propensos a jugar con el limitado horizonte temporal de los votantes a fin de minimizar los costos de sus decisiones, y utilicen estratégicamente el endeudamiento. De allí que haya ciclos del gasto determinados por el calendario electoral; se gasta más antes de los comicios y se pasa la cuenta de cobro a los contribuyentes luego de los mismos. De allí también la propensión de los políticos a demorar en cuanto sea posible los procesos de ajuste inevitables cuando hay desequilibrio fundamental en las finanzas públicas.

Autores como BECKER y MULLIGAN (1998) y FELDSTEIN (1996) recuerdan que el creci-

miento del Estado no sólo acarrea costos directos, definidos como la pérdida de recursos que sufre el resto de la sociedad, sino también los costos de la “carga muerta” (*deadweight losses*) asociados con el proceso mismo del recaudo tributario. El hecho de que los últimos no siempre sean evidentes, o que de adrede se minimicen en la discusión pública por políticos y burócratas, es una razón de más para la prudencia en decisiones que pueden llevar a la expansión del gasto público.

En conclusión la experiencia internacional, tal como la refleja la literatura económica, arroja varias posibles explicaciones del ensanche del Estado colombiano: la ley de WAGNER, un cambio de preferencias de la sociedad asociada a la profundización de la democracia en nuestra sociedad, la apertura económica y el debilitamiento del poder presidencial. Sin embargo, también

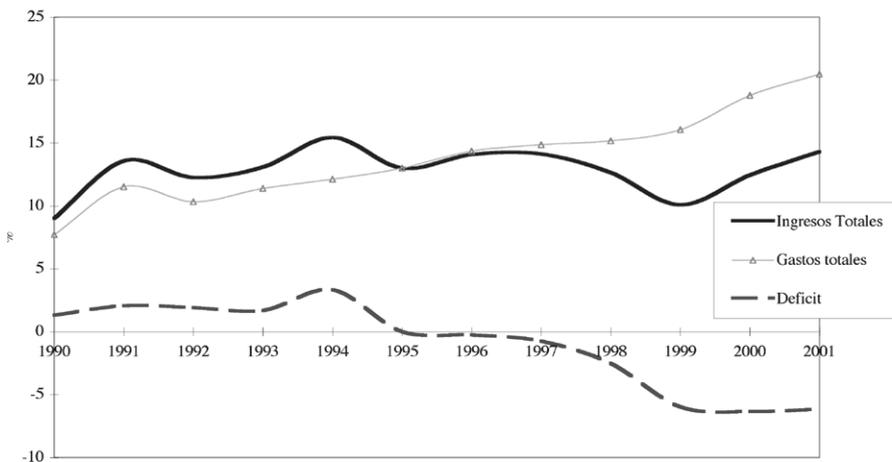
brinda razones poderosas para desconfiar del aumento del gasto público cuando hay la posibilidad de divergencias entre el interés general y las preferencias de los burócratas y políticos encargados de la administración y las políticas públicas.

Las secciones que siguen explorarán algunas razones particulares del caso colombiano que pueden ser más pertinentes para entender por qué el tamaño del Estado se incrementó desde 1991.

III. UN BREVE REPASO DE LAS CIFRAS

Las cifras sobre el deterioro de las finanzas del GNC desde la aprobación de la Constitución de 1991 son bien conocidas, pero para dar un contexto a la discusión de las siguientes secciones se presenta un breve repaso de las mismas¹⁷.

GRÁFICO 1
SITUACIÓN FISCAL DEL GOBIERNO NACIONAL CENTRAL
1990-2001
(COMO PARTICIPACIÓN EN EL PIB)



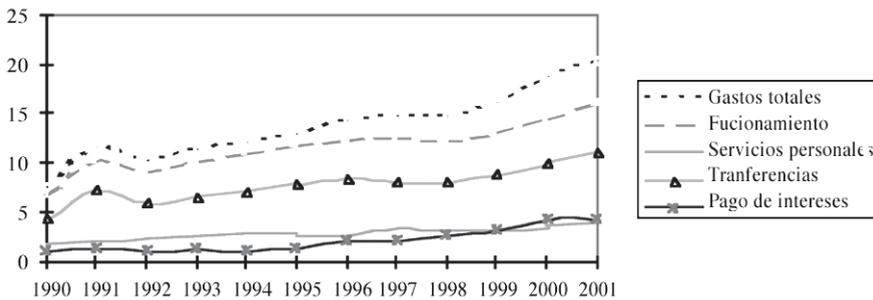
Fuente: Contraloría General de la Nación

Metodología: En los ingresos totales se incluyen los ingresos corrientes y otros ingresos, pero se excluyen los ingresos de capital. Los gastos totales incluyen: servicios personales, gastos generales, pago de intereses y transferencias. no se consideran gastos de inversión.

La situación global se resume en el gráfico 1. Desde 1990 hasta 1995, los ingresos y los gastos (sin considerar inversión) del GNC muestran un comportamiento paralelo, con tendencia creciente. Sin embargo, a partir de 1996, los ingresos tienden a estancarse y

se abre una brecha cada vez mayor respecto de los gastos, que siguen en ascenso. Para el año 2001 el déficit del GNC, así definido, alcanza un valor equivalente a más del 6 % del PIB.

GRÁFICO 2
COMPONENTES DEL GASTO DEL GOBIERNO NACIONAL CENTRAL (GNC)
1990-2001
(PORCENTAJE DEL PIB)



Fuente: Contraloría General de la Nación

Metodología: Los ingresos totales incluyen funcionamiento e intereses sobre la deuda. No se incluyen gastos de inversión. Los gastos de funcionamiento incluyen servicios personales, gastos generales y transferencias.

El gráfico 2 desagrega los rubros de gasto del GNC a fin de facilitar la identificación de las causas de del desequilibrio. Tomando como referencia los años 1992 y 2001, el gasto de funcionamiento¹⁸, expresado como fracción del PIB, pasa del 9,1 % al 16,0 %, con una variación del 6,9 %. Uno de los rubros que más contribuyó a la expansión del gasto fueron las transferencias, principalmente asociadas al proceso de descentralización. Para el período de referencia, su crecimiento fue el equivalente de 5,2 % del PIB.

Al fortalecerse las administraciones locales con mayores transferencias del GNC, y al asumir aquellas funciones que antes eran desempeñadas por aquel, hubieran sido de esperarse economías en los gastos de

funcionamiento propios de la Nación. Por el contrario, la participación de los gastos de funcionamiento propios del GNC (servicios personales y gastos generales) creció en 1,7 % entre 1992 y 2001, al pasar del 3,2 % al 4,9 % del PIB.

Otro rubro que tiene un aumento explosivo es pago de intereses, debido a la recurrencia y continuidad de los déficit registrados desde 1995. Dicho de otra manera, si se hubiera evitado el exceso de gastos sobre ingresos en años anteriores, el servicio de la deuda hoy representaría una carga mucho más moderada.

La situación financiera del GNC en 2001 es tan crítica que sus ingresos corrientes serían insuficientes para cubrir su propio funcionamiento y las transferencias que

debe realizar. La totalidad del pago de intereses, y un poco más, debe financiarse con recursos de capital. Para no hablar de la inversión¹⁹.

Ello ayuda a explicar por qué resultaban inevitables los ajustes de las normas sobre las transferencias realizados mediante el Acto Legislativo 1 y la Ley 715 de 2001.

IV. LA GENEROSIDAD DEL ESTADO CON SUS SERVIDORES

Durante la década del noventa eran frecuentes titulares de prensa acerca del aumento en los salarios de los parlamentarios que excedían por amplio margen la variación del IPC. La percepción pública de esas noticias era la de un abuso del poder cometido por los legisladores aprovechando su posición privilegiada.

Resulta paradójico que la norma que regula la variación de la remuneración de los miembros del Congreso se hubiera diseñado con el propósito expreso de aislar la rama legislativa de la toma de decisiones sobre su propia remuneración.

Esa norma es el artículo 187 de la Constitución: «La asignación de los miembros del Congreso se reajustará cada año en proporción igual al promedio ponderado de los cambios ocurridos en la remuneración de los servidores de la administración central, según certificación que para el efecto expida el Contralor General de la República»²⁰.

Los considerables aumentos reales de los salarios de los congresistas a lo largo de la última década indican una tendencia más general a la mejora de la remuneración de los servidores públicos en el mismo período. Ella no se desprende de las normas generales por medio de las cuales se ajustan los sueldos cada año a fin de compensar su poder adquisitivo y que por lo mismo

suelen estar cercanas a la inflación del año inmediatamente anterior²¹. De hecho esas variaciones generales son las más discutidas en la literatura económica, habiéndose dado amplio debate al fallo C-1433/2000 de la Corte Constitucional que determinó que el alza general de los servidores públicos no debería ser inferior a la inflación registrada en el año precedente²².

El problema que se manifiesta en las certificaciones expedidas anualmente por el Contralor es otro, y se deriva de las llamadas “nivelaciones salariales” que fueron práctica generalizada en Colombia durante la última década.

El gráfico 3 permite establecer la magnitud del impacto de las nivelaciones sobre los costos laborales de la administración pública central. Entre 1992 y 2002, los ajustes generales siguieron de cerca la tendencia del IPC, aunque a finales del periodo hubo un leve rezago de los primeros. Según este indicador, los ingresos reales de los funcionarios, sin tener en cuenta nivelaciones, serían menores en 4.6 % en 2001 que diez años antes.

Pero al incluirse el efecto de las nivelaciones, resulta que el promedio ponderado de los ingresos reales de los servidores de la administración central creció en un 28.1 % durante el decenio. Curiosamente, la brecha entre el crecimiento del índice de dicho promedio y el IPC se acentúa a partir de 1996, cuando ya la austeridad era la consigna de la política fiscal del país.

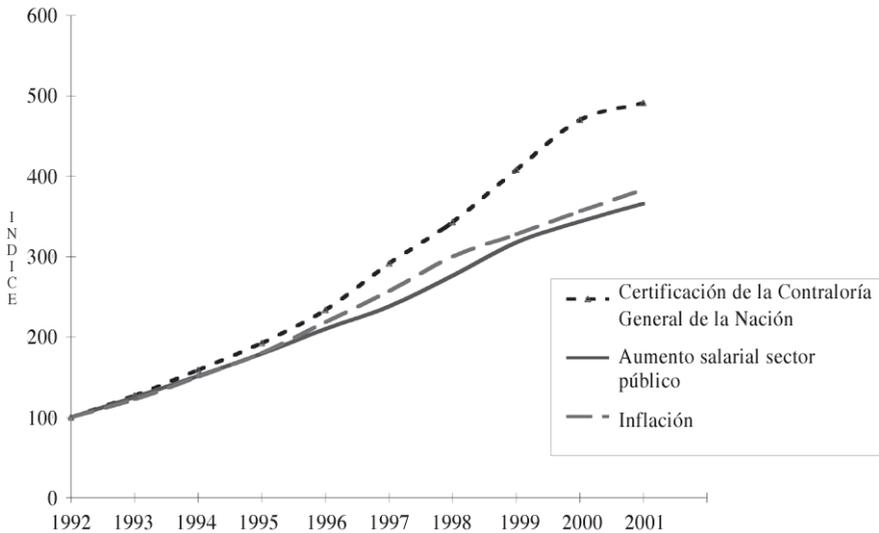
Tanto los efectos como las causas de la evolución del índice del promedio ponderado certificado por el Contralor merecen un escrutinio más detallado.

Se han beneficiado del aumento dado por la variación porcentual certificada por el contralor los siguientes funcionarios del Estado: los congresistas, los magistrados de las altas cortes, el procurador general, el fiscal general, el contralor general, el

defensor del pueblo, el registrador, los ministros del despacho y los almirantes y generales de la fuerza pública (CGR, 1995, 61) o sea, los más altos funcionarios del

Estado. Podría plantearse de entrada un problema de equidad, cuando se contrasta el tratamiento a ellos concedido con el de servidores públicos de menor jerarquía.

GRÁFICO 3
ÍNDICES DEL INCREMENTO SALARIAL DE LOS CONGRESISTAS
Y AUMENTOS GENERALES DEL SECTOR PÚBLICO
1993-2002
(ÍNDICE BASE 100 = 1992)



Fuente: Contraloría General de la República, DANE, DAPF y cálculos propios.

Esa inquietud se resuelve al menos en parte cuando se examina la metodología utilizada por la Contraloría. El promedio ponderado se calcula respecto de la evolución de las remuneraciones de los servidores públicos de los ministerios, departamentos administrativos, superintendencias y unidades administrativas especiales (ibid., 60). Dada esa muestra, la gran mayoría de la ponderación está determinada por dos grupos de empleados estatales, los militares y los policías, que en conjunto representan el 90 % del total.

Ahora bien, la Ley 4 de 1992 había ordenado «para el periodo 1993-96 un esque-

ma de reajustes en los salarios para la Fuerza Pública...al culminar el proceso de ajustes salariales, las remuneraciones de la Fuerza Pública habrán acumulado una ganancia en el poder adquisitivo real [...] equivalentes a una tasa de reajuste anual del 11 % real en el periodo» (CRG, 1997, t. V, 33).

No debe entonces sorprender el comportamiento del índice calculado con base en las certificaciones del Contralor. Al fin de cuentas el país está en guerra y los integrantes de la Fuerza Pública corren riesgos especiales. Lo que sí puede cuestionarse es hasta qué punto esa circunstancia justifique ganancias en el poder adquisitivo real

en la remuneración de altos funcionarios de las distintas ramas del poder público.

La generosidad del Estado no se agota con los militares y altos funcionarios. El número de docentes en 1995 era equivalente al 41 % del empleo del nivel central del orden nacional, cifra parecida al de la Fuerza Pública²³. Según CLAVIJO, «el sector del magisterio logró, a partir de 1996, una negociación que le ha permitido incrementar su poder adquisitivo en cerca del 17 % real durante los años 1995-2000»²⁴.

SANTIAGO HERRERA hace una consideración similar respecto de las remuneraciones de los trabajadores oficiales del sector salud: «el Decreto 439 de marzo de 1995, impulsado por el entonces Ministro de Salud, estableció aumentos salariales para el personal del sector de la salud», que el autor estima en una magnitud igual al costo de los aumentos para los maestros (1997, 141-142). Según el Ministerio del ramo, la asignación básica del personal del sector salud oficial creció en 37 % por encima de la inflación entre 1994 y 1997 (MINISTERIO DE SALUD, 1998, 32).

Ni los docentes ni los trabajadores de la salud tienen relación laboral directa con la Nación. Pero el costo de su mayor remuneración real genera presiones indirectas sobre el monto de las transferencias que debe hacer el GNC a los gobiernos territoriales. Herrera señala cómo: «Estos costos son asumidos por los Departamentos en su mayor parte y se pagan con cargo al Situado Fiscal. Pero igualmente son un costo por más de que no lo pague el Gobierno Central. Además, los faltantes de Situado Fiscal los cubre el Gobierno Central a través del Fondo de Compensación Educativa creado por la Ley del Plan de Desarrollo [del gobierno Samper], lo que aparecería como una inconsistencia más de criticar la descentralización fiscal como origen del faltante fiscal» (1997, 142).

El impacto sobre las finanzas públicas de las nivelaciones no se limita a la suma que debe girar cada mes el Ministerio de Hacienda para cubrir la nómina. Aumentos reales en la remuneración, aunque pequeños, tienen efectos multiplicadores importantes cuando hay regímenes prestacionales y pensionales especiales y privilegiados. Ahora bien, congresistas, magistrados de las altas cortes, militares, docentes y ciertos trabajadores de la salud gozan de este tipo de beneficios²⁵. La coincidencia no deja de ser preocupante.

¿Existe alguna explicación razonable de las decisiones de política que se tradujeron en las nivelaciones?

Una es la verdad de perogrullo, según la cual la competencia y motivación de los funcionarios públicos está determinada, al menos en parte, por su compensación. El Banco Mundial, por ejemplo, sugiere que si la remuneración ofrecida a servidores públicos no es comparable a la de cargos privados de responsabilidad similar, será difícil reclutar candidatos de las cualidades deseables²⁶. Se ilustra esta recomendación con ejemplos de países como Singapur cuya burocracia se considera eficaz y eficiente; allí los salarios de los servidores públicos son incluso superiores a los del sector privado (BANCO MUNDIAL, 1997, 95). También se llama la atención a una correlación positiva entre bajos sueldos en el sector público e índices de corrupción percibida²⁷. El Banco Mundial es sensible a los problemas financieros derivados de altos salarios en el gobierno y su recomendación puede resumirse en «pague bien pero reduzca el número de funcionarios». Según la Comisión de Regulación del Gasto se aplicó dicha receta durante la primera mitad de la década del noventa²⁸.

Pero hay evidencia parcial de que ese no fue el caso general en Colombia. El

número de educadores públicos creció en 35 % entre 1990 y 2000²⁹, y el de trabajadores oficiales de la salud en 21 % entre 1994 y 1997³⁰. Entre 1990 y 1995, la planta de personal de la justicia creció en 55 % y en consecuencia, «Colombia ha llegado a la relación más alta de Latinoamérica de funcionarios judiciales (incluidos los fiscales) por cada 100.000 habitantes»³¹. La fuerza pública también aumentó sus efectivos, por razones que se discutirán con mayor detalle en la siguiente sección. Por último, muchas de las reformas estructurales de la década del noventa “privatizaron” empleos públicos, sin que sus costos dejaran de ser financiados por el presupuesto. Se trataría de un espejismo estadístico. Un caso ilustrativo es el recurso cada vez más frecuente de la administración pública a nóminas paralelas y contratos por fuera de planta³².

A más de la inconsistencia interna de una política de gestión de los recursos humanos que aumenta generosamente la compensación y no disminuye (o incluso multiplica) el número de funcionarios públicos, caben algunas acotaciones acerca de la misma:

a) La postulación de una relación causal entre nivel de remuneraciones y calidad de la función pública puede obedecer a una confusión entre variables de tipo “*stock*”, o inventario, o variables de tipo flujo, en especial cuando hay estabilidad laboral de los funcionarios públicos. Es perfectamente lícito concluir, a partir de un análisis comparativo internacional de corte transversal, que hay correlación entre las dos variables. ¿Es lógico inferir del resultado anterior que, si se suben los sueldos de los funcionarios de Guinea a los niveles de Singapur, obtendrán los guineanos un gobierno de calidad equivalente? El solo hecho de mejorar la asignación de un funcionario no lo hace más inteligente o laborioso. En la gran mayoría

de los casos, se está pagando más por lo mismo. Puede argumentarse que la carrera administrativa se hace más atractiva a nuevos postulantes; pero mientras las cualidades de quienes ingresan a la función pública se manifiesten en mejores servicios pasará algún tiempo. Las crisis macroeconómicas por exceso de gasto público no suelen demorarse tanto en llegar.

b) En el razonamiento descrito en el literal anterior, puede encontrarse una falla común de la evaluación de los resultados de la actividad pública: confundir el valor de los insumos utilizados con la calidad y cantidad de resultados. No necesariamente será una mejor una administración más costosa.

c) De parte de quienes toman decisiones, puede haber una falla de racionalidad: la inconsistencia intertemporal. Conceder una nivelación multianual, cuyos costos salariales sólo se verán al cabo de varios años y cuyos costos pensionales sólo se verán al cabo de varias décadas, de hecho absuelve al funcionario que toma la decisión de responsabilidad personal y política³³. La cosa no era tan grave cuando los niveles de inflación en Colombia eran relativamente altos, pues siempre había la posibilidad de reducir sueldos y pensiones en términos reales luego, mediante ajustes nominales inferiores a la variación del IPC. Con niveles bajos y estables de inflación como los que se presagian, ese recurso deja de existir debido a la inflexibilidad hacia la baja de las remuneraciones nominales³⁴.

Estas salvedades encuentran una confirmación en las palabras de quien fuera uno de los principales responsables de las “nivelaciones”: el ministro de Hacienda HOMMES del gobierno GAVIRIA: «Los salarios de policías, militares, jueces y maestros eran ridículamente bajos antes de 1990. Desde entonces se han hecho esfuerzos para me-

jorar estos salarios y darle mayor prestancia a las profesiones vinculadas a la educación, la justicia y la preservación del orden público. La nueva composición del gasto público refleja esta preocupación sobre la necesidad de fortalecer las instituciones. Sin embargo, sin que tenga (*sic*) una profunda reforma en el sistema administrativo y en el sistema de incentivos de estas instituciones, *es posible que el solo aumento de salario no tenga el impacto deseado y haya sido una transferencia improductiva, en su mayor parte*» (2002, 283, énfasis añadido).

En la práctica, puede sospecharse que sobre el proceso de toma de decisiones sobre las nivelaciones salariales durante la década del noventa pesaron al menos tres factores que comportan alguna irracionalidad.

Uno es el síndrome del alto funcionario “yuppie”. Si se reclutan personas exitosas del sector privado para la administración pública, es apenas normal que tomen decisiones acerca de su compensación y la de sus subalternos en función de los patrones usuales del medio de donde provienen. No siempre ponderarán el problema de la sostenibilidad de la nueva estructura de remuneración en el sector público, si su expectativa personal es la de retornar pronto a la empresa privada.

Otro es la presión sindical, especialmente cuando las decisiones públicas sobre nivelaciones son objeto de “concertación” privada (es decir, secreta) en el curso de negociaciones colectivas. Es posible que la debilidad política del gobierno SAMPER, en medio del proceso 8000, lo haya hecho más propenso a conceder nivelaciones a cambio del apoyo o neutralidad de los principales sindicatos de empleados públicos.

Por último, cabe recordar que durante la administración GAVIRIA y los primeros años de la SAMPER eran corrientes expec-

tativas muy optimistas acerca de los ingresos esperados del petróleo. Quizás esto haya sesgado su juicio y las haya llevado a comprometer de antemano los frutos de una bonanza que sólo se materializó de manera parcial y pasajera.

V. IMPERATIVOS FISCALES DE LA GUERRA

Antes de la vigencia de la Constitución de 1991, Colombia era un caso único. Ninguno otro país del mundo había tenido una inflación moderadamente alta y estable durante varias décadas. El conflicto interno tenía características de singularidad afines: baja intensidad, larga duración y poca incidencia sobre la economía.

Los nuevos arreglos institucionales llevaron a una baja significativa de la inflación, pero la guerra se ha vuelto cada vez más recia y costosa. Como señala CAMILO ECHANDÍA, «el conflicto colombiano se ha ampliado con el paso de los años en forma paralela con el fortalecimiento de la guerrilla, en particular de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC). Esta agrupación comienza a alcanzar sus principales objetivos estratégicos a partir de la década del ochenta: acumular recursos, desdoblarse para ampliar su presencia territorial y aumentar su influencia a nivel local. En los años noventa las acciones propias de la confrontación –tanto contactos armados y hostigamiento como sabotajes a infraestructura económica aumentaron ostensiblemente [...] Estos cambios ponen de presente la mayor capacidad militar con que cuenta hoy la guerrilla colombiana...» (ECHANDÍA, 2002 b).

La convocatoria de la Asamblea Constituyente por el presidente GAVIRIA tuvo, entre otros objetivos, el de servir de ins-

trumento de su política de paz. Es así como se previó la posibilidad de que los grupos alzados en armas que hubieran aceptado la negociación tuvieran escaños en la Asamblea³⁵. Sin embargo, la confrontación militar con las FARC se agudizó inmediatamente antes del inicio de sus sesiones con la toma de Casa Verde a finales de 1990. El resultado en el corto plazo fue la intensificación de la actividad armada de la guerrilla³⁶. Esta también amplió la cobertura espacial de su actividad. En 1991, se registraba presencia guerrillera en 437 municipios, mientras que cuatro años más tarde afectaba a 622 (BEJARANO *et ál.*, 1997, 131).

A ello se suma la transformación estructural del conflicto a lo largo de la última década. Esa transformación tiene tres dimensiones, la política la geográfica y la económica:

a) En lo político, cabe destacar la presencia de un nuevo actor —la guerrilla de derecha que de ordinario se denomina paramilitar— y el cambio de la forma como se relacionan los movimientos insurgentes con la población de las zonas donde actúan. «La guerrilla dirige ahora sus mayores esfuerzos hacia la conquista del control de poblaciones, como el medio para lograr el reconocimiento de influencia en la gestión local del país. Al constituirse como poder *de facto* en los municipios, busca apoyarse en esa gestión local para ganar espacios de negociación con el poder central, reclamando legitimidad y representatividad nacional» (ECHANDÍA, 2002 a, 243).

b) En lo geográfico, además de lo que pueda inferirse del crecimiento en el número de municipios donde actúan las guerrillas de izquierda y derecha, es evidente que la actividad de parte y parte está encaminada hacia «la conquista de zonas con elevado valor estratégico» (*ibíd.*, 231). Un buen ejemplo de ello ha sido el empeño de las

FARC en abrir un corredor hacia la Costa Pacífica desde las áreas que controla en el interior del país para compensar su expulsión del Golfo de Urabá por los paramilitares.

c) El aspecto económico está dado por la diversificación de las fuentes de financiamiento de los diversos grupos insurgentes, y en especial por su aprovechamiento cada vez mayor de los recursos derivados del narcotráfico y de los narcocultivos. Ello les ha dado una autonomía financiera sin precedentes en la historia del país, aunque es acorde con la experiencia internacional analizada por estudiosos como PAUL COLLIER.

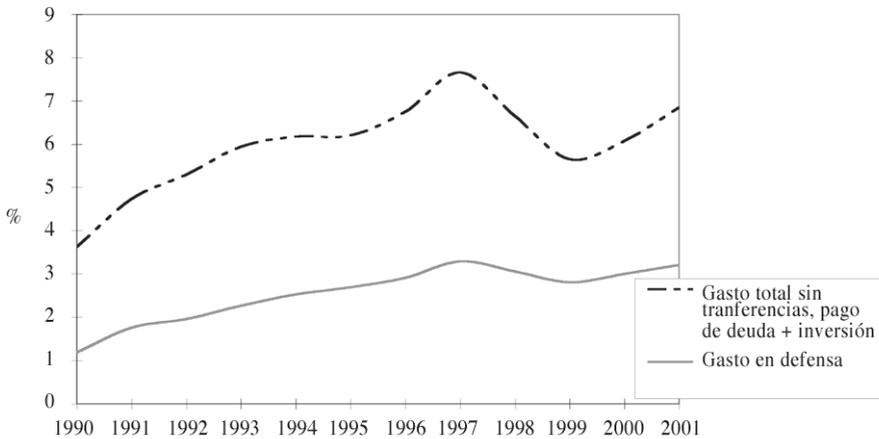
Este resumen no pretende agotar la compleja dinámica del conflicto colombiano, ni desconocer sus implicaciones en el ámbito de los derechos humanos. Es muy acertada la descripción de DANIEL PÉCAUT: se trata ya no de una guerra civil sino de una guerra contra los civiles. Sin embargo, permite establecer el hecho de que la fuerza pública colombiana enfrenta un reto cada vez mayor para dar cumplimiento al fin esencial de un Estado de Derecho, el imperio de la ley.

Ese reto puede resumirse en una cifra: el pie de fuerza de los grupos insurgentes pasó de 4.400 a 29.500 entre 1986 y 2000. O sea, un crecimiento del 570 %³⁷.

En la década posterior a la aprobación de la Constitución de 1991, los efectivos de las Fuerzas Armadas crecieron en 41 % y los de la Policía en 11 %³⁸.

El fortalecimiento de las Fuerzas Armadas, para que pueda contener los grupos alzados en armas, no han sido solo cuantitativo. Mejorar la capacidad de la Fuerza Pública también ha implicado cambios cualitativos —reemplazar conscriptos con soldados profesionales, darle a la tropa movilidad aérea y desarrollar la capacidad de atacar la guerrilla desde el aire—³⁹. Todo ello implica costos económicos.

GRÁFICO 4
GASTO GOBIERNO NACIONAL CENTRAL SIN TRANSFERENCIAS
Y SIN DEUDA VS. GASTO EN DEFENSA NACIONAL
1990-2001
(COMO PORCENTAJE DEL PIB)

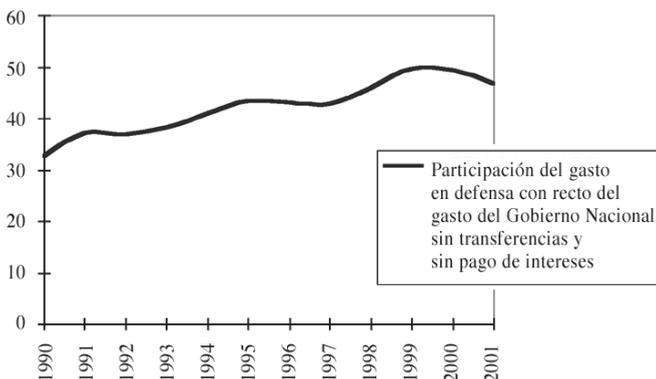


Fuente: Contraloría General de la República
Metodología: Ambos rubros incluyen el gasto en inversión.

El gráfico 4 permite valorar la magnitud de ese esfuerzo. El gasto del Ministerio de Defensa (incluyendo gastos de funcionamiento y de inversión de la Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional) ha crecido del equivalente del 1.8 % del PIB cuando

se aprobó la nueva Constitución en 1991, a un 3.2 % en 2001. Ello no obsta para que analistas externos sugieran que «el nivel del gasto es bajo para un país que está combatiendo una insurgencia activa» (RAND, 105).

GRÁFICO 5
PARTICIPACIÓN DEL GASTO EN DEFENSA CON RESPECTO DEL GASTO
DEL GOBIERNO NACIONAL SIN TRANSFERENCIAS Y SIN PAGO DE INTERESES
1990-2001
(PORCENTAJES)



Fuente: Cálculos de los autores con base en datos del gráfico 4.

El gráfico 5 arroja otra perspectiva. Se trata de una comparación entre el gasto del Ministerio de Defensa y el total del gasto discrecional del GNC, que incluye para este efecto inversión, servicios personales y gastos generales, pero excluye transferencias y pago de intereses. En 1991, el gasto en defensa correspondió a un poco más de la tercera parte del total del gasto discrecional. En 2001, había llegado a casi la mitad de ese mismo total. Sin perjuicio de la urgencia que pueda tener el aumento del gasto bélico, es evidente que el margen de maniobra que da la situación fiscal del GNC para atenderlo se ha reducido⁴⁰.

Una causa menos visible del crecimiento del gasto público en defensa ha sido el hecho de que sólo parte del incremento se ha traducido directamente en mejoras en la capacidad militar. La Comisión de Racionalización del Gasto documentó algunas de las rigideces en la asignación de recursos que tienen este efecto, y concluyó su análisis así: «Si bien el aumento del número de efectivos ha tenido incidencia notable, la nivelación salarial y las transferencias a la seguridad social –compromiso que no se cumplía en forma rigurosa antes– han sido los factores de más amplio efecto en el crecimiento del presupuesto asignado a este frente de la actividad pública. Con todo, las mayores erogaciones no se reflejan en la efectividad de la fuerza, porque no es precisamente por este medio como se puede encarar el conflicto»⁴¹.

VI. CONCLUSIONES Y ALGUNAS RECOMENDACIONES

No se requiere un examen profundo de las finanzas del GNC para concluir que la inquietud acerca de su sostenibilidad tiene fundamentos sólidos. Sin duda ello será el

problema económico central de Colombia durante los próximos años.

¿Hasta que punto tiene ese problema raíces de carácter constitucional?

La literatura internacional sobre los determinantes del tamaño del Estado que se reseñó en este artículo ofrece dos tipos de explicaciones: la decisión democrática de la colectividad de aumentar su consumo de bienes públicos; y las decisiones de quienes ejercen la autoridad –políticos y burócratas– que tienen un sesgo hacia la maximización del presupuesto y que no siempre reflejan las preferencias de la ciudadanía. El segundo caso implica el riesgo la manipulación del electorado por los detentadores del poder, en especial cuando hay asimetrías de información.

Si se toma el texto constitucional, y en particular sus disposiciones sobre educación, salud y descentralización, como indicador de la voluntad popular de los colombianos, puede aducirse que sí hubo una decisión democrática de aumentar la provisión de esos bienes públicos y de fortalecer los gobiernos territoriales. Y esa decisión efectivamente tuvo un costo fiscal elevado. Podría argumentarse que la instrumentación financiera de la descentralización, en particular las transferencias a los gobiernos territoriales, ha sido un determinante de la crisis fiscal. De hecho, ese es la esencia del diagnóstico que condujo a la aprobación del Acto Legislativo 1 de 2001.

Sin embargo, como se desprende del análisis presentado en este ensayo, la crisis financiera del GNC tiene por lo menos dos causas adicionales, una endógena y otra exógena. Ninguna de las dos, a simple vista, es un resultado necesario de las reformas constitucionales de 1991.

La causa endógena es la generosidad del Estado con sus servidores, manifiesta en las nivelaciones salariales de la década del no-

venta. La remuneración real de los grupos más numerosos de empleados del Estado, entre ellos militares, educadores y trabajadores de la salud, se mejoró significativamente con base en una política generalizada de “nivelar por lo alto”. No es fácil encontrar una disposición de la Constitución de 1991 que la ordenara. Incluso, el numeral 2 de su artículo 268 ordena al Contralor General de la República «determinar el grado de eficiencia, eficacia y economía con que hayan obrado» los responsables del erario público.

No resulta obvio que estos principio sean consistentes con decisiones que implican asumir compromisos laborales a largo plazo, en términos del número y la remuneración de los servidores públicos, que no guardan proporción con las disponibilidades del fisco. Las consecuencias de esta inconsistencia se observan tanto en las erogaciones directas de funcionamiento del GNC como en el monto de las transferencias que debe realizar a las entidades territoriales para cubrir las nóminas de educadores y trabajadores de la salud.

¿Cómo puede entenderse esa desmedida generosidad?

Una respuesta posible está dada por el modelo de la burocracia maximizadora de presupuestos de NISKANEN. En la práctica, influyen en la toma de las decisiones sobre remuneraciones quienes se benefician de ellas. No es evidente que hubiera habido suficiente control político sobre las mismas. El debate sobre las nivelaciones y sus consecuencias económicas, dentro del Congreso y fuera de él, ha sido más bien escaso⁴².

No se quiere decir con esto que los servidores del Estado no merezcan una compensación adecuada, ni que se hubieran tomado las decisiones respectivas con mala fe. En palabras de NISKANEN, los burócratas en su mayoría son personas «intelligen-

tes, industriosas y tienen un genuino compromiso con su organización» (1994, 271). Sin embargo, cuando fallan los controles externos las burocracias son propensas a tomar decisiones que son racionales para ellas, pero irracionales desde la perspectiva de la sociedad en su conjunto. Ello puede haber ocurrido en Colombia.

La segunda causa del desbordamiento del gasto del GNC fue exógena: la evolución del conflicto interno. El fortalecimiento militar y logístico de los grupos insurgentes hizo inevitable una reacción equivalente de la sociedad colombiana, representado por su Estado. Es probable que dicha decisión sea acorde con la mayoría de la opinión, a juzgar por las percepciones relativamente favorables de la Fuerza Pública y las muy negativas sobre guerrilla y paramilitares que captan las encuestas. Ello no comporta un espíritu “guerrerrista”. Como lo señala Camilo Echandía, «el fortalecimiento de la capacidad militar del gobierno será una condición necesaria para el logro de la paz, sólo si se entiende que no es viable derrotar militarmente a los alzados en armas [...] el objetivo político debe ser el de crear condiciones de madurez del conflicto y abrir paso a la solución política negociada del conflicto armado interno» (2002 b).

No es este el lugar para discutir si el uso dado por el estamento militar a los recursos que le ha asignado el Estado colombiano ha sido el ideal. Sin embargo, resulta claro que los recursos humanos y económicos con que cuentan los grupos insurgentes han crecido mucho más que el presupuesto de defensa y seguridad del Estado. Pero a la vez, la situación financiera del GNC hace que las posibilidades seguir aumentando los recursos para los militares sean limitadas.

Algunas recomendaciones que se desprenden del anterior análisis son:

a) Es necesario un mayor debate académico y público sobre la eficiencia y eficacia del gasto público. Cuando la sociedad, por decisión democrática, destina mayores recursos económicos a la provisión de bienes públicos debe tener mecanismos para constatar que los mismos se utilicen de manera apropiada.

b) Las decisiones sobre las asignaciones laborales de los servidores del Estado deber ser objeto de particular escrutinio por parte de los órganos de control político y la opinión pública en general. Sería conveniente crear un requerimiento de información, que obligue a que con anterioridad a la adopción de cualquier decisión de este tipo, se realice y publique un análisis económico detallado de sus costos totales a mediano y largo plazo, incluyendo la incidencia prestacional y pensional. Ese requisito debería aplicarse incluso para el caso de negociaciones colectivas que involucren a servidores públicos.

c) Se debe fortalecer la capacidad de análisis, dentro y fuera del Estado, de las políticas de seguridad y defensa y de sus implicaciones presupuestales. El principio de la subordinación del estamento militar a la autoridad civil exige que ésta cuente con elementos de juicio imparciales y suficientes para evaluar las propuestas de aquél. Es esa la práctica usual en países desarrollados. Como reza el dicho, la guerra es un asunto demasiado importante para dejárselo a los militares.

MAURICIO PÉREZ SALAZAR
Decano
Facultad de Economía
Universidad Externado de Colombia

CLAUDIA CAROLINA CÓRDOBA
Estudiante
Facultad de Economía
Universidad Externado de Colombia

1. Véase, por ejemplo, la discusión de HERNÁNDEZ, *et ál.*, 2000.

2. Para una discusión más amplia de los argumentos teóricos a favor de la descentralización, véase COHEN *et ál.*, 2002.

3. Por medio de los artículos 356 a 358 de la C. P. y Ley 60 de 1993.

4. Por medio del Acto Legislativo 1 de 2001 y la Ley 715 del mismo año. Según ECHEVERRY *et ál.*, «la reforma estructural más importante de este gobierno [el de PASTRANA] fue la modificación de la Constitución en lo concerniente a la participación de las regiones en los ingresos del Gobierno nacional, y el consecuente cambio de la ley que rige el uso de esas participaciones. Esta ley regula el gasto en educación, una buena parte del gasto en salud, agua potable y saneamiento básico, y otras inversiones de los municipios y departamentos» (2002, 19).

5. Para un análisis detallado de los problemas de la descentralización en Colombia y su relación con las políticas de educación y salud, véase CRG [COMISIÓN DE RACIONALIZACIÓN DEL GASTO], 1997, t. III.

6. OCAMPO resume así los resultados obtenidos: «El incremento del gasto público social logró el objetivo de aumentar la cobertura de los servicios sociales. Las coberturas de la educación, particularmente de educación secundaria, y de seguridad social en salud aumentaron en forma rápida entre 1993 y 1997: del 68 al 80 % en el primer caso y del 24 al 55 % en el segundo (y a 65 % en 1999). También aumentaron las coberturas de los servicios públicos. Como resultado de todo ello, la población con necesidades básicas insatisfechas se redujo notablemente, del 37.2% al 25.9 %» (2001, 27).

7 No se pretende realizar un examen detallado de los componentes del gasto en cada caso, sino de identificar grandes tendencias de política durante la década del noventa. Se refiere al lector interesado a CRG, 1997.

8. BORCHERDING, *et ál.*, 2001, 5. Véase la discusión de trabajos empíricos recientes sobre la ley de WAGNER en el mismo artículo, pp. 5 a 7.

9. Valga la pena señalar que esta situación puede haber cambiado radicalmente en las últimas décadas por la introducción de las tecnologías informáticas. La pregunta sería entonces otra: ¿el Estado sí está dando uso a las técnicas y prácticas gerenciales que le permitirían sacar máximo provecho a esas innovaciones?

10. «Como ha señalado BUCHANAN, el rezago de la productividad en el sector gubernamental puede ser más sintomático de por qué el crecimiento del gobierno es más un “problema” que su causa». MUELLER, 1997, 325.

11. Por cuanto la negociación entre particulares tendría costos exorbitantes. Este es el verdadero alcance del teorema de Coase. En el ámbito financiero, crisis bancarias de cierta magnitud o quiebras sonadas, como la de *Enron*, suelen producir llamados a una regulación estatal más estricta.

12. Lo que genera problemas metodológicos severos cuando se está discutiendo el tamaño del Estado. Para alcanzar el mismo resultado, un modelo de gobierno que minimiza el gasto pero utiliza intensivamente herramientas regulatorias puede resultar más costoso para la sociedad que uno con las características opuestas. Véase la discusión de BORCHERDING *et ál.*, 2001, 17-21.

13. RODRIK, 1996, 26. Sin embargo, el autor advierte que su conclusión general puede no ser aplicable a economías, como la colombiana, donde hay concentración de exportaciones en pocos productos y grandes riesgos de variación en los términos de intercambio.

14. La tasa de dependencia se define como la relación entre la población que no está en edad de trabajar y la que sí lo está (el último grupo comprende las personas de entre 15 y 64 años). En cuanto mayor sea la proporción de niños (que estudian en vez de trabajar) y de viejos (que han dejado de laborar y que pueden tener derecho a una pensión) en una población dada, es lógico suponer que mayores serán sus exigencias sobre el Estado.

15. Citado en SEN, 1999, 122. Véase también la discusión de MUELLER, 1997, 333-337 y MCKENZIE, 25-27.

16. Véanse además MUELLER, 1997, 337-347 y MCKENZIE, 1999, 31-42.

17. Hay distintas fuentes estadísticas relativas a las finanzas públicas colombianas. El análisis de este ensayo toma como base las cifras de la CGR. Otras fuentes pueden arrojar resultados distintos, pero las tendencias generales no cambian.

18. Que comprende servicios personales, gastos generales y transferencias.

19. Otra forma de presentar la situación es el indicador de "gastos obligatorios", propuesto por HERNÁNDEZ *et ál.*, 2000, 157-158.

20. La regla no es original de la Constitución de 1991. Una norma de alcance similar fue adoptada por el artículo 1 del Acto Legislativo de 1983.

21. Puede encontrarse una recopilación histórica de las normas que decretan ajustes generales en CLAVIJO, 2001, 63-64.

22. Para una discusión de dicho fallo en el marco de la crítica económica de la jurisprudencia consti-

tucional, véase PÉREZ SALAZAR, 2003, p. 75.

23. CRG, 1997, t. II, 142. Por diferencias metodológicas con la CRG, los docentes no se consideran el cálculo del promedio que certifica el Contralor General.

24. CLAVIJO, 2001, 53 Se refiere el lector al gráfico 2 del trabajo citado (*ibíd.*, 54), cuya similitud con el gráfico 3 del presente ensayo es notable.

25. Sobre el particular, véase MERCHÁN, 2002.

26. 1997, 94. Sin embargo, condiciona este planteamiento al decir que debe ser una parte de un sistema más general de gestión de personal que incluya mecanismos de reclutamiento y promoción basados en el mérito.

27. *Ibíd.*, 104. El Banco Mundial tuvo tan poca previsión que en 1997, poco antes de la crisis asiática, elogiaba el espíritu de cuerpo y la capacidad de «la mafia de Berkeley de Indonesia y la banda de los cuatro de Tailandia», en alusión a los equivalentes en esos países de los "Chicago boys" chilenos (*ibíd.*, 83). A la luz de las revelaciones posteriores acerca de la realidad del manejo económico de Indonesia y Tailandia sobran los comentarios.

28. Véase CRG, 1997, t. II, 19-125.

29. COHEN *et ál.*, 2002, 13.

30. MINISTERIO DE SALUD, 1998, 31. Medido en términos de tiempo completo equivalente.

31. CRG, 1997, t. V, 80. El aumento de la planta de personal descrito no es inconveniente en sí. Por el contrario, tratándose de servicios intensivos en mano de obra, como la educación, la salud y la justicia, la mejora del cubrimiento y la calidad de los servicios probablemente lo requiera. Sin embargo, la combinación de aumento en los salarios reales, aumento en el número de funcionarios e ingresos fiscales estancados no es sostenible.

32. No es posible un dimensionamiento más preciso porque, como lo señala la CRG, «La falta de información sobre empleo [...] público es dramática» (1997, t. II, 151).

33. En esencia, este es el argumento de KNEEBONE (1997).

34. Y sin que importe mucho la jurisprudencia de la Corte Constitucional; la inflexibilidad a la baja de los precios nominales del trabajo es un hecho cultural generalizado.

35. Tanto el EPL como el PRT tuvieron representación en la Asamblea, con voz pero sin voto.

36. Véase en particular el gráfico 1 de BEJARANO *et ál.*, 1997, 38.

37. Para hacer este cálculo, se han tomado los estimativos presentados en RAND, 2001, para los

efectivos de las FARC (15.000 a 20.000), ELN (3.000 a 5.000) y paramilitares (8.000) en 2000 (cuando hay un rango, se ha utilizado el punto medio) y se han comparado con los mismos estimativos para 1986 (FARC, 3.600 y ELN, 800). No hay estimativo de los paramilitares para 1986, lo que puede sesgar hacia arriba el crecimiento.

38. Calculado sobre información del Ministerio de Defensa para el período 1992-2001.

39. Véase la discusión de RAND, 2001, 101-105.

40. Entre otros motivos, por cuanto la categoría de gasto discrecional como se ha definido aquí incluye los rubros presupuestales de la rama judicial y el sistema carcelario, ambos esenciales para llevar a cabo el conflicto dentro de parámetros propios de un Estado de Derecho.

41. CRG, 1997, t. v, 18. Las conclusiones de la Comisión confirman, para el caso del sector defensa, la hipótesis general desarrollada en la sección anterior del presente ensayo.

42. Con la notable excepción del informe de la COMISIÓN DE RACIONALIZACIÓN DEL GASTO (1997).

BIBLIOGRAFÍA

- BANCO MUNDIAL. 1997. *The State in a Changing World: World Development Report 1997*. Washington: World Bank.
- BEJARANO, J. A., CAMILO ECHANDÍA, RODOLFO ESCOBEDO y ENRIQUE LEÓN. 1997. *Colombia: inseguridad, violencia y desempeño económico en las áreas rurales*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- BECKER, GARY y CASEY MULLIGAN. 1998. "Deadweight Costs and the Size of Government", University of Chicago Working Paper. Policopiado.
- BORCHERDING, THOMAS, J. STEPHEN FERRIS y ANDREA GARZONI. 2001. "Growth in the Real Size of Government since 1970". *Claremont Colleges Working Papers in Economics*.
- CABALLERO, CÉSAR. 1996. "Gobernabilidad y finanzas públicas en Colombia". *Archivos de Economía*, 51.
- CLAVIJO, SERGIO. 1998. *Política fiscal y Estado en Colombia*. Bogotá: Uniandes.
- CLAVIJO, SERGIO. 2001. "Fallos y fallas económicas de las altas cortes: el caso de Colombia 1991-2000". *Revista de Derecho Público*, 12.
- COHEN, STEVEN, WILLIAM EIMICKE y MAURICIO PÉREZ SALAZAR. 2002. "Ética y la descentralización pública: el caso de la política de educación pública en Colombia". En: *Gerenciando las relaciones intergubernamentales. Experiencias en América Latina*. SONIA OSPINA y MICHAEL PENFOLD (eds.), Caracas: NASPAA y Nueva Sociedad, pp. 171-193.
- COMISIÓN DE RACIONALIZACIÓN DEL GASTO Y DE LAS FINANZAS PÚBLICAS (CRG). 1997. *Informe final*, Bogotá: Ministerio de Hacienda.
- COMMANDER, SIMON, HAMID DAVOODI y UNE LEE. 1996. "The Causes and Consequences of Government for Growth and Well-Being". *World Bank Working Paper*.
- CGR, 1995. "Cálculo del porcentaje para la asignación salarial de los miembros del Congreso de la República". *Informe Financiero*, diciembre.
- CUÉLLAR, MARÍA MERCEDES. 1996. "La Reforma Constitucional cambió el equilibrio del poder". *Estrategia Económica y Financiera*, 229.
- CUEVAS, HOMERO y MAURICIO PÉREZ SALAZAR. 2002. "La economía política de la Constitución de 1991". *OPERA 2001*, Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- ECHANDÍA, CAMILO. 2002 a. "La violencia en el conflicto armado durante los años noventa". *OPERA 2001*, Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- ECHANDÍA, CAMILO. 2002 b. "Estado actual del conflicto armado y perspectivas de paz". En: BERNARDO PÉREZ SALAZAR (comp.) *El laberinto colombiano*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2003.
- ECHEVERRY, JUAN CARLOS, ANDRÉS ESCOBAR y MAURICIO SANTA MARÍA. 2002. "Tendencia, ciclos y distribución del ingreso en Colombia: una crítica al concepto de 'modelo de desarrollo'". *Archivos de Economía*, 186.

- FELDSTEIN, MARTIN. 1996. "How Big Should Government Be?", *NBER Working Paper* 5868.
- HERNÁNDEZ, ANTONIO, LUIS I. LOZANO y MARTA MISAS. 2000. "La disyuntiva de la deuda pública: pagar o sisar". *Revista de Economía Institucional*, 3.
- HERRERA, SANTIAGO. 1997. "Una evaluación distinta de la situación fiscal colombiana". *Coyuntura Económica*.
- HOMMES, RUDOLF. 2002. "La apertura y las reformas económicas". En: A. BAQUERO (coord.), *Modelos de desarrollo económico: Colombia 1960-2002*. Bogotá: Oveja Negra.
- KNEEBONE, RONALD. 1997. "Institutional Design and Public Policy: a Macroeconomic Perspective". En: C. BRUCE, R. KNEEBONE y K. Mckenzie (eds.), *A Government Reinvented*. Toronto: Oxford University Press.
- McKENZIE, KENNETH. 1999. "Diseño institucional y política pública: una perspectiva microeconómica". *Revista de Economía Institucional*, 1.
- MERCHÁN, CÉSAR. 2002. "¿Cuáles son los colombianos con pensiones privilegiadas?". *Archivos de Economía*, 182.
- MINISTERIO DE SALUD. 1998. *Censo del recurso humano y dinámica salarial del sector salud oficial 1994-1998*. Bogotá: Ministerio de Salud.
- MUELLER, DENNIS. 1997. *Public Choice II*, Cambridge University Press.
- NISKANEN, WILLIAM, 1994. *Bueaucracy and Public Economics*, Aldershot: Elgar.
- OCAMPO, JOSÉ ANTONIO. 2001. *Un futuro económico para Colombia*. Bogotá: Alfaomega.
- PÉREZ SALAZAR, MAURICIO, 2003. "Razones y sinrazones de un debate: la crítica económica de la jurisprudencia constitucional colombiana, 1999-2002". *Revista de Derecho del Estado*, 14, junio.
- POSADA, CARLOS ESTEBAN y Francisco González. 2000. "El gasto en defensa seguridad y justicia". *Revista de Economía Institucional*, 2.
- RAND CORPORATION. 2001. *Colombian Labyrinth*. Washington.
- RODRIK, DANI. 1996. "Why Do More Open Economies Have Bigger Governments?". *NBER Working Paper* 5537.
- SEN, AMARTYA. 1999. *Development as Freedom*. New York: Knopf.
- TABELLINI, GUIDO. 2000. "Constitutional Determinants of Government Spending". Policopiado.