

AJUSTE ESTRUCTURAL ESTADO EFICAZ Y REFORMAS AL CONTROL

Carlos Ariel Sánchez Torres *

RESUMEN:

Uno de los ejes del ajuste estructural de las finanzas públicas iniciado en 1998, es el relativo a los instrumentos de responsabilización y dentro de estos, el control de gasto, especialmente el control fiscal. Las tesis planteadas en este ensayo hace relación a (i) la necesidad de integrar el proceso de reforma de la administración junto con el de reforma del control fiscal; a menos que este se maneje exclusivamente desde una perspectiva de corto plazo, meramente fiscalista y (ii) dado que existe un interés colectivo al buen uso de los recursos públicos; al dejar de lado el control ciudadano las reformas pierden capacidad de generar mayor legitimidad estatal democrática.

ABSTRAC:

One of the axes of the structural adjustment of the public finances initiated in 1998, is the relative one to the instruments of responsibility and within these, the cost control, specially the fiscal control. The theses raised in this test do relationship to (i) the necessity to integrate the process of reform of administraci? along with the one of reform of the fiscal control; unless this it is handled exclusively from a perspective of short term, merely tax and (ii) since it exists a group interest to the good use of the public resources; when leaving of side the citizen control the reforms lose capacity to generate greater state democratic legitimacy.

PALABRAS CLAVE: Globalización, responsabilización, control fiscal, ajuste estructural.

A comienzo del siglo XXI, el mundo se encuentra en un momento de cambio profundo, de transformación y de gran complejidad. El orden y la predictibilidad de la época de la guerra fría han cedido paso a un sistema internacional donde rige la incertidumbre, el desorden y las contradicciones. En el mundo de la postguerra fría no hay una estructura global clara, nuevos ejes de conflicto reemplazan la confrontación bipolar, las reglas del juego de la política y economía global no son evidentes, y hay poco consenso acerca de los desafíos y los peligros más sobresalientes que nos amenazan.¹ La inestabilidad y complejidad que han reemplazado el conflicto este-oeste se han agravado e intensificado por el poder de las fuerzas de

* *Doctor en Derecho y Profesor Universitario.*

¹ MASON Ann. "Las implicaciones de la Globalización: La Reconfiguración del Estado", Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia. Bogotá. 2000.

la globalización que afectan cada rincón del mundo. En conjunción con la desaparición de los parámetros estrictos de la guerra fría, la velocidad y la dirección con las cuales la dinámica tecnológica global, la globalización de la producción y la proliferación de nuevos actores que están revolucionando el mundo de la postguerra fría son agobiantes. La difusión global acelerada de prácticas y conocimiento en las esferas económicas, políticas, socioculturales y tecnológicas que permean todos los niveles de las estructuras sociales, y que encogen las distancias sociales y geográficas que separan la gente, ha afectado cada dimensión del sistema global.²

El sistema económico internacional está estructurado en la actualidad con base en cuatro pilares que cumplen unas funciones específicas muy particulares, destinadas a sostener relaciones pacíficas entre las naciones, de manera que se pueda generar espacios de libertad en asuntos económicos. Estos cuatro pilares de la organización económica mundial fueron creados poco después de haber terminado la segunda guerra mundial, en la conferencia monetaria y financiera de las Naciones Unidas, que tuvo lugar en New Hampshire, cuyo ánimo primordial sentaba sus bases en evitar futuros conflictos bélicos originados por cuestiones económicas dentro del contexto internacional.

Desde hace varios años, diversos economistas, politólogos y asesores de grandes empresas, han dinamizado la globalización como un acontecimiento nuevo e inédito en el devenir del capitalismo, sostenido que es un proceso inexorable e ineluctable al cual es menester adoptar, sometiendo nuestra estructura social, económica y política para recibir los beneficios de ingresar en la abundancia y modernidad de un hipotético primer mundo.

Algunos de los aspectos que han contribuido a profundizar el proceso de globalización son:

1. La sistemática expansión mundial de las Corporaciones Transnacionales (C.Ts.) productoras de bienes y servicios, como también la de las grandes corporaciones bancarias, mediante sus inversiones de capital, las adquisiciones y fusiones que se realizan entre ellas, y el acaparamiento de los adelantos tecnológicos en casi todos los países del mundo, lo cual les ha posibilitado una enorme influencia económica, financiera, comercial y también política.
2. La creciente expansión del capital financiero y especulativo.
3. El continuo avance del desarrollo tecnológico producido en todos los sectores económicos y especialmente en la informática y en las comunicaciones.
4. El incremento del intercambio comercial mundial.

² Ibíd.

En los últimos años se ha insistido en que hubo un cambio cualitativo en la relación del Estado nacional vis a vis el mercado mundial que obliga a una redefinición de los términos tradicionales de los conceptos de soberanía y autonomía estatal. El avance del proceso de mundialización capitalista conocido como "globalización" ha cambiado los escenarios materiales y simbólicos sobre los que se construyeron las relaciones entre los estados y al interior de ellos en la etapa que siguió a la segunda guerra mundial. La crisis del modelo de Estado benefactor y el auge de la lectura y el recetario neoliberal se esparcieron por el mundo, junto a una visión hegemónica que sirvió para acotar sustancialmente los márgenes de elección y decisión autónomos.

Se afirma que esta mutación en la economía mundial implica que, aunque la mayor parte de la actividad económica sigue teniendo carácter nacional o local, el núcleo básico que marca los ritmos y orientaciones de inversión e influye sobre los mercados, es global: tiene la capacidad de funcionar como una unidad en un ámbito que abarca todo el planeta, a través de sistemas de información y redes de transporte informatizados.

Por su parte, las economías atrasadas o periféricas son estructuralmente vulnerables debido a las características de su especialización productiva y comercial, que las someten al deterioro de sus ingresos de exportación como también a variaciones bruscas de esos ingresos. Debido a esto, tienen insuficiencia de ahorro interno, y dependen para crecer del financiamiento externo en la forma de préstamos o inversión externa. Así, resultan vulnerables tanto a los movimientos de precios en el mercado internacional como a las condiciones del mercado financiero externo en lo que se refiere a tasas de interés y oferta de capitales.

El Estado actual y sus componentes locales hay que situarlos dentro del marco de la "globalización", fenómeno complejo en virtud del cual las restricciones de la geografía, en todos los aspectos, pierden cada vez más importancia o se desvanecen y los Estados Nacionales se entremezclan y se implican a través de relaciones y actores transnacionales, en redes cada vez más densas y ramificadas.

Desde este punto de vista, la globalización trae consigo un mercado mundial cada vez más poderoso, interrelacionado y complejo, el cual precisamente en virtud de su creciente importancia, substituye, y en ocasiones, hace irrelevante el quehacer político de los estados nacionales.

Debe insistirse por tanto, en un mundo multipolar, pero democrático, capaz de crear organizaciones regionales más allá de los Estados-Nación, y que permitan enfrentar a los grandes

monopolios privados que reinan en un mundo globalizado y así mismo que tengan la capacidad de emprender negociaciones colectivas a nivel interregional. Esta regionalización permitiría avanzar en los siguientes temas:³

- Reglas de acceso al mercado, para un nuevo marco de la Organización Mundial del Comercio. Esto puede facilitar el comercio de países como Colombia en mejores condiciones que las actuales.
- La reorganización del mercado de capitales, con el fin de evitar la especulación financiera internacional, lo que exige replantear el papel del Banco Mundial.
- La estabilización de los sistemas monetarios, con el fin de llegar a acuerdos regionales que aseguren una estabilidad relativa de los cambios, lo que evitaría el impacto de devaluaciones al interior de los socios comerciales, de una región.⁴

Durante la década de los setenta los países periféricos estuvieron también sometidos a las tensiones derivadas de las políticas cambiarias de los países centrales. En esos años, las fluctuaciones de los tipos de cambio de los países industriales provocaron presiones sobre los regímenes cambiarios de la periferia. Paralelamente, la inflación y posterior recesión de los países centrales se convirtió en una fuente de inestabilidad para economías periféricas, en algunos casos poniendo fin a décadas de estabilidad de precios, y en otros frenando procesos de estabilización iniciados.

Pero para el caso de América Latina este sistema de liberalismo económico llegó representado en la privatización de las actividades estatales; teniendo en cuenta, que no sólo se involucraron el proceso los entes económicos, sino todos aquellos que dependían del Estado de forma directa, o aquellos de economía mixta.

El Estado como agente económico dejó de existir en Europa⁵ y en los principales países de América Latina en la década de los 90 y hoy el proceso ha prácticamente concluido. Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, México, Perú, pueden ser citados como ejemplos en el campo de las privatizaciones. En estos países, el Estado ha sacado a la venta sus principales empresas industriales, comerciales y sociedades económicas y se ha llegado a privatizar hasta las empresas de prestación de los servicios de salud, previsión social, fondos de pensiones y hasta los servicios públicos esenciales, como transporte, agua, luz, teléfonos y buena parte del

³ SÁNCHEZ TORRES, Carlos A. "Globalización y soberanía monetaria". Ensayo. FUNDEBOYACA: Tunja.2.001

⁴ AMIN, Samir y HERRERA Rémy. "El sur en el sistema mundial de transformación". Trad. Por Gisela Daza. Trabajo Globalización e inequidades. Siglo del Hombre Editores Limitada, Bogotá 2000. Págs. 11-18.

⁵ DEBBASCH, C. « Les privatisations en Europe », Paris, 1989.

servicio de seguridad ciudadana. También la contratación y las relaciones laborales públicas cambian cada vez más hacia formas privadas. La banca mundial y el Fondo Monetario Internacional han presionado el cambio, pero la privatización, sobre todo, se ha tenido que admitir luego de los fracasos del modelo de economía estatal o de aquellas economías que tenían un fuerte sector público.⁶

Este cambio, esta privatización se dio gracias a la influencia que creó la extensión del socialismo por parte de la URSS; es la nueva concepción que se genera del mercado, mirado desde la ley de la oferta y la demanda que propusieron Keynes, Smith y Ricardo.

Formas de control

Dentro del sistema económico de cada nación, el Estado cumple unas funciones básicas referentes al ordenamiento y la regulación de todas las actividades que se adelantan en su interior; ellas se inician mediante la conformación de una estructura legislativa que produce normas de conducta generales y particulares para el desempeño correcto de las tareas. Así mismo, por medio del sistema normativo se toman todas las medidas necesarias para regular el comportamiento de sus agentes económicos, incluido él mismo, tendientes a fomentar el desarrollo social y el crecimiento económico, a brindar y satisfacer las necesidades por medio de los servicios públicos, distribuir con eficiencia los recursos del Estado y atender de manera adecuada todos los fenómenos y problemas socioeconómicos, coyunturales o estructurales que se le presenten.

La otra concepción del Estado se da cuando se convierte en agente del cambio, en productor de bienes y servicios, inversionista, bancario, "capitalista", empresario, en el sentido de ser gran propietario de medios e instrumentos de producción. No sólo es también planificador o programador de la economía y de la sociedad, con más poder que el Leviatán.⁷

Como es bien sabido, la crisis de la deuda dio lugar a profundos cambios en la estrategia de desarrollo de los países de América Latina y el Caribe. A medida que fue quedando de manifiesto que no se trataba de un evento transitorio sino más bien de un cambio permanente en el entorno macroeconómico, las medidas iniciales se transformaron rápidamente en programas de ajuste estructural orientados a promover las reformas económicas compatibles con el nuevo escenario.

⁶ DROMI, J.R. *Reforma del Estado y Privatizaciones*, Buenos Aires, Astrea, 1991. TAFUR GALVIS, A. "La Constitución de 1991 y la modernización del Estado colombiano -Privatización de empresa públicas", Bogotá, Universidad Externado, 1993, pp. 181 ss.

⁷ AMATO, G. "Lo Stato sociale. Verità e problemi en *Forme di Stato e di governo, Manuale di diritto pubblico*", Il Mulino, Bologna, 1998, v. I, pp. 52 ss.

De esta manera, a partir de los ochenta, las economías de América Latina y el Caribe, con diferentes grados de intensidad, iniciaron un amplio programa de reformas estructurales, entre las que destacan la liberalización comercial y la integración económica; la apertura a la inversión extranjera; la liberalización de precios; la desregulación de los mercados financieros; la flexibilización en el mercado de trabajo; la privatización, desincorporación y capitalización de empresas públicas; el cambio del modelo de financiamiento de la previsión social; y la descentralización fiscal, especialmente de la prestación de servicios sociales en educación y salud.

En buena medida, la crisis de los ochenta reflejó una crisis de la concepción del Estado como actor del proceso de desarrollo. En consecuencia, la reorientación del desarrollo regional ha girado en torno a la revisión del rol asignado al Estado, configurando un cambio permanente de régimen fiscal. Así por ejemplo, los procesos de privatización y modernización han significado en muchos países ingresos extraordinarios en el corto plazo y reducciones permanentes del gasto y el empleo públicos, al tiempo que han incrementado las demandas de un adecuado sistema de regulación de los servicios privatizados. La descentralización significó alterar la distribución de recursos y competencias entre diversos niveles de gobierno y, con ello, los esquemas de transferencias intergubernamentales.

De igual modo, la liberalización comercial exigió modificar las estructuras tributarias, aumentando la importancia relativa de las bases imponibles internas (principalmente sobre el consumo, en la forma de impuesto al valor agregado, IVA). Junto con ello, la desregulación del sistema financiero –orientada a promover el desarrollo del mercado interno de capitales– facilitó, en varios casos y con grados diversos, el cambio del modelo de financiamiento de la previsión social, de sistemas de reparto hacia sistemas de capitalización, permitiendo de paso una ampliación del financiamiento interno del gobierno y del sector privado, incluyendo, potencialmente, los proyectos privados de infraestructura.

El nuevo contexto externo de globalización y el notable incremento de acuerdos comerciales a nivel subregional agregan nuevos desafíos, sin eliminar los anteriores. En efecto, el proceso de globalización acentúa la integración e interdependencia de mercados.

Ajuste Estructural y la reconfiguración del Estado colombiano

Colombia no ha escapado de las tendencias globalizantes que encierra dicho proceso, y desde finales de la década de los 80 e inicios de los 90, ha venido articulándose decididamente a ellas

mediante una serie de transformaciones en las formas de intervención de Estado en los procesos económicos, sociales y políticos, que ha redundado en la composición e incidencia de las fuerzas sociales en la sociedad colombiana, y por supuesto, buena fuente de ello ha radicado en el tema económico.

El tema del ajuste estructural, comienza a ser una preocupación para la economía colombiana, a partir de 1991, con la liberalización del modelo económico, que requiere unas condiciones fiscales, y económicas, cuyo cumplimiento es en buena parte responsabilidad de la banca central. Hacia 1997, el modelo hizo crisis es el Asia, Rusia y Brasil y la receta para evitar el contagio entre nosotros, fue altas tasas de interés para evitar fugas de capital y controlar riesgos inflacionarios. Como consecuencia, el crecimiento económico dejó de avanzar en el segundo semestre de 1998 y dos años después, en medio de la peor recesión del siglo XX, la Corte Constitucional, se percató del impacto de las altas tasa de interés en los créditos de vivienda y reliquidó los mismos, como consecuencia de polémica decisión. De la misma manera, un modelo de libre circulación de capitales, genera una exposición impredecible de riesgo cambiario para el país, con una moneda sobrevaluada hasta 1998, con un crecimiento de la deuda externa, pública y privada, estimulado por ello, en el marco de la libre movilidad de capitales. Una de las consecuencias de la crisis ha sido agravar el déficit fiscal, ocasionado previamente en buena parte por el aumento de los gastos del estado, como efecto del las reformas constitucionales de 1991. La exigencia de equilibrio fiscal, y la financiación del mismo a través de créditos externos o del mercado, no inflacionarios, ha generado crecimiento de la deuda y alza de las tasas de interés. Hoy la nación es el principal deudor del sector financiero y el servicio de la deuda, supone el 30% del presupuesto nacional.

Igualmente, una de las causas del ajuste, esta dada por la propia actitud del FMI, frente al ideal de paridad monetaria a nivel internacional, ya que el organismo multilateral presionó la limitación a las devaluaciones y el control a la inflación en cada uno de los países donde irradia su acción; para ello la banca central autónoma, en nuestro caso el Banco de la República se dedicó a controlar la inflación, a través de altas tasas de interés, lo que consecencialmente tuvo también efectos recesivos.

Dentro de este cuadro recesivo, el gobierno tuvo como salida financiar su funcionamiento, por medio de la contratación de créditos externos, en parte porque la deuda interna es bastante gravosa por los altos intereses, y esta situación se replicó también en el sector privado, que buscando intereses y condiciones de crédito más competitivas, se endeudó por fuera, incrementándose en gran medida la deuda privada externa.

Ante la deuda creciente colombiana, y la amenaza de una posible moratoria en sus pagos, el FMI, buscó los instrumentos que permitieran el pago efectivo de Colombia, como deudor, frente a sus acreedores internacionales; así nace el Acuerdo Extendido, como mecanismo dirigido a restringir el gasto para pagarle al acreedor.

Para ilustrar todo la crisis que viene tratando de solucionar el ajuste, será necesario tener en cuenta las siguientes cifras: El monto del déficit fiscal con relación al PIB, ha venido aumentando en forma alarmante durante los últimos tres años; tanto en el Gobierno Central Nacional (GNC), como en lo referente a la totalidad del Sector Público No Financiero (SPNF); como en seguida se explica:

En cuanto hace al déficit del GNC, se observa la siguiente evolución: 2,66% en 1995, 4,74% en 1996, 4,6% en 1997 y según la Contraloría General de la República, en 1998 fue de 5,36%.

El déficit del SPNF, aumentó de la siguiente forma: 0,23% en 1995, 2,6% en 1996, 3,65% en 1997 y según la Contraloría General de la República, en 1998 fue de 4,02⁸

El ahorro corriente del Gobierno Central, es decir ingresos corrientes menos gastos corrientes incluyendo intereses de la deuda, ha sido negativo desde 1995, llegando al -4,4% del PIB en 1998. Así, se observa que en 1994 con los ingresos corrientes el Gobierno alcanzó a cubrir el 93,5 % de sus gastos corrientes, mientras que en 1998, sólo pudo cubrir el 72,6%. Situación agravada por el hecho de que a pesar de sucesivas reformas tributarias, la evasión y la elusión tributarias han hecho posible que los ingresos corrientes de la Nación disminuyan su participación en el PIB del 11,8% en 1994, al 11,6 % en 1998.

Las causas inmediatas del déficit radican, según lo explica el director de la Comisión de Racionalización del Gasto Público, Gabriel Rosas Vega, en los gastos de funcionamiento y el servicio de la deuda.⁹

El impacto de esta situación deficitaria ha podido ser disminuido en parte, gracias a las privatizaciones –venta de activos del Estado y concesiones–¹⁰ y a los excedentes financieros de las empresas industriales y comerciales del Estado, especialmente Ecopetrol,

⁸ Las cifras correspondientes a 1995, 1996 y 1997 tomadas de CLAVIJO VERGARA SERGIO, "Política Fiscal y Estado en Colombia", Banco de la República, Universidad de los Andes, Ediciones Uniandes; Bogotá, 1999 Págs. 19 a 21 y 36 a 84. Las cifras correspondientes a 1998 han sido tomadas de CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPUBLICA, "Informe sobre la Situación de las Finanzas del Estado y la Deuda Pública", Bogotá, Agosto de 1999; pp. 36 y 45.

⁹ ROSAS VEGA GABRIEL, "El déficit Fiscal en Colombia", Revista CONSIGNA, fundación Universitaria del Área Andina, Bogotá, 1999, pp. 46 y 47.

¹⁰ CLAVIJO VERGARA SERGIO, op. cit. pp. 47.

Carbocol y Telecom,¹¹ y el déficit se ha financiado a través de un creciente endeudamiento.

Pero el número de activos es limitado y quedan ya pocos bienes que privatizar y el endeudamiento público ya ha alcanzado límites peligrosos, pues el gobierno está acudiendo a este mecanismo para financiar gastos de funcionamiento y no inversión pública

El llamado “ajuste estructural de las finanzas públicas” se concreta, desde el punto de vista legal, en modificaciones normativas (reformas constitucionales y legales), que pueden agruparse al alrededor de tres propósitos principales, como son suprimir “rigideces presupuestales” y resolver problemas o grupos de problemas que en si mismos son fuente de gasto público de mala calidad; mejorar los instrumentos de control de gasto, en especial aunque no exclusivamente, el control fiscal; y mejorar el nivel de los ingresos públicos, especialmente los tributarios.

No es una clasificación absoluta; algunas de estas reformas tocan varios de tales temas, como sucede con la ley 617 que pone término a varias circunstancias que originaban gasto público de mala calidad en las entidades territoriales, entre ellos, el gasto en materia de cuerpos colegiados y órganos de control, incluyendo las contralorías departamentales y municipales. Pero, en términos generales, esta clasificación mantiene validez.

De otro lado, es bueno ubicar el “ajuste estructural de las finanzas públicas” dentro del marco del acuerdo extendido suscrito por Colombia con el Fondo Monetario Internacional, advirtiendo, que no todas las leyes objeto de análisis se suscribieron en vigencia del mismo, como sucede con la ley 533 y el acuerdo con el Fondo incluye un gran grupo de reformas que no hacen parte del ajuste fiscal, como sucede con la llamada flexibilización laboral.¹²

Dicho acuerdo fue la respuesta a las crisis financieras asiáticas, dando como resultado unos lineamientos muy claros: políticas interiores y entorno económico mundial sano. Dentro de ese entorno económico internacional, el denominado sistema financiero internacional es un punto central. En esta dirección, se encuentran temas como el de la transparencia, y la responsabilidad, la implementación de los códigos de buenas prácticas, la liberalización de los mercados de capitales, el papel del sector privado en la prevención y solución de las crisis y el mejoramiento en los sistemas de control de los mercados financieros.

¹¹ ROSAS VEGA GABRIEL, op. cit. pp., 47.

¹² LIZARAZO RODRÍGUEZ LILIANA, “ *El acuerdo extendido celebrado entre Colombia y el Fondo Monetario Internacional*”; Revista Estudios Socio Jurídicos; Universidad del Rosario Vol. 4, Número 1, Bogotá, marzo de 2002. pp. 83 a 101.

Un hecho importante, fue la pérdida temporal de acceso al financiamiento privado por parte de los denominados países emergentes; fue una situación ocasionada fundamentalmente por el temor a una contracción mundial del crédito. El mismo FMI tuvo inconvenientes para ayudar a sus miembros, pero dada la demanda masiva de financiación, se tuvo que acudir a un aumento de las cuotas partes a fines de enero de 1999. Quienes más se beneficiaron de estos créditos fueron Brasil y Rusia, aunque otros países también recibieron importantes ayudas como Bulgaria, Indonesia, Corea, Paquistán, Filipinas, Tailandia y Ucrania. El balance a abril de 1999, dentro de las denominadas líneas de crédito comunes, era el siguiente: 9 acuerdos de confirmación y 12 acuerdos extendidos. Se creó igualmente una nueva línea de crédito denominado “preventivo” que busca justamente prevenir crisis y consolidar la confianza en los mercados de países que aplican una política económica fuerte pero que a pesar de ello, pueden llegar a tener problemas en la balanza de pagos debido a un contagio de una crisis.

Dentro del informe anual del FMI para el 2000, se mencionan como hechos económicos importantes, la mejor resistencia de la economía mundial –mejor de lo que se esperaba– frente a las crisis financieras de 1997 y 1998. Sin embargo, a pesar de una leve recuperación en los flujos financieros hacia mercados emergentes y de una cierta disminución en los costos de los diferentes mecanismos de financiación, en todo caso los desequilibrios fiscales y externos siguieron mostrando grandes problemas para algunos países. El aumento de la demanda en los países industrializados mejoró las perspectivas exportadoras para muchos países; pero paralelamente se presentó un alza muy fuerte en el precio del petróleo, al tiempo que el precio de otros productos básicos llegó a niveles muy bajos.

Desde una perspectiva regional, se presentó una recuperación en la actividad económica de los países asiáticos, y en un menor grado en Rusia. Por el contrario, en América Latina el promedio del producto económico se mantuvo sin modificaciones. Sin embargo, el FMI anota que el efecto macroeconómico de la crisis financiera de 1998 y 1999 fue menos grave en nuestra región frente a lo sucedido en Asia. Se observa una buena recuperación de Brasil, Chile y en menor medida, de Argentina. Pero Colombia, Ecuador y Venezuela registraron una contracción económica más pronunciada.

A lo anterior cabe agregar, una agenda de temas aún por desarrollar, como la reforma pensional, el nuevo régimen de regalías¹³, la ley de transparencia fiscal y una posible reforma al régimen tributario como resultado del informe que presente la

¹³ Proyecto de ley 126 de 2001 Senado, a punto de aprobarse en último debate al momento de escribirse este trabajo.

“Comisión de Ingreso”. En tal sentido el proceso deberá continuar en el próximo gobierno; seguramente dentro del marco de un nuevo acuerdo con el Fondo Monetario Internacional.

Pero la estabilidad macroeconómica es sólo un pilar para el desarrollo económico. Los otros son buena infraestructura, buen funcionamiento del mercado, una burocracia eficiente, procesos de transparencia y como medio para llegar a ella, la innovación tecnológica. Además, el crecimiento económico y los elementos señalados, tienen que beneficiar a toda la población y no a una minoría. La reducción de la pobreza y, en la medida de lo posible, la igualdad de oportunidades para todos tiene que ser un objetivo prioritario de política. De hecho, la desigualdad del ingreso es muy alta en muchos países de América Latina, y Colombia no es la excepción. Sin embargo, la reducción de la pobreza en Colombia y una provisión mejor de servicios sociales y públicos, al igual que la transparencia y la eficiencia del gasto público siguen siendo una prioridad. En efecto, no existe una interrelación entre crecimiento, reducción de la pobreza y estabilidad macroeconómica. Todos son parte del mismo círculo vicioso. Adicionalmente, el crecimiento y la reducción de la pobreza son también ingredientes críticos para que el proceso de paz sea exitoso.

Así las cosas, la reestructuración de la economía, que es parte de la reestructuración del estado y de la sociedad, se expresa como modificaciones en tres niveles de las relaciones sociales:

- a) Las que se establecen entre los trabajadores y los empresarios, que se definen por la flexibilización laboral y salarial y constituyen parte de una tendencia para hacer más flexible la producción en su conjunto. El tema pasa por modificar el acuerdo logrado tras años de luchas desarrolladas al amparo de una sindicalización creciente hasta mediados de los años 70. Esa sindicalización era parte de un proceso de constitución y desarrollo del poder de los trabajadores que afectó la rentabilidad de los capitales, es decir, su tasa de ganancia. A su vez, el desempleo masivo actúa como factor disuasivo para inducir el consenso de los trabajadores a políticas que promueven la reducción salarial y la precariedad del empleo, donde el trabajo en negro se estima en un 38% de la fuerza de trabajo con ingresos reducidos en un 40%.
- b) Las que se derivan de las funciones del estado, donde las privatizaciones son el aspecto más visible. En realidad se trata de nuevas funciones asumidas en áreas que trascienden la economía y alcanzan a la salud, la educación, la previsión social, la seguridad o defensa, entre otras. Ello tiene que ver con el propio régimen político y la reorganización del poder estatal, tanto del ejecutivo como del

legislativo y el judicial. Las reformas constitucionales, laborales, tributarias y financieras, o la reestructuración estatal, deben inscribirse en este plano. Por eso se habla de reformas de primera generación, tales como las privatizaciones de empresas públicas, y de reformas de segunda generación, por ejemplo la reforma al sistema financiero, tributario y laboral. No se trata, como algunos plantean y suponen, de “menos Estado”, sino de otra funcionalidad de éste. Si miramos el presupuesto veremos un crecimiento de las partidas, pero donde se privilegian, entre otros gastos, los intereses del endeudamiento externo. Para 1999 se ha presupuestado una cifra similar a la de 1998, y sin embargo, junto al incremento previsto en intereses de la deuda pública se aumentan también los gastos de seguridad y defensa, lo que implica necesariamente una merma en otras partidas del gasto público social.

- c) Las que resultan de las relaciones internacionales en el marco de una política de apertura importadora y con grandes facilidades para el movimiento internacional de capitales, como resultado de la cual existe un proceso de subsidio a la producción externa y de relativa desindustrialización, con cierres de plantas locales, mayoritariamente de pequeñas y medianas empresas, y a la vez una creciente venta de activos locales a capitales externos. El fenómeno se extiende al comercio, la banca y bienes inmobiliarios. Se trata de una estrategia donde los capitales buscan realizar rentabilidad en los mercados solventes, y para ello organizan mercados que superan la escala nacional y luego pretenden cercarlos a la competencia extra-regional, tal como el caso del Merconorte. Se verifica una tendencia del capital transnacional a fracturar cualquier estrategia proteccionista que no los incluya, generando a su vez múltiples contradicciones, como las que se verifican entre el Merconorte y el Acuerdo de Libre Comercio de las Américas, o entre la estrategia norteamericana hacia Latinoamérica y la de Europa e incluso Japón hacia la región. En Colombia, como en el resto de Latinoamérica la influencia de los organismos financieros internacionales y de los acreedores externos ha sido fundamentales para incidir en la estrategia de inserción subordinada en las nuevas condiciones que resultan de los modos de operación financiera del Estado trasladado a los mecanismos de ingreso y egreso de las finanzas públicas.

El pronóstico en torno de las políticas de gobierno seguirá estando signado por el ajuste y la reestructuración. La continuidad de los compromisos asumidos por el gobierno nacional con el FMI augura una perspectiva de ahondamiento de la regresividad, que se potencia por las previsibles consecuencias para Colombia.

El tema es de gran trascendencia. Hoy la clasificación del presupuesto es económica, lo que significa que se divide en gasto de funcionamiento, social y de inversión. Esta división lleva a que la información sobre cualquier proyecto concreto esté fragmentada y sea muy difícil entender y medir la productividad del gasto público. Como resultado, no hay una conexión clara entre el medio (el presupuesto) y el objetivo (los proyectos), de modo que las decisiones de política de gasto reciben escaso debate, a pesar del creciente interés de la opinión pública por los asuntos fiscales. Con los cambios que se están impulsando, los ciudadanos y sus representantes en el Congreso podrán leer el presupuesto de manera distinta, y entender las prioridades de gasto público del gobierno y su productividad.

La credibilidad del gobierno y la efectividad pública se reconocen como elementos necesarios para la inserción de las economías nacionales en los mercados globalizados. Desde distintas instancias se reclama la adopción de códigos de buena conducta y la divulgación de información confiable en forma oportuna; organismos internacionales como el Fondo Monetario Internacional, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe, CEPAL, y el Banco Mundial vienen promoviendo la adopción de normas y principios que conduzcan a la transparencia de la gestión gubernamental, con el fin de mejorar la eficiencia y disminuir riesgos de desestabilización. El respaldo de los países para lograr una mayor transparencia fiscal evitaría, en algún modo, diseminar crisis en el contexto de la globalización.¹⁴

Hoy la contabilidad del presupuesto general de la Nación es poco transparente: varios estudios muestran que por el rubro de gasto social cabe toda clase de gasto y que la contabilidad creativa está a la orden del día. Por tanto, el análisis del FMI sugiere, en primera instancia, modificar la clasificación de las partidas que componen el presupuesto, en el marco de una estrategia en la cual también participa el Banco Mundial para aumentar la transparencia y la comunicación con los ciudadanos respecto al proceso.

“El gobierno cumplió la meta de déficit negociada con el FMI”. Así tituló el Ministro de Hacienda un comunicado el 18 de marzo de 2003, pues según cálculos del Consejo Superior de Política Fiscal (Confis), el déficit consolidado alcanzó un -3,6% del PIB en 2002, cuando la meta negociada con el Fondo en diciembre pasado fue de -4,1%. El anuncio no fue respaldado por un documento del Confis, como era costumbre. De un tiempo para acá, los documentos más cruciales muestran un rezago significativo entre la fecha en que son

¹⁴ CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA. “Reasignación de la carga tributaria en Colombia. Propuestas y Alternativas”, Institucional, Bogotá, 2000.

distribuidos y la fecha atribuida a los mismos, lo cual dificulta el monitoreo de la evolución de la política fiscal.

Al hacer las sumas y las restas, la sorpresa de un menor déficit consolidado provino de unas mayores utilidades del Banco de la República a las esperadas (0,8% del PIB) y de un mayor superávit al esperado por parte del sector descentralizado (2,2% del PIB). Este último resultado se explica por el importante ajuste que las entidades territoriales han realizado en los últimos años y la mejora en el frente de las finanzas de la Seguridad Social. Para enfrentar el reto de poner en cintura al gobierno central, no bastan los recursos por 1,1% del PIB que aporta la reforma tributaria en 2003. Se requiere que se acompañe de una importante reducción en el gasto público, como se ha planteado por la vía del referendo. La consolidación fiscal sería crucial para que Colombia encuentre la ruta del crecimiento sostenido.

El déficit consolidado del sector público pasó de 0,54% del PIB en 1993 a 3,6% en 2002. Más aún, detrás de esta cifra, se esconde la realidad del gobierno central, cuyo gasto se ha incrementado. De hecho, en los últimos diez años, el gobierno central pasó del equilibrio entre los ingresos y los gastos, a un déficit de 6,3% del PIB. El gobierno no solo ha utilizado los ingresos del resto del sector público para financiarse, impidiendo que las demás entidades cumplan sus funciones, sino que se ha endeudado tanto internamente como en el exterior. Como resultado, la deuda pública que en 1992 representaba el 16,65% del PIB, hoy se encuentra en el 53% del PIB, lo cual ha puesto en juego la sostenibilidad financiera del país hacia adelante.

Productividad del gasto público

Ángel Martín Acebes en su intervención en el encuentro internacional El Escorial desarrollado en el mes de junio de 1991, afirmó, que:

“[...] los problemas que tienen hoy la mayoría de nuestras administraciones no son solamente el ejecutar las leyes, el cumplir la legalidad procedimental, o el favorecer el recurso a la intervención judicial ante el abuso de la intervención del Estado, sino además el asignar eficaz y eficientemente los enormes recursos económicos que se obtienen de los contribuyentes.”¹⁵

Hemos visto como durante el siglo XIX el reto de la organización estatal fue crear una administración pública que evitara el nepotismo y la corrupción, males que se habían padecido durante el siglo anterior con las monarquías absolutas. Se crean entonces aparatos burocráticos que actúan básicamente bajo el imperio de racionalidad

¹⁵ Ministerio para las Administraciones Públicas. “*La formación de Directivos para la Modernización de la Administración Pública.*” Encuentro Internacional El Escorial, Junio de 1991. pp. 29.

y legalidad, mismos que, a medida que avanza el siglo crecen económica y políticamente. A ello se suma el hecho, que en el siglo XX se continuó con dicho modelo de Estado. No obstante, en los noventa la preocupación varió y se hizo necesario acabar con el crecimiento estatal y del aparato burocrático.

La consolidación de los importantes avances fiscales realizados en el período reciente exige generar consensos duraderos sobre un régimen fiscal capaz de compatibilizar la estabilidad macroeconómica con las responsabilidades públicas en materias de crecimiento y distribución. Ello, a su vez, hace necesario llegar a acuerdo sobre visiones de mediano plazo en torno al nivel, composición y tendencias del gasto público y la tributación. En ausencia de bases sólidas en este sentido, el equilibrio podría alterarse al reaparecer presiones fiscales y, por ende, macroeconómicas, algunas de ellas manifestadas a través de mecanismos no transparentes. Por ello, la consolidación del ajuste fiscal es el primer elemento de todo nuevo pacto fiscal. A esto vale la pena agregar que, por su importancia y porque el Estado es el principal agente social que puede ocuparse de ella, dicha consolidación debe ser compatible con la posibilidad de enfrentar la variabilidad coyuntural de la actividad económica, ya sea por causas internas o externas. Los agentes económicos privados se benefician si su entorno macroeconómico no experimenta crisis y variaciones bruscas, y la política fiscal cuenta con instrumentos de importancia para este fin.

Dicho esfuerzo ha de realizarse en un contexto en que la sociedad civil plantea elevadas exigencias de eficiencia a la acción pública, en principio comparables a las que eventualmente pueden resultar de la utilización del mercado en la asignación de recursos. Por ello, elevar la productividad del gasto público es un imperativo que no puede estar ausente de un pacto fiscal que sea satisfactorio para la sociedad. Un reordenamiento de las funciones que desempeñan distintas instituciones públicas, la introducción de claros criterios que permitan mejorar la eficacia, eficiencia y calidad de su gestión y la incorporación de nuevos agentes que, sujetos a una regulación adecuada, presten servicios sociales y de infraestructura tradicionalmente reservados al Estado, son caminos que se han venido gestando para responder a esta demanda de la sociedad.

En Colombia, al igual que en el resto de países de Latinoamérica, la mayor atención fue puesta en el alcance y mantenimiento del equilibrio financiero, dejando en un segundo plano la atención a otros posibles objetivos de la política fiscal, aún cuando tales objetivos hayan concitado fuertes consensos. Así, por ejemplo, los propósitos de equidad tendieron a ser dejados de lado

durante los años ochenta, tanto en el diseño de la estructura tributaria como en la del gasto público, aunque en esta última materia se observan avances importantes durante la década actual. Por su parte, los esfuerzos por mejorar la transparencia de las cuentas públicas, por diseñar una nueva gestión gubernamental orientada a resultados y por mejorar la discusión democrática del presupuesto son, por decir lo menos, insuficientes.

La tesis desarrollada por la CEPAL, sostiene que la robustez o fragilidad de las finanzas públicas refleja la fortaleza o debilidad del "pacto fiscal" que legitima el papel del Estado y el campo de las responsabilidades gubernamentales en la esfera económica y social. En efecto, la ausencia de un patrón generalmente aceptado de lo que deben ser sus objetivos erosiona cualquier grado de consenso sobre la cuantía de los recursos que debe manejar el Estado, de dónde deben surgir los mismos y cuáles deben ser las reglas para su asignación y utilización. Por el contrario, un acuerdo político explícito o implícito de los distintos sectores sociales sobre qué debe hacer el Estado, ayuda a legitimar el nivel, composición y tendencia del gasto público y de la carga tributaria necesaria para su financiamiento. Sin embargo, el éxito de la profunda transformación de la economía que está teniendo lugar, reseñada sintéticamente en párrafos anteriores, se dificulta si el Estado no está en condiciones de hacer el aporte necesario. Así, la privatización de servicios públicos debe ser acompañada de una regulación eficiente; la acumulación de capital humano y la provisión de infraestructura de calidad son determinantes fundamentales del crecimiento económico; y la equidad en la distribución de los frutos del desarrollo es necesaria para la estabilidad política y social que requiere un proceso estable de crecimiento. Sin embargo, el Estado no puede encarar sistemática y eficientemente sus tareas si el pacto fiscal no es operativo.

Este seguimiento es también necesario para garantizar una adecuada productividad del gasto y es, por lo demás, elemento esencial de los acuerdos democráticos que son esenciales para una fiscalidad sana. En ese sentido, y tal como se expondrá con algún detalle en páginas posteriores de este documento, la historia reciente del sector público en la región da lugar a graves preocupaciones, pues ha sido considerable la opacidad de las finanzas públicas y de la acción estatal en general. En no pocas ocasiones han explotado en manos de las autoridades desequilibrios fiscales ocultos a través de operaciones cuasifiscales insuficientemente conocidas o contabilizadas. Los agentes sociales han tenido, además, la sensación de que, protegidos por la falta de transparencia, algunos se han beneficiado y otros perjudicado injustamente con estas operaciones, y que la misma ineficiencia de la gestión pública creció a su amparo. Por ello difícilmente podría consolidarse un nuevo pacto fiscal operativo si no formara parte del

mismo una preocupación explícita y mecanismos claros orientados a dotar de la máxima transparencia a la acción fiscal.

Durante los años ochenta, el ajuste descansó básicamente en la contracción en los niveles de gasto. En los noventa, el avance se ha basado más, en el caso de América Latina, en la mayor generación de ingresos, lo cual ha permitido una recuperación de los niveles de gasto. Esta recuperación no ha sido compartida por los países del caribe, donde se ha mantenido en general la tendencia a la reducción del gasto.

Lo dicho demuestra que los recursos públicos son escasos. Por lo tanto, la priorización de los objetos de gasto, tanto entre distintos sectores como al interior de ellos, debe ser, objeto de constante atención, así como la eficacia, eficiencia y calidad de los servicios gubernamentales. La reorientación del gasto hacia los sectores sociales y de infraestructura debe profundizarse, y centrarse en los que puedan tener mayores efectos en la equidad y crecimiento. En esta materia, vale la pena considerar las posibilidades de reducir el gasto militar, apropiándose en mayor medida de los dividendos de la paz.

Por otra parte, el nuevo paradigma de la gestión pública orientada a resultados exige, no sólo cambios institucionales que conduzcan al establecimiento de mecanismos formales en virtud de los cuales las entidades públicas establezcan regularmente objetivos y metas de gestión y evalúen en forma periódica los resultados, sino también una alteración de las instituciones informales (normas, valores, usos y costumbres).

Este proceso es esencialmente evolutivo y exige, por lo tanto, un esfuerzo persistente de varios gobiernos para que se arraigue firmemente en la práctica cotidiana de la gestión pública. Como es obvio, este proceso debe ir acompañado de políticas de capacitación de los cuadros técnicos del sector público, dentro de una política más general de modernización del Estado que establezca incentivos adecuados al mejor desempeño.

También incluye, la consolidación de criterios de eficiencia en la administración de las empresas públicas. Todo gobierno debe determinar si para alcanzar sus metas –en materia de equidad, asignación de recursos y crecimiento económico, entre otras– es conveniente en determinados sectores mantener empresas productoras de bienes y servicios o acudir al sector privado para su manejo, sujeto a mecanismos indirectos de regulación. Si opta por la primera de estas rutas, las empresas deben ser ejemplos de eficiencia administrativa y transparencia, de acuerdo con las mejores prácticas internacionales de gestión moderna, tanto en el manejo de

los recursos humanos como financieros. Las empresas públicas deben ser, por lo tanto, objeto preferente de la aplicación de los nuevos paradigmas de gestión pública orientada a resultados a los cuales hemos hecho alusión, y estar sujetas a contratos de desempeño y evaluaciones periódicas y públicas de su labor, ya sea de las entidades rectoras del sector al que pertenecen o de una unidad especial de empresas públicas altamente tecnificada. Sus gerentes y directorios deben ser seleccionados conforme a criterios de excelencia profesional y deben estar sometidos a un régimen de estímulos y sanciones, en función del grado de cumplimiento de sus convenios de desempeño.

Lo más conveniente es que los subsidios sean transparentes y se incluyan en el presupuesto público, para que sean explícitamente evaluados por los representantes elegidos por la sociedad. Una alternativa es el diseño de sistemas transparentes de manejo de subsidios cruzados, como el que se viene desarrollando en Colombia, según el cual los estratos más pudientes están sujetos a contribuciones, definidas por ley, que deben pagar en adición a la tarifa que cubre los costos de prestación del servicio; estas contribuciones alimentan un fondo de solidaridad, con el que se financian los subsidios, también explícitamente definidos, a los estratos más pobres.

Muestra de ello, es el caso colombiano en donde el gasto primario del gobierno como proporción del PIB tiene una menor incidencia que en los países europeos avanzados: cerca del 20% contra cerca del 50%. De estos gastos, más del 80% se dedica al total de compras de bienes y servicios, en contraste con cerca del 45% en los países europeos. Aún más, Colombia dedica una porción considerablemente alta al pago de salarios: entre 32,7 y 34,7% del total del gasto primario contra un promedio europeo de 26,3%. Esto sin contar, con cifras que revelan que hasta 1999 el empleo total del sector público había aumentado hasta llegar a 1.194.000 de individuos, es decir, cerca del 7,8% del empleo total. El resultado es un salario promedio del sector público mucho más elevado que el del sector privado.¹⁶

Nuevos retos para las formas de control

Todos los anteriores escenarios, han demandado la reconstrucción de las formas de control existentes. En un primer momento, se utilizaron controles parlamentarios y procedimentales como forma de evitar la tiranía y la corrupción de los gobernantes; más recientemente, con las crisis del Estado y la necesidad de mejorar su desempeño, se crearon también mecanismos para fiscalizar la elaboración y los resultados de las políticas públicas,

¹⁶ ALESINA, Alberto. *Reformas Institucionales en Colombia*. Fedesarrollo y Alfaomega. 2002.

mediante instrumentos provenientes de la nueva gerencia pública. Y, finalmente, ha aumentado el número de formas de participación social en términos de control y de cogestión de los servicios públicos. Lo anterior es la significación de las formas más tradicionales de control, como son el control político, el control fiscal y el control ciudadano a partir de la participación, pero reconfiguradas a partir del impulso dinamizador generado por el efecto de la economía globalizada.

Esto ha hecho necesario constituir un nuevo patrón de gobernabilidad que, en el caso de los países latinoamericanos, contemple, al mismo tiempo, los temas de la reconstrucción del Estado y la consolidación de sus democracias. Esta nueva gobernabilidad dependerá, en primer lugar, del fortalecimiento de las capacidades institucionales del Estado, actor principal en la organización y coordinación de la acción colectiva. Dicha gobernabilidad por tanto, más que la simple reinención del gobierno, es también la reinversión del comportamiento del Estado y la sociedad y del propio papel de ésta.

En éste sentido, el desafío de la gobernabilidad democrática en América Latina es hacer la gestión pública más efectiva en términos de los resultados de las políticas y más responsable en relación con los ciudadanos. De acuerdo a la definición precisa de Adam Przeworski, “el desafío actual consiste en encontrar un espacio virtuoso entre el incremento de los poderes del Estado y el incremento del control sobre el Estado, para permitir al gobierno que gobierne y a los gobernados que controlen al gobierno.”¹⁷

El valor y los mecanismos de la responsabilización (accountability) serán necesarios para la nueva gestión fiscal en su desafío de mejorar su desempeño, y al mismo tiempo, de relegitimar la acción gubernamental frente a la sociedad. La responsabilización, además, utiliza sus instrumentos para controlar el poder de los gobernantes y limitarlos a partir de la lógica de los checks and balances. En el caso de los presidencialismos latinoamericanos, el Poder Ejecutivo ha obtenido una gran autonomía en relación con los otros poderes, aumentando su poder por decreto y reforzando así las características de delegación del sistema.

¹⁷ CONSEJO LATINOAMERICANO DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA *La Responsabilización en la Nueva Gestión Pública en Latinoamérica*. Estudio coordinado por el Consejo Cinético del CLAD. Venezuela 1998.

Bibliografía:

- ALESINA, Alberto (2002): Reformas Institucionales en Colombia, Fedesarrollo y Alfaomega, Bogotá.
- AMATO, G. (1998): Lo Stato sociale. Verità e problemi. en: Forme di Stato e di governo, Manuale di diritto pubblico, v. I, pp. 52 ss. Bologna,
- AMIN, Samir y HERRERA Rémy (2000): El sur en el sistema mundial de transformación. Trad. Por Gisela Daza. Siglo del Hombre Editores Limitada, Bogotá.
- CLAVIJO VERGARA Sergio (1999): Política Fiscal y Estado en Colombia, Banco de la República, Universidad de los Andes, Ediciones Uniandes; Bogotá,
- CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPUBLICA (2000): Informe sobre la Situación de las Finanzas del Estado y la Deuda Pública, Bogotá,
- DEBBASCH, C. (1989) : Les privatisations en Europe, Paris.
- DROMI, J. R. (1991): Reforma del Estado y Privatizaciones, Ed. Astrea, Buenos Aires.
- TAFUR GALVIS, Alvaro (1993): La Constitución de 1991 y la modernización del Estado colombiano -Privatización de empresa públicas, Universidad Externado, Bogotá,
- LIZARAZO RODRÍGUEZ Liliana (2002): El Acuerdo Extendido Celebrado entre Colombia y el Fondo Monetario Internacional, Revista Estudios Socio Jurídicos; Universidad del Rosario, Bogotá.
- ROSAS VEGA Gabriel (1999): El déficit Fiscal en Colombia, en: Revista CONSIGNA, fundación Universitaria del Área Andina, Bogotá.
- SÁNCHEZ TORRES, Carlos A. (2001): "Globalización y soberanía monetaria". FUNDEBOYACA, Tunja.