

# RETRATOS

CON:

## César Caballero

Bogotá, 25 de julio de 2006

César Caballero es consultor independiente, politólogo de la Universidad de los Andes, especializado en Gestión Pública y con maestría en Estudios Latinoamericanos de la Universidad de Oxford. Entre sus cargos anteriores se destaca su lugar como director del DANE durante 2 años, hasta septiembre de 2004, período durante el cual desarrolló la Encuesta Nacional de Calidad de Vida, y la de victimización, entre otras. Ha trabajado en el sector público desde los veinte años. Fue asesor en la Comisión Nacional de Regalías y del Departamento Nacional de Planeación.

En este número, *Divergencia* brinda el espacio a este personaje de la vida económica del país como reconocimiento de su transparencia y objetividad en sus labores desempeñadas, con el fin de mostrar un punto de vista de la coyuntura social y política de Colombia, para que el lector tenga una mayor información en temas como el manejo de cifras, la legitimidad, la gobernabilidad, la descentralización y las finanzas públicas.

### *Manejo de cifras y legitimidad*

Revista *Divergencia* (RD): ¿Cuáles son las principales diferencias entre su pro-

puesta metodológica del censo, frente a la que efectivamente se adelantó durante el 2005?

César Caballero (CC): La metodología propuesta no era de César Caballero, era una metodología que el DANE había adoptado desde el año 1994, y que se había venido preparando para realizar el censo. Cuando yo llegué a la dirección del DANE, lo primero que pregunté fue cómo pensaban hacer el censo, y la respuesta fue que los últimos seis directores del DANE habían planeado hacer un censo de facto, en el cual la gente se inmoviliza durante un día, para llevar a cabo el cuestionario.

No estoy aquí para defender una metodología que me haya inventado, sino una metodología que el DANE venía realizando, que había aprobado, y con la cual se habían hecho alrededor de cinco o seis censos experimentales para aprobar sus diferentes aspectos. Además, la gran diferencia es que la metodología propuesta por el DANE respondía a un largo trabajo de planificación, mientras la nueva metodología se improvisó. Simplemente se le ocurrió al nuevo director en una tomada de tinto con el Presidente. Lo estoy citando a él, cuando dijo que él se lo había propuesto al Presidente tomando

un café y que habían decidido cambiar la metodología. Cuando se improvisa, hay una gran cantidad de cosas que salen mal y en ese censo hay muchas cosas que salieron con problemas.

Yo diría que la gran diferencia es que mientras yo estaba tratando de hacer una cosa planificada y ordenada, que se había aprobado y donde se habían restringido al máximo las variables fuera de control, aquí se improvisó, y se dejó pasar una oportunidad histórica para el país.

RD: Adoptando esta nueva metodología, ¿cuáles son los cambios en construcción de variables e indicadores que se están implementando respecto a la medición de pobreza y calidad de vida en el país?

CC: El censo que nosotros planeábamos hacer era un censo con 50 preguntas que se le aplicaban a todos los ciudadanos. Ese censo incluía una discusión muy importante acerca de la distribución de las transferencias. Buena parte de la política social de Colombia se hace con base en un indicador de necesidades básicas insatisfechas, NBI. Ese indicador fue diseñado en los años setenta y distinguía entre los pobres y los no pobres, según el acceso a ciertos servicios. Mi posición es que hoy ese indicador no es bueno para el país, porque hoy un pobre en Colombia no es aquél que no tenga acceso a servicios públicos, porque yo creo que buena parte de la población lo tiene. El que es pobre es el que no tiene con que pagar la tarifa.

Para ponerlo en una frase: mientras un pobre de 1970 no tenía acceso a acueducto y alcantarillado, un pobre del año 2006 si tiene acceso, lo que no tiene es con que pagar la tarifa. Entonces, eso hace que la medición de la pobreza tenga que evolucionar y debe buscarse un indicador distinto. El problema es que en el actual censo se hizo un formulario básico con solamente 7 preguntas que fue respondido por toda la población, y otro formulario que tenía preguntas que podrían manejar este tema. Es ahí donde siento que el censo tiene mayores problemas, porque, parece ser, que no hubo el número suficiente de encuestas. Por lo menos, no hemos visto datos sobre eso. Pero sí creo que el país debe discutir esos temas. Me parece, y lo he expresado en varias ocasiones, que el gobierno ha manipulado el tema de las cifras de pobreza desde Planeación Nacional. Se creó una misión de pobreza, que de manera sorpresiva, con alguna metodología que no han terminado de explicar, hicieron bajar la pobreza a la fuerza.

RD: ¿Qué resultados sorprendentes ve en el censo y qué necesidades pone en evidencia?

CC: El censo no ha sido totalmente entregado. Lo que han entregado son los datos agregados de algunas ciudades. Me sorprende que el DANE publique la distribución porcentual entre hombres y mujeres y no sepa el total. Eso me parece sorpresivo. Me sorprende que digan que en Colombia hay 41 millones doscientos mil personas, pero no saben donde están. Eso me sorprende.

Yo esperaba que la población fuera menor de la que decían las proyecciones, pero no se si tanto como están dando los resultados. Pero digamos que, en esencia, el censo no ha sido entregado. Yo creo que, en un censo, el total es la sumatoria de las partes. El DANE publicó un total, pero no tiene todas las partes, lo cual, es bastante raro.

RD: Los datos entregados por el DANE en las encuestas de calidad de vida, y con algunas de las cifras entregadas del censo, muestran un país con altos grados de exclusión y falta de acceso a servicios necesarios. ¿Cuáles cree que son los mecanismos por los cuales se debe llevar a cabo un proceso de desarrollo que impacte a toda la población?

CC: Voy a decirles una frase que resume lo que quiero decir. Los impuestos son símbolo del progreso humano, y tener un buen sistema tributario, equitativo, y que sea capaz de cumplir con las necesidades de la sociedad, es fundamental. Yo creo que Colombia adolece de eso. Creo que Colombia no tiene en este momento un sistema tributario que permita corregir las ineficiencias de la sociedad. En Colombia hay demasiados niveles de exclusión. Exclusión política, exclusión de género, exclusión en muchos sentidos, y la manera de corregirlo es mediante una intervención redistributiva por parte del Estado. Únicamente mediante el ejercicio de un sistema tributario decente, y Colombia no tiene eso. No lo tiene hoy, y no lo ha tenido en los últimos años.

RD: Ya se han hecho notar los comentarios acerca de la legitimidad y credibilidad de los datos entregados por el DANE

¿Cuál cree que es el impacto de esto en la toma de decisiones gubernamentales y la planificación de desarrollo?

CC: El DANE y el actual director han hecho un mal manejo del proceso del censo y de la entrega de las cifras. Entregarlas a pedazos y a cuenta gotas genera incertidumbre. De hecho una de las primeras cifras que entregaron fue la tasa de educación, o el número de años que tienen los colombianos en educación. Esta cifra tuvo que ser recogida: dio el dato, y lo dio mal. Tuvo que salir a explicar y decir que lo había calculado sobre una población que no era. Eso me parece que es un pésimo manejo, y yo creo que la falta de legitimidad que están teniendo los datos corresponde a que el país notó la improvisación, y que se está haciendo un manejo a la ligera e irresponsable de la entrega de los datos, y eso es gravísimo.

Esta información es vital para la toma de decisiones del país, por lo que se debe tratar de construir un consenso alrededor de los datos, y la única manera de hacerlo es que los datos sean transparentes y, en mi criterio, lo único que ha pasado es que los datos han dejado de serlo.

RD: El esquema de desarrollo regional ha generado que el crecimiento de las principales ciudades del país establezcan una relación con los municipios aledaños. Si bien esta relación se ha dado de manera autónoma, se hace necesaria la planificación administrativa, ¿cuáles cree que son los principales retos que debe enfrentar la administración pública local para hacer viable este proceso?

CC: Lo primero es que Colombia tiene una gran diferencia frente a otros países de América Latina y de países en vía de desarrollo. Normalmente existe un gran centro de desarrollo urbano que ocupa más del 50% de la población. Éste es el caso de Argentina. Buenos Aires tiene 22 millones de habitantes y Argentina tiene 38 millones de habitantes. También es el de Chile, donde son 12 o 13 millones de habitantes, y Santiago tiene 6 o 7 millones; el caso de Perú y el caso de Ciudad de México.

Hay una gran cantidad de casos en los cuales Colombia es excepcional. Colombia tiene una red de ciudades muy importante, sin embargo esa red ha venido generando un proceso de metropolización. Uno de los casos es el de Bogotá, pero el otro de los casos, que también es muy importante, es el eje cafetero. Cuando usted coge el triángulo que hay entre Armenia, Pereira y Manizales, la población es cercana a los 2 millones de habitantes, y todos viven a una hora y media en carro entre sí, que es el mismo tiempo que toma usted para transportarse en Bogotá.

En Colombia, el esquema de gobierno se ha planificado con base en los municipios, en los departamentos y en la nación. Y hay un vacío, alrededor de un fenómeno social, que es el de la metropolización, en donde los problemas dejan de ser de los municipios y se convierten en los problemas de las ciudades regiones. Por ejemplo, en el caso de Bogotá, el tema del agua con la que nos vamos a abastecer en 10 o 20 años, es prioritario. Y no es el agua de nosotros, es el agua de Bogotá y de cerca de 70 municipios que están en la Sabana y en

las cercanías, y ese es un problema que Bogotá no puede resolver sola. Yo creo que ahí se está desnudando uno de los grandes problemas frente a los cuales hoy no tenemos la capacidad administrativa suficiente para afrontarlos.

### *Gobernabilidad, descentralización y finanzas públicas*

RD: La descentralización debe asumirse como una herramienta facilitadora del desarrollo económico local. Respecto a esto, ¿cuál es el papel de la inversión pública y las regalías para concretar las políticas de los gobiernos locales y cumplir con los proyectos especificados en sus planes de desarrollo?

CC: Son muy pocas las administraciones municipales que realmente tienen los instrumentos para generar desarrollo económico local. Éste se genera más en el esquema que tenemos hoy en Colombia desde unos incentivos que tiene el gobierno nacional. Creo que los municipios deberían ser promotores de su desarrollo local, pero realmente no tienen instrumentos para hacerlo. Ahí hay una gran mentira y en eso hay severas limitaciones que deberíamos revisar para saber cómo estamos afrontando la descentralización.

RD: El manejo de las finanzas públicas se ha convertido en uno de los temas de mayor discusión en este momento, en especial respecto a las propuestas para cambiar la adquisición y administración de los recursos de la Nación. ¿Cuáles cree usted que son los principales retos de la reforma tributaria que se avecina?

CC: En el año 2003-2004 yo fui el delegado del presidente Uribe en la misión de ingresos fiscales fomentada desde Fedesarrollo. La recomendación de la misión era muy clara, el país necesita una reforma tributaria que sea estructural y que le dé estabilidad a la gente. Cuando se dice que le dé estabilidad es que uno preferiría que el país expidiera una reforma tributaria sabiendo que en los próximos cinco, seis, siete u ocho años no va a haber necesidad de una nueva; eso es lo primero. Y lo segundo, es que aborde los temas estructurales de la tributación en Colombia. Lamentablemente, por lo que se ha conocido del proyecto de ley presentado por el gobierno, no consideró ninguno de los dos temas. Primero, el gobierno dice que esta reforma tributaria no es para recaudar más, pero aun el mismo gobierno dice que está generando un déficit del gobierno central de más de cinco puntos del PIB, y además el mismo gobierno dice que en el 2008 se van a generar seis puntos del PIB de déficit. Ahí hay una contradicción enorme. Yo creo que se necesita una reforma tributaria estructural, y una reforma que genera mayores ingresos fiscales en Colombia.

Una reforma tributaria estructural no sólo debe mirar los ingresos de la nación, sino también los ingresos de los departamentos y de los municipios. Como ciudadano uno no sólo paga el impuestos de renta o el IVA, los cuales son los que corresponden a la nación; uno también paga predial, industria y comercio, y paga los impuesto locales, de tránsito, de vías, las valorizaciones, etc. Entonces una reforma tributaria es-

tructural debería afrontar todos los tres niveles de la administración del Estado, tanto departamental, municipal, como nacional. Además, debería buscar por lo menos un balance fiscal en el mediano plazo, lo cual ha negado el Ministro de Hacienda, lo que quiere decir que en dos años vamos a tener otra reforma tributaria. Simplemente les recuerdo: en la campaña de 2002, (yo acompañé al presidente Uribe), el presidente les prometió a los colombianos que iba a hacer una sola reforma tributaria; ya van cuatro.

RD: ¿Cuáles cree que son las principales restricciones de gobernabilidad en el país?

CC: Colombia más o menos está pagando el 16% o el 17% del producto interno bruto como impuestos al año. En Chile se paga el 22% en Estados Unidos se paga el 30% y en la mayoría de los países europeos cerca del 42%. Esta es una sociedad que paga muy poquitos impuestos. Aquí los empresarios viven diciendo que la tarifa nominal del impuesto de renta que pagan es de las más altas del mundo, lo cual es cierto, el 37%. Pero si usted me pregunta la tarifa real que paga un empresario en Colombia es del orden del 19% o 20%, una de las más bajas del mundo, nos hechamos cuentos mentirosos. Entonces tenemos una tarifa nominal del 37% de renta, cuando usted con un buen contador y con todas las exenciones legales, sin evadir, sin hacer trampa, lleva eso al 19% de lo que debería pagar. Eso hace que la primera limitación de gobernabilidad es que tenemos un sistema de impuestos de mentiras.

Segundo, el aparato institucional colombiano que venía construyéndose alrededor de principios de la Constitución de 1991 era la existencia de una gran cantidad de entidades autónomas que limitaban el ejercicio del poder presidencial, pero eso quedó destrozado. Una de las cosas que en el largo plazo vamos a ver es que esto tiene grandes problemas, por la manera como se hizo y no necesariamente por la figura. Los balances de los sistemas de control institucional que hay en Colombia quedaron seriamente afectados y está llevando a una sobreconcentración de poder en manos de la figura del Presidente de la República, y eso me parece que es un experimento que Colombia probó por más de 100 años y creyó que no funcionaba. Sin embargo ahora va a tener que volver a aprobar el sistema.

Tercero, tenemos un conflicto interno que no ha sido solucionado y nos afecta. No podemos olvidar que en Colombia hay 5.000 personas secuestradas, y eso afecta la gobernabilidad. Además, una gran parte de la población colombiana no ve nunca los beneficios del desarrollo.

RD: Dados los problemas sociales del país, su gobernabilidad y los retos que debe asumir al afrontar un modelo de desarrollo basado en la apertura económica, ¿cuáles cree que deben ser las prioridades gubernamentales?

CC: Hay una cantidad de cosas pendientes en Colombia. Yo me concentraría en tres temas de reformas que creo que son posibles y necesarias en el corto plazo. Uno, una reforma tributaria sería, bien hecha, bien estructurada, la que lamentablemente no estoy viendo. Dos, una reforma al sistema de justicia. Colombia como sociedad no tiene justicia, y eso es gravísimo. Y tercero, hay que darle viabilidad al sistema de pensiones, pero definitivamente la sociedad colombiana necesita justicia.



Fotografía: Robert K. Accounts. 2002