

## INTRODUCCION

Colombia se comprometió en los noventa con una serie de reformas estructurales y de redistribución del poder político, en la dirección de reducir la discriminación contra las importaciones y de tasar las actividades más en sentido de su contribución o freno al crecimiento económico, al tiempo que ocurría una descentralización del gasto. Lo anterior debía acompañarse con un aumento de los impuestos internos al valor agregado, en forma abierta y no subrepticia, donde todos los bienes serían ajustados según criterios objetivos y no de origen nacional. El fin era permitir que se manifestaran mejor las ventajas comparativas que tenía el país frente al mundo y que canalizara hacia ellas el grueso de su ahorro. El Estado debía aumentar de tamaño y proveer eficientemente los bienes públicos, descentralizando sus funciones. Los resultados del decenio fueron, como se verá, distintos a los propuestos.

Lo que haré en esta ponencia es plantear unas características básicas del estado colombiano frente a un modelo abstracto de un Estado democrático que se financia con los impuestos de sus ciudadanos. Después expondré las reglas de juego del proteccionismo con relación al tema fiscal y que llevó a que se cambiaran esas reglas. Haré entonces un balance de la situación fiscal colombiana y finalmente concluiré.

## ANTECEDENTES HISTORICOS Y MODELO BASICO

Colombia viene de una tradición centralista y de una inconveniente unidad de Iglesia y Estado que sólo se han fracturado recientemente. El centralismo implicaba una tributación sin representación que era férreamente resistida por los ciudadanos con subterfugios de evasión y elusión. En este sentido, el Estado colombiano no ha ganado históricamente el monopolio de la fiscalidad, ilustrado, entre otros, por organizaciones diversas que imponen contribuciones forzosas, la evasión generalizada de impuestos o por la administración del impuesto cafetero por su gremio.<sup>2</sup> La segunda característica implicaba la ausencia de libertad de conciencia, y por lo tanto, de expresión. Además, sí el Estado era legitimado por la religión, entonces no aparecía como terreno y sometido a la racionalidad, sino como lejano, eterno, intocable y aún milagroso. Por último, fuera de que los impuestos era pocos y resistidos, recaían en buen parte sobre las importaciones o sea sobre los productores extranjeros y sobre los consumidores domésticos de sus bienes. Era una forma oportunistica de obtener tributos que no recaían sobre el excedente doméstico.

El modelo democrático básico idealizado podría ser el siguiente: una comunidad que alcanza a generar excedentes y en vez de apropiarlos todos privadamente decide imponerse tributos proporcionales a la riqueza de cada cual y con ellos organiza su seguridad, su salud, su educación, se dota de servicios públicos y construye las obras que lubrican el crecimiento de su riqueza. Todas estas actividades las vigila la comunidad cuidadosamente con instituciones, como un poder judicial, para garantizar los derechos de propiedad y la seguridad, impedir desvíos, malgastos y apropiaciones personales. La

---

<sup>1</sup> Codirector del Banco de la República. Los puntos de vista expresados son del autor y no de la Junta Directiva del Banco de la República.

<sup>2</sup> El impuesto cafetero invertido en la misma región refleja una mejor y más eficiente asignación de los recursos públicos como lo reflejan sus altos indicadores sociales y sería bueno ver el esquema repetido, por ejemplo, con un impuesto bananero, ganadero, etc.

asamblea de la comunidad decide sobre los tributos, controla a los ejecutores de las políticas y les impone un equilibrio fiscal. En últimas, el Estado es la gente organizada, contribuyendo todos a financiar sus necesidades.

Frente a este modelo simple hemos tenido una realidad muy distinta. La comunidad local no tenía nada que decir sobre su propia organización, ni de su tributación, ni de su gasto, ni de sus servicios públicos. Apenas se consolidó históricamente el gobierno central en 1886, procedió a despojar de soberanía a los poderes municipales y a los estados otrora soberanos, nombrándole a sus mandatarios. El poder central alejaba al ciudadano de la función pública, al impedirle elegir sus mandatarios e intervenir en las decisiones de cuanto tributar y de cómo gastar el recaudo. Los tributos se imponían en las aduanas y los prediales eran escasos. Los consejos municipales eran cuerpos atrofiados, dominados por los propietarios de tierras quienes rehusaron siempre tributar. Todo el gasto era decidido en forma arbitraria por el acceso que pudieran tener los distintos agentes, ya fueran representantes de intereses gremiales o regionales, al poder central. Los políticos tenían una cubierta para llevar a cabo el gasto y no era infrecuente que apropiaran para sí una parte importante de este. Es un régimen que es poco transparente, por decir lo menos. Los asuntos fiscales nunca vuelven a ser escuchados en cabildos abiertos. Desde la Colonia, el país se ha acostumbrado a que el gobierno apropia para sí todas las oportunidades de negocios y mercantiles y para ello está la tradición de los estancos y monopolios del tabaco, el aguardiente y la sal, cuando estos eran de los pocos productos transables que existía en una economía organizada en forma servil, o las concesiones de comercio exterior con sus alcabalas correspondientes. Está también el legado de la propiedad de la Corona de todas las minas y del subsuelo, lo que se prolonga hasta el presente como propiedad pública.

En el ámbito municipal rural hoy en día tenemos sistemas de fincas que obtienen excedentes pero que no tributan y sistemas parcelarios que obtienen muy pocos excedentes y que pueden tributar algo, pero tampoco lo hacen. No es de sorprender que no exista prácticamente inversión pública en el campo pues esta siempre debe venir del nivel central que obviamente desconoce las necesidades de más de 1000 municipios y cientos de miles de veredas. En general y contra la visión paternalista, todos los ciudadanos, incluyendo a los menos ricos, deben tributar algo, de acuerdo con sus ingresos, para que el Estado pase a ser una responsabilidad de todos los ciudadanos y todos participen en la elección de los funcionarios y en las decisiones importantes de la vida local y nacional.<sup>3</sup> A veces se dicen cosas como “no hay presencia del Estado” en ciertas regiones, incluyendo zonas como el Urabá o municipios de la Costa, cuando lo que está sucediendo es que las fuerzas sociales locales que pueden y deben tributar no lo hacen, esperando que sus necesidades de seguridad, justicia, salud, educación, servicios domiciliarios e infraestructura sean financiadas con dádivas del gobierno central o con transferencias que se supone atienden un problema de equidad. La evasión contra el gobierno central es tolerada pues tiene como castigo sólo ciertas multas pero no existe el encarcelamiento. En otras regiones, el agente recaudador de impuestos violento es la guerrilla o el grupo paramilitar y la evasión se castiga con el incendio de los activos, la vida o el secuestro. En este último caso, la vida de contribuyente queda de colateral mientras los familiares reúnen el tributo dictado y lo entregan. En esas regiones el Estado es otro y es antagónico con el gobierno central. Ciertamente es una pretensión de estado muy despótico y los ciudadanos colombianos lo

---

<sup>3</sup> Por ejemplo, el programa de las Farc afirma que la tributación correrá por cuenta exclusivamente de los ricos. Se deduce que la representación de todos los demás la ejercerá directamente este ejército que les ganó el derecho a no pagar tributos.

entienden perfectamente. Es claro que al estado colombiano le faltan los dos atributos fundamentales en el desarrollo exitoso de los países avanzados como son los monopolios de la violencia y de la fiscalidad.<sup>4</sup>

Alguna vez decía que había mucha alienación en la forma en que mucha gente en Colombia cree en el Estado de la misma forma como cree en Dios, de que providencialmente se va a aparecer y va a redimir una región, va a enfrentar una tragedia, beneficiará a un grupo, a un individuo le va otorgar una corbata a otro una beca, y a todos beneficiará casi que por azar con los precarios servicios de salud, de educación, etc.<sup>5</sup> No hay una concepción de que el Estado es una hechura social, resultado de la voluntad y sacrificios de sus ciudadanos y, por lo tanto, permeable al cambio. Entonces hay muchas rogativas y fatalismo - los billares de los pueblos pasan llenos - pero no hay la disposición de racionalidad laica de organizar, constituirse como parte del Estado, contribuir y enfrentar los problemas colectivos. Los ciudadanos desarrollan de esta manera una actitud redistributiva y no cooperativa, la que tiende a ser conflictiva. Se lucha por apropiarse el presupuesto pero no para aumentarlo, como sucede con las universidades públicas que denuncian el autofinanciamiento como un pecado mortal, pero no argumentan de que disponen de un poder productivo que no ponen al servicio de la sociedad o contra que es racional y socialmente justo que exista la mayor contribución posible de parte de quien recibe un servicio del Estado.

La burocracia central estaba lejos y todavía lo está de la vigilancia de otros poderes delegados por los ciudadanos porque tiene influencia en el nombramiento de personeros, contralores, veedores, jueces, procuradores y fiscales. Estos se dedican a empapelar a los mandatarios locales y en particular a aquellos que no comparten con ellos los beneficios del poder. Una de las conquistas que lograron los abogados en la Constitución de 1991 fue multiplicar abrumadoramente todas estas instituciones de control legal, aumentando en el proceso los costos de transacción de la economía y contribuyendo más a la corrupción que a combatirla. El carácter del Congreso era y sigue siendo un cuerpo que sobrerrepresenta a los propietarios de tierras, a las burocracias partidistas, en sonadas ocasiones ha representado intereses ilegales, y no a los contribuyentes que somos todos urbanos lo que lo presiona en la dirección de menoscabar todas sus funciones principales: aprobar los impuestos, garantizar que se gasten sabiamente y ver que el gasto público no exceda el ingreso del gobierno. De estas funciones, el Congreso pupitrea la primera, actúa en contravía de la segunda y se desentiende de la tercera.

Es notable la predisposición del Congreso a aprobar aumentos tributarios para sus electores, pues la ampliación del Estado les entrega más poder sobre la nómina y los contratos públicos. Esto es así porque su elección se logra a base de trueques con una clientela cautiva y no consultando los intereses de los que se supone representan. Por lo tanto, sus intereses tienden a ser distintos al de los contribuyentes. Se excepcionan los grupos económicos que cada vez que lo requieren influyen decididamente sobre el Congreso. Se ha visto que los comerciantes del contrabando - que obviamente evaden el arancel y los impuestos en general - y de las mafias de la droga adquirir cierta representación política. En este sentido los gremios tienen menos influencia que tales grupos. Continúa habiendo tributación sin representación.

---

<sup>4</sup> Norbert Elías, **El proceso de civilización**, Fondo de Cultura Económica, México,.

<sup>5</sup> Salomón Kalmanovitz, **La encrucijada de la sinrazón y otros ensayos**, Tercer Mundo Editores, Bogotá, 1989, p. 36.

Ahora por constitución una buena parte del recaudo que es extraído de las ciudades es transferido a las regiones y municipios del país, de acuerdo con el grado de sus necesidades, entendiendo las contribuciones nuevamente como milagrosas, caídas del cielo, sin requerir esfuerzo de su parte, lo cual conduce a que cuiden poco los recursos y tiendan a despilfarrarlos en obras faraónicas y en corrupción. El sistema de incentivos desata el oportunismo de los políticos regionales que no tienen que responder por los recursos que reciben y distribuyen. Lo mismo sucede con la repartición de las regalías del petróleo que se han desperdiciado sistemáticamente por los que las capturan, atendiendo criterios políticos y de apropiación personal. El sistema de incentivos no es el adecuado para obtener un gasto eficiente y dirigido a las necesidades más importantes de cada comunidad. Sin embargo, cuando sus propios recursos son extraídos penosamente de los ciudadanos locales, lo que sucede en todas las ciudades del país, entonces los cuidan y los invierten con mejor conocimiento de sus necesidades de lo que solía hacerlo el lejano poder ejecutivo. Esto nos revela que los más cerca esté el ciudadano del gasto, este se vuelve más productivo para el que los paga y para toda la comunidad.

Ello informaría que una mayor autonomía tributaria en los municipios y una exigencia de que las transferencias se harán sólo contra esfuerzos tributarios propios, fortalecerá las finanzas regionales y hará más equitativo y eficiente su gasto, y dejará de parasitar sobre el recaudo de las ciudades grandes que tributan, y en particular de Bogotá<sup>6</sup>, hacia los propietarios y los políticos locales de cada municipio que evaden impuestos. Tenemos propietarios de extensiones mayores de 4.000 has. que no pagan ningún impuesto por su propiedad. Es notoria la resistencia de los propietarios contra los impuestos de valorización que tratan de que devuelvan al Estado parte de la plusvalía que les otorga la construcción de una obra pública. Tenemos también municipios oportunistas que capturan los impuestos vehiculares de las ciudades de las que son aledaños por el simple hecho de hacer un trámite rápido, lo que no impide que los vehículos rueden y desgasten las vías de la ciudad en cuestión. Muchos municipios del país son pobres porque los excedentes locales son todos apropiados privadamente e incluso parte de las transferencias de los impuestos extraídos en otras partes de la sociedad lo son también.

## LAS REGLAS DE JUEGO DEL PROTECCIONISMO Y DEL CENTRALISMO

El eje del programa proteccionista es obviamente un alto arancel contra las importaciones. Los impuestos a las importaciones tienen la ventaja de ser ocultos, el contribuyente ignora que los está pagando, mientras que el sector de producción doméstica discriminado favorablemente se le entrega un mercado cautivo en el que puede imponer precios altos por medio del racionamiento del producto, patrones tradicionales de tecnología y de organización, baja calidad de sus mercancías, poca variedad de modelos, etc. El contribuyente no está en condiciones entonces de exigir servicios del gobierno por sus impuestos a las importaciones o sea vuelve a existir tributación sin representación. De hecho, el arancel es una atribución del ejecutivo y no del Congreso. Al mismo tiempo, el sector protegido paga impuestos muy bajos y entonces gana por todos los lados: Sus impuestos los pagan los productores extranjeros, tiene un mercado de vendedores y altas utilidades. Yo creo que el racionamiento de bienes y servicios es la característica distintiva del modelo proteccionista e interventor y ello lo hace muy proclive a la inflación y al contrabando. Las rentas que surgen de este

---

<sup>6</sup> Luis Yesid Sandoval y Walfá Constanza Téllez, “La presencia territorial y la capacidad financiera, institucional y de gestión del Estado”, en Libardo Sarmiento (director), **Municipios y regiones de Colombia**, Fundación Social, Bogotá, 1998, p. 160.

racionamiento son capturadas por los productores, sus sindicatos y por los políticos y trabajadores del sector público quienes también racionan y segmentan los servicios públicos.

El problema que comienza a crear el proteccionismo es que se aísla cada vez más del entorno internacional: no puede exportar y no puede competir adecuadamente contra productos que son cada vez mejores y más baratos, que pueden incluso pagar el arancel y ser más baratos y mejores que los domésticos, de tal modo que va a exigir cada vez más altos niveles arancelarios o restricciones cuantitativas a las importaciones, para compensar por su deterioro competitivo creciente. En un país como Colombia, donde hay mucho contrabando financiado por las exportaciones de droga, la estrategia tenía menos campo de acción que en otros países latinoamericanos que pudieron llegar más lejos en el proceso, como Brasil.

Los defensores originales de la protección la entendieron estrictamente como apoyo temporal a su industrialización. Se trata del argumento de la protección a la industria infantil que como todo proceso de crecimiento de cualquier organismo debe ser dosificada y abandonada en la medida en que el infante pasa por la adolescencia y alcanza la adultez. Así como la sobreprotección malcría a los hijos, los aranceles excesivos y mantenidos en forma indefinida socavarían la salud de las economías que escogieran esos rumbos. Alemania y Estados Unidos en el siglo XIX y Japón, Corea y otros países del este asiático en el siglo XX lo entendieron así y fueron reduciendo la protección u obligando todo el tiempo a las empresas protegidas a exportar, para medir adecuadamente si los subsidios que les estaban siendo otorgados estaban beneficiando a la economía nacional. Esta exposición a la endiablada competencia externa los obligaba a utilizar la tecnología de punta en cada industria, a reducir costos y precios, y con ello se beneficiaba indirectamente el consumidor doméstico.<sup>7</sup>

La protección en la América Latina fue entendida en forma distinta y condujo en muchos casos a consolidar la pereza tributaria, a la atrofia misma del desarrollo industrial por sobredosis y por no imponer condicionantes exportadores al otorgamiento de los subsidios. La industria en tales circunstancias no alcanzó la edad adulta sino que tuvo un desarrollo deformado. Al igual que se malentendió el activismo keynesiano como un perpetuo motor del desarrollo económico, y no como una receta especial para economías en depresión y sometidas a la trampa de liquidez, la heterodoxia monetaria sumada a la protección excesiva dio lugar al peor de los mundos o sea una industria que no podía crecer por encima del mercado interno y que producía en forma atrasada bienes indeseados por los ciudadanos, arrastrada por una política monetaria hiperexpansiva que intentaba proveerla de una fuerte demanda agregada que estalló frecuentemente en inflaciones muy altas y expropiatorias de los ingresos de la población más pobre de cada país. Las buenas intenciones resultaron en una pérdida total de la estabilidad de precios y junto con ello naturalmente también de la estabilidad de la tasa de cambio.

El consumidor local era tratado como un ciudadano de segunda, lo cual continúa una ya larga tradición histórica, que debe pagar por la incompetencia de la producción

---

<sup>7</sup> Esto no es exactamente cierto como se puede colegir de la estructura de precios en el Japón donde el sector protegido tienen precios muchos más altos que los internacionales y aún el exportador no entrega sus productos a los consumidores japoneses a precios similares a los internacionales sino más altos. **The Economist**, número especial, Japón.

doméstica que es una creación del sistema de incentivos que resultan de la negociación política. No había competencia real entre las empresas y por lo tanto “no existía la información provista por la comparación del desempeño de ellas, lo cual es crítico para el diseño de los incentivos y su selección”.<sup>8</sup> Se podían producir, por ejemplo, carros de baja calidad y alto precio, sin tener que comparar sus atributos con los patrones internacionales. El problema era que resultaba muy difícil exportarlos. Los industriales y sus sindicatos hacían alianzas para perpetuar sus intereses, junto con los políticos que administraban un aparato de Estado cada vez más grande y dotado también de empresas productivas que requerían de inversiones arriesgadas que los empresarios privados no estaban dispuestos a emprender. Se trata de un escenario de riesgo moral perpetuo: Los riesgos para el Estado pagado por el contribuyente, quien no sabe nada al respecto, pero pasado el riesgo los activos se privatizan y la utilidad asegurada quedaba para el empresario. A veces los activos así financiados no encontraban nunca rentabilidad y debían ser abandonados totalmente.

Es frecuente escuchar que la apertura neoliberal fue fraguada en un conventillo del Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial y la burocracia del Tesoro norteamericano en los ochenta y se le llama el “Consenso de Washington”, como un plan siniestro que se fue imponiendo contra los verdaderos intereses nacionales de los países de América Latina. Es el familiar argumento de la asociación para delinquir, sin preguntarse por qué no se impuso antes el model liberal y ahora sí, sobre las ruinas financieras y económicas que legó el intervencionismo y el proteccionismo a la mayor parte del continente.

En un trabajo reciente sobre el Brasil, el país con el más grande mercado interior de América Latina y donde la estrategia proteccionista obtuvo su mayor éxito y profundidad, el institucionalista J. Peter Ferderer,<sup>9</sup> se pregunta las razones que tuvo este para salir del más profundo intervencionismo instaurado en los años 40 hacia un mayor liberalismo en los noventa. La respuesta que ofrece es que las reglas del juego intervencionista que se seguían habían conducido a dos problemas serios y crecientes:

1. Al aislamiento internacional de su economía que se expresaba en una fuerte caída de su comercio externo como proporción en el comercio mundial, lo que a su vez le traía problemas al financiamiento de sus importaciones de bienes de capital y de tecnología y frenaba la acumulación de capital. La devaluación permanente no incentivaba las exportaciones en especial, aunque fuera mayor que la inflación doméstica, porque la calidad de la oferta brasileña era deficiente y sus competidores iban muy delante de ella. Lo que se estaba perdiendo era algo sumamente importante: “la habilidad de la economía para adaptarse a las circunstancias cambiantes” internacionales.<sup>10</sup> El primer impulso industrializador del Brasil entre 1945 y 1980 fue muy exitoso y logró construir una industria pesada que producía acero, autos y aviones. Y como lo observa Stiglitz, la industria pesada se adapta bien a los controles centralizados, su tecnología es sencilla y tiene grandes economías de escala. Pero la evolución de las economías tomaron un curso distinto y más complejo en los últimos 50 años con una estructura industrial más especializada (por ejemplo, muchas plantas pequeñas de acero, cada una especializada en una aleación distinta), un intenso cambio técnico y un enorme desarrollo de los

<sup>8</sup> Joseph Stiglitz, **Wither Socialism?** The MIT Press, Boston, 1996, p. 203

<sup>9</sup> J. Peter Ferderer, “Rules and outcomes: Brazil in transition during the 1990s” Congreso de Economía Neo-institucional, Paris, 1998 en <http://isnie.org>

<sup>10</sup> Stiglitz, p 204.

servicios de la información, todos elementos que abarataron las mercancías y que exigían estructura flexible y descentralizadas. Al estar cerrada la economía brasileña, mantenía su industria pesada congelada en el tiempo y no permitía que las nuevas fuerzas irrumpieran y le dieran la mayor productividad que estaba siendo obtenida bajo el patrón internacional de desarrollo tecnológico.

2. La hiperinflación, surgida de políticas monetarias siempre expansivas con el argumento de que la manipulación monetaria de la demanda agregada producía necesariamente crecimiento, creó un profundo malestar entre todas las clases de la sociedad distintas a los beneficiados de tales políticas (bancos, trabajadores del Estado y políticos). Lo cierto era que producía un nublamiento de las señales de mercado, a malas decisiones de inversión que generaban enormes pérdidas sociales y a un deterioro del ahorro y de la inversión. Con los precios variando locamente no había una contabilidad que pudiera ser una aproximación de la realidad de cada empresa ni planes de largo plazo que pudieran acometerse y cumplirse. Al estar tapadas las señales de mercado, no se percibían los problemas que se estaban creando en la producción o en el comercio y cuando estallaban, por ejemplo con un exceso de inventarios, era muy tarde para resolverlos. Además se daba una expropiación masiva de los ingresos fijos de la población y se generaba una incertidumbre permanente sobre el valor de los bienes, de los servicios y de los activos.

Las antiguas reglas de juego se basaban en una percepción atávica de que la economía elaborada en los países ricos no aplicaba al caso de las economías subdesarrolladas. Es el argumento de que la química no funciona en el trópico. De esta manera, se afirmaba que la inflación no era el resultado de una creciente emisión monetaria sino, más importante, de una pugna distributiva y de factores estructurales, como los monopolios sobre la propiedad agraria e industrial. En otras palabras, la emisión monetaria acomodaba la pugna distributiva, algo que no sucede en ningún país civilizado, donde el banco central es riguroso con su emisión y no acomoda a ningún sector avezado, para lo cual requiere de independencia política y precisamente de estar por fuera de esa pugna distributiva. Se habla en especial que en los países en donde se está lejos del pleno empleo no existe la neutralidad del dinero – o sea que la expansión monetaria sólo afecta positivamente a la producción - y esto permite manipular tanto la oferta monetaria como la tasa de cambio.<sup>11</sup>

Yo no creo tampoco que toda expansión monetaria se va enteramente a los precios y nada se va al producto, pero estoy seguro que una expansión monetaria muy por encima de las requeridas por la capacidad productiva en uso y por cierto crecimiento moderado de la economía va a tensionar los mercados y a generar inflación. Eso era lo que sucedía en gran medida en Brasil y en regular medida en Colombia: la emisión monetaria financiaba desequilibrios fiscales, la extensión de crédito subsidiado y dirigido y además la tasa de cambio cuando se trató de darle un giro exportador a la economía. Se pensaba también que la tasa de cambio había que administrarla para subsidiar el desarrollo industrial o para contrarrestar el deterioro permanente de los términos de intercambio y no que había que permitirle cierta flexibilidad para que las exportaciones se equilibraran con las importaciones. De esta manera, se perpetuaba la inflación porque la tasa de cambio se ajustaba con la inflación en un juego reiterativo de nunca acabar y

---

<sup>11</sup> Eduardo Sarmiento, **Alternativas a la encrucijada neoliberal**, Ecoe Ediciones, Bogotá, 1998, p. 45

además se obtenían déficit crónicos en la cuenta corriente, generados por el exceso de gasto.

Al fracasar las reglas de juego intervencionistas determinadas verticalmente por el centro político, la sociedad comenzó a buscar unas nuevas reglas que corrigieran los enormes desequilibrios producidos por las anteriores y por ello apoyó crecientemente el programa anti-inflacionario y de rigor fiscal de Enrique Cardozo.<sup>12</sup> Las reglas que siempre había propuesto la ortodoxia económica como la de abrir la economía, se aplicaron aunque en forma limitada pasando por la creación de un mercado regional como antesala a una apertura mayor al mundo, una vez consolidado un mercado entre los países australes, el llamado Mercosur. Se instauró un banco central independiente y riguroso, y se acogió un sistema de banda o sea una tasa de cambio que se devaluaba con una pendiente pequeña para que sirviera como ancla anti-inflacionaria. Se descentralizaron funciones y tributos que deberían dar lugar a un régimen fiscal más democrático y más vigilado por los ciudadanos.

Reglas ortodoxas similares habían sido implantadas previamente en Chile con un buen suceso, como fue un crecimiento económico promedio del 7% entre 1987 y 1997, año este en el que el desempleo en Chile fue de sólo 4.5% de su población activa,<sup>13</sup> logrando una ampliación considerable de su comercio internacional basado en sus ventajas comparativas que no eran precisamente la gran industrialización pesada soñada por los ideólogos de la dependencia, sino vinos, productos de mar, productos de la madera, frutas y servicios de capital y financieros. Posteriormente se aplicaron medidas ortodoxas en Perú, devastado por la política económica de Alan García,<sup>14</sup> y en Argentina, de nuevo con resultados espectaculares en cuanto a estabilidad de precios y crecimiento económico. En 1997 Argentina tuvo inflación de 0 y crecimiento económico del 9%.

Ellos fueron la viva prueba de que son los factores reales del ahorro, la inversión, la tasa de cambio, las ganancias esperadas, el cambio técnico y los aumentos sistemáticos de productividad los que conducen al desarrollo económico. No menos importante, un clima estable de precios y tasa de cambio, más unas reglas de juego permanentes, justas e iguales para todos, son los que impulsan el crecimiento económico en forma sostenible en el tiempo. Brasil y América Latina toda reconocieron que se habían

---

<sup>12</sup> Cardozo fue uno de los mejores exponentes de la teoría de la dependencia en los años 70, que proponía radicalizar las políticas proteccionistas y antiimperialistas practicadas por los gobiernos latinoamericanos. Cfr. Enrique Cardozo, Enzo Falleto, **Dependencia y desarrollo en América Latina**, Editorial Siglo Veintiuno, México, 1978.

<sup>13</sup> Sebastián Edwards, **Crisis and Reform in Latin America**, Oxford, 1995. Hay que anotar que la aplicación acrítica de las fórmulas de Chicago y un laxerismo excesivo hizo que Chile perdiera varios años de desarrollo, entrara en una crisis cambiaria y financiera en los 80 y que sólo después de 1985 obtuviera el fuerte despegue anotado, bajo regulaciones públicas rigurosas tanto en el campo cambiario como en el bancario.

<sup>14</sup> Examinando las propuestas de Eduardo Sarmiento para Colombia del siglo XXI pareciera que él hubiera sido el ministro de economía de Perú en los años ochenta pues todas fueron implementadas por Alan García: banco central al servicio irrestricto del gobierno, tasa de interés controlada, tasa de cambio controlada, aranceles altos, control de la deuda externa, etc. El resultado fue una contracción del producto del 25% y una inflación del 7.000% anual. Su propuesta para Colombia de crecer al 9% anual es simplemente hiper-inflacionaria. Ver su libro reciente citado junto con el artículo de Ricardo Lago, "La ilusión de una redistribución por medio de la política macroeconómica: La experiencia heterodoxa del Perú", en Rudiger Dornbush, Sebastián Edwards, **Macroeconomía del populismo en la América Latina**, FCE, México, 1992, p. 301 y ss.

equivocado en grande al tirar por la borda la estabilidad de los precios, que habían desaprovechado una enorme expansión del comercio internacional de tres décadas, que habían perdido la oportunidad de profundizar y normalizar los mercados monetarios y de todos los factores y que habían terminado en un activismo irreflexivo que los había conducido al estancamiento económico.

En Colombia el esquema intervencionista se profundizó en los noventa como se verá a continuación, aunque la economía se liberalizó bastante. Los elementos que llevaron a un mayor grado de descentralización fueron presionados por el cambio de política hacia la subversión que intentó la administración Betancur con su proceso de paz. El primer paso fue la elección popular de alcaldes por períodos de 2 años que en la Constituyente de 1991 fue prolongado a 3 años, reflejando el gran miedo a la democracia local que sienten los políticos de ambos partidos, al impedir que fuera por lo menos igual a todos los puestos electivos que es de 4 años. La Constituyente impuso el traslado hacia los municipios y regiones de más de la mitad del recaudo por el impuesto al valor agregado, que es el más importante con que contaba la administración central, pero sin buscar una mayor responsabilidad del gasto que continuo centrado en el ejecutivo.

## EL DEFICIT FISCAL COLOMBIANO

Con la reforma tributaria de 1991 se redujo el arancel efectivo de 20.2% del valor CIF de las importaciones para el período 1985-1990 al 7.2% de las mismas para el período 1992-1997 y se sustituyó con el impuesto al valor agregado (IVA) que se ajustó hacia arriba, mientras que se daba una fuerte expansión de las importaciones que compensaron un tanto la baja del arancel.

El haber obtenido unos buenos ingresos con el aumento del IVA y de los aportes pensionales y de salud condujo a que todos los gastos del gobierno se dispararan y a que se requirieran nuevas reformas tributarias que llevaron de nuevo el impuesto de la renta de 30% en 1990 a 37.5% en 1994 o sea que se gravó también el ahorro y se frenaron las inversiones. El aumento del gasto de la administración Samper y un déficit del gobierno central que alcanzó a 5.1% del PIB en 1998 obligó a una nueva reforma tributaria en 1998, la sexta desde 1991.

El desplazamiento de impuestos debía estar acompañado de una reducción del tamaño del gobierno central, una transferencia grande de sus ingresos a las regiones, un fin a su tradicional corrupción y una imposición de parámetros de eficiencia estricta en su funcionamiento. Mientras se liquidaron muchos de los activos públicos, estos no fueron substituidos por otros activos más líquidos del Estado que hubieran servido como ahorro del país, sino que sirvieron para financiar un creciente déficit fiscal causado por un incremento de las transferencias y muchos otros nuevos gastos de funcionamiento que se impuso el propio gobierno central. Se logró el peor de los mundos: una venta de activos que de alguna manera eran productivos por unas nóminas que no producen nada sino que consumen los activos aludidos y recursos extraídos penosamente de los bolsillos de los contribuyentes. Para empeorar las cosas, las privatizaciones fueron

## GRAFICO 1



financiadas con deuda externa fresca y su servicio explica buena parte del enorme déficit en cuenta corriente que hoy tiene el país.

El aumento del gasto público se destinó, según Juan Camilo Restrepo, “una tercera parte..por el cúmulo de obligaciones adicionales en materia de transferencias territoriales...otra tercera parte ... ha obedecido a gastos relacionados con la provisión de servicios fundamentales como la justicia, la defensa y la seguridad ciudadana...el último tercio se explica por el creciente servicio de la deuda pública que..ha pasado de representar 1.4% del PIB en 1990 a 2.3% en 1997 y cerca del 3% en 1998”.<sup>15</sup> Ello significa que el incremento de las acciones bélicas de la subversión y de la criminalidad, esta asociada con el narcotráfico, se han constituido en una pesada carga para la sociedad, mientras que el creciente gasto al debe constituye de por sí otra enorme carga.

Hay siempre una buena excusa para tener déficit fiscales sistemáticos que consiste en endilgarles el mote de estructurales. Así, Eduardo Sarmiento afirma que “el déficit fiscal no es tanto una decisión de los gobiernos como un fenómeno estructural generado por un sistema fiscal regresivo por serias fallas en la planeación y gestión del Estado”.<sup>16</sup> Para él, la baja de los aranceles y el alza de impuesto al valor agregado es lo regresivo. Infortunadamente existen las responsabilidades y ciertos gobiernos son mucho más

<sup>15</sup> Juan Camilo Restrepo, Prólogo al libro de Sergio Clavijo, **Política fiscal y Estado en Colombia**, Ediciones Uniandes, Bogotá, 1998, p xxi. Habría que agregar que el aumento del servicio de la deuda interna es una costumbre sana, ya que el gobierno no se financia con emisión monetaria primaria sino con emisión de deuda y el costo del gasto público es aproximadamente igual al de cualquier inversión en el sector privado. Ello introduce restricciones presupuestales y limita el ímpetu del gasto público.

<sup>16</sup> Sarmiento, op. cit. p. 23.

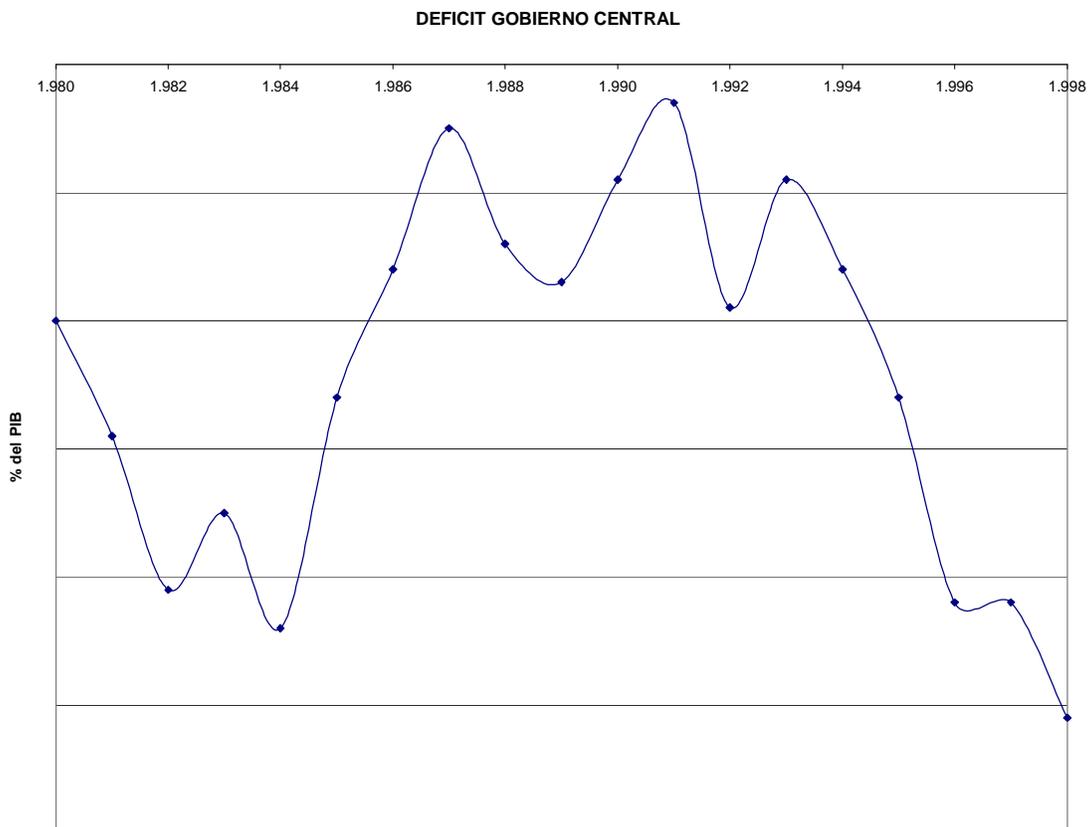
manirroto que otros: la administración Turbay permitió un déficit fiscal consolidado del 7.8% del PIB, financiado externamente y generando una cuantiosa revaluación del peso, y Samper uno de 3.3% del mismo, mientras que la del presidente Betancur lo redujo radicalmente y ni los gobiernos de Barco ni de Gaviria permitieron que aumentara. Cada uno de los excesos requirió un penoso proceso de ajuste para poder continuar con el financiamiento externo de esos déficit. Si uno compara los déficit del gobierno central, mientras en el primer gobierno liberal era de 4% del PIB en 1982, en el de la administración Samper terminó con el 5.1% del PIB.

Lo anterior significa que el ajuste que hizo Robert Junguito, ministro de hacienda en 1985, fue relativamente más fácil que el actual, porque en aquel entonces corría por cuenta de grandes inversiones de las empresas del Estado y podían corregirse una vez terminadas esas inversiones, pero en el caso actual se tiene un faltante por financiar de pura nómina del gobierno central y de las transferencias que financian las hinchadas burocracias regionales. Dada la estrechez del mercado de capital colombiano, el gobierno depende de los bancos e inversionistas extranjeros para la financiación de su déficit, lo cual ha sido mejorado un poco por los sobrantes del ISS y, en los últimos dos años, por una profundización del mercado de títulos de deuda pública.<sup>17</sup> La facilidad de financiar externamente el déficit fiscal, a las bajas tasas que permiten los profundos mercados internacionales, induce excesos de inversión pública, mientras que el muy llano mercado financiero doméstico sólo permite una financiación pequeña pero creciente, a los verdaderos costos que tiene el capital en Colombia. La estructura de este financiamiento es contraproducente en otros dos sentidos: aumenta la vulnerabilidad de la economía frente al exterior y genera presiones revaluacionistas muy inconvenientes, como las que produjo la administración Turbay.

---

<sup>17</sup> Ello explica el por qué el gobierno debe comportarse juiciosamente frente a los financistas internacionales de su exceso de gasto e impedir que este exceda ciertos límites prudenciales.

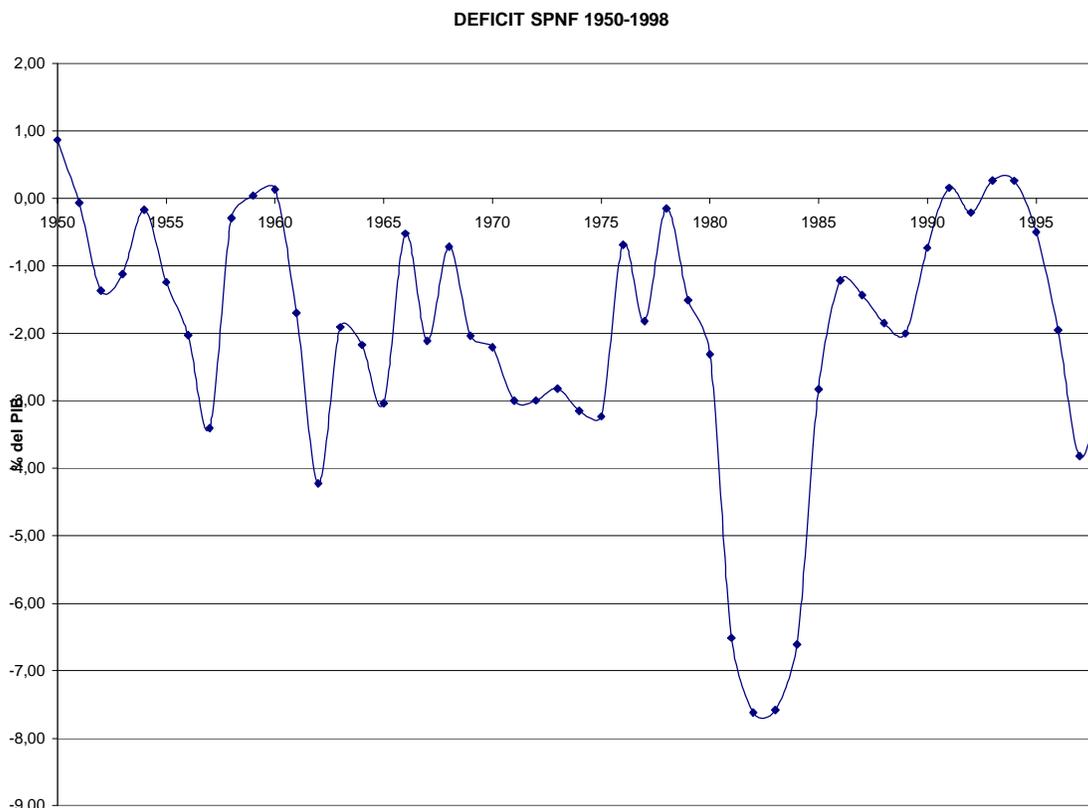
GRAFICO 2



La eficiencia del Estado no mejoró mucho y durante la administración Samper tuvo un franco deterioro en su productividad. Los casos de corrupción florecieron por doquier, en todos los niveles y envolvió además al sector financiero cooperativo. Las transferencias sirvieron para elevar los gastos de funcionamiento de municipios y departamentos y en especial los sueldos de sus ejecutivos y de sus legisladores. Las contrapartidas prometidas llegaban con los retrasos usuales, mientras los departamentos y municipios preparaban grandes proyectos financiados por los bancos, a la espera de la partida nacional, proceso que culminó en una quiebra masiva de estos niveles de gobierno. Las universidades públicas elevaron remuneraciones de sus profesores y administradores, se ampliaron irresponsablemente al debe pero no mejoraron su calidad y mucho menos su productividad.

El sector de educación pública logró aumentar sus salarios reales en 24% con movilizaciones permanentes que deterioraron la calidad del sistema y exigieron que los padres de familia mantuvieran a sus hijos en casa mientras sus maestros estaban en la protesta callejera. Fecode no admitió implantar la jornada única que corregiría la calidad de la educación primaria y secundaria, e impediría que los jóvenes se dediquen a mirar televisión, a la vagancia o al vicio en la segunda la jornada que los maestros oficiales cumplen en el sistema privado, donde se cuidan de no hacer paros. Tampoco ayudó lo anterior a ampliar la cobertura de la secundaria, aunque Fecode siempre se hizo portavoz del interés público que dijeron defender.

## GRAFICO 3



Los sindicatos públicos impidieron la privatización de entes tan ineficientes como el Sena, Telecom, Ecopetrol y otros, siempre con el argumento de que defendían al pueblo de las altas tarifas o de que sus servicios tenían un profundo sentido social. La razón fundamental para no aceptar un patrón privado es que el público no les exige trabajar intensamente y, dados sus intereses, les concede muchas prebendas cuyo costo desconoce, incluyendo unas pensionales que debe pagar el consumidor de los servicios públicos y frecuentemente el propio presupuesto. Defienden los esquemas enredados de otorgamiento de subsidios que tienden a golpear los balances de tales empresas e inclusive a destruirlas, como ha sucedido varias veces con las empresas públicas en la Costa Atlántica en los que se dio una verdadera canibalización de los activos públicos. Entre tanto los sindicatos de trabajadores del sector privado y de los grupos financieros se mantienen poco desarrollados y contribuyen poco a una nivelación entre los ingresos del capital y los del trabajo.

El nuevo gobierno que entró en agosto de 1994 aceptó hacer el ajuste del gasto total de la economía que venía presentando un déficit en cuenta corriente mayor de 5% del producto, pero se cuidó de que lo pagara el sector privado, aduciendo que el balance de este último estaba en desequilibrio mientras el balance fiscal era neutro. A partir de ahí continuó ampliando el gasto por encima del recaudo tributario, optando primero por elevar más los impuestos, seguidamente consolidando las privatizaciones y después recurriendo de nuevo al endeudamiento externo para financiar la brecha fiscal, todo lo cual, en mi modo de ver, hizo desplazamiento de la actividad privada, ejerció fuerte presión revaluacionista e intensificó los efectos recesivos de las altas tasas de interés

requeridas por el ajuste monetario. El déficit en cuenta corriente logró cambiarse de curso, pero no suficientemente - en 1998 alcanzará alrededor de 6.3% del PIB y en 1999, en plena bonanza petrolera, se proyecta alguna disminución - porque el gobierno entró a ser financiado en parte con endeudamiento externo y con las privatizaciones, nuevamente financiadas desde afuera.

CUADRO 1

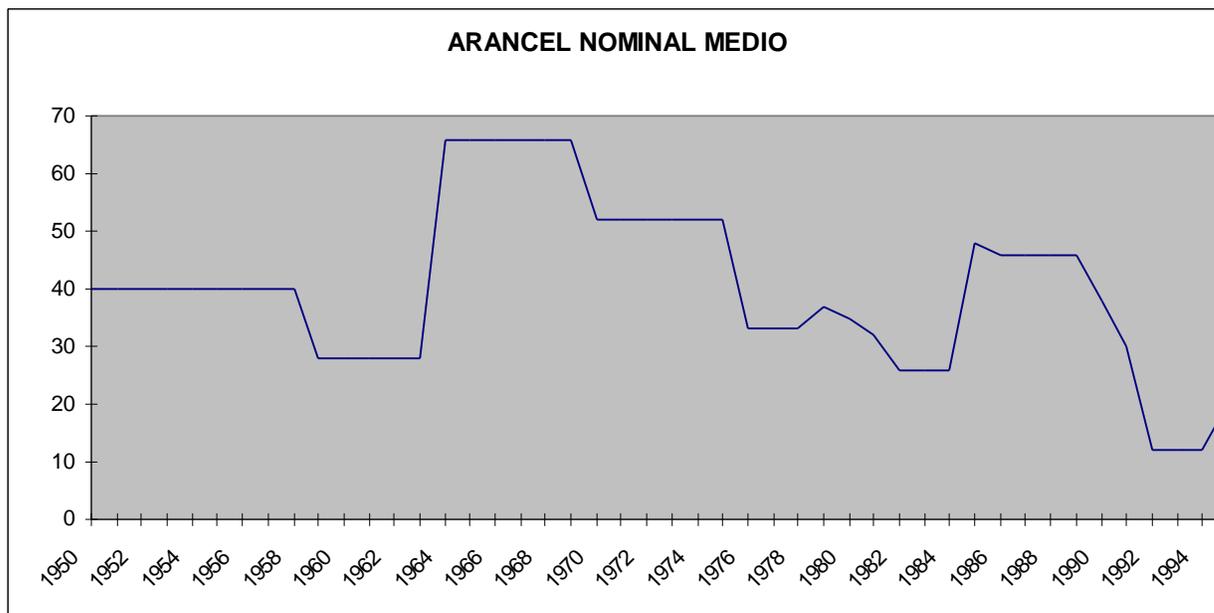
<b>GOBIERNO NACIONAL CENTRAL</b>								
<b>INGRESOS TRIBUTARIOS</b>								
								<b>%PIB</b>
<b>CONCEPTO</b>	<b>1990</b>	<b>1991</b>	<b>1992</b>	<b>1993</b>	<b>1994</b>	<b>1995</b>	<b>1996</b>	<b>1997</b>
<b>TOTAL INGRESOS TRIBUTARIOS</b>	9,32	10,60	11,18	11,51	11,61	11,09	11,45	12,10
Renta	3,81	4,98	5,20	5,38	4,85	4,60	4,34	4,92
Ventas internas	1,91	2,22	2,52	2,05	2,91	2,79	3,56	3,53
Ventas externas	0,97	1,08	1,29	1,85	1,86	1,85	1,77	1,85
Gravamen arancelario	0,89	0,72	0,99	1,16	1,24	1,19	1,03	1,14
Sobretasa a las importaciones CIF	0,65	0,54	0,10	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Gasolina	0,70	0,71	0,78	0,73	0,70	0,63	0,72	0,59
Otros tributarios	0,39	0,36	0,30	0,34	0,04	0,02	0,03	0,09
Fuente: CONFIS.								

Si examinamos el cuadro 1 con algún cuidado podremos sacar en conclusión los siguientes hechos y no ideologizaciones económicas que tanto daño le hacen a la profesión:

1. En 1990 los aranceles, la sobretasa a las importaciones y el IVA externo alcanzaban a 2.51% del PIB. En 1997, ya liquidada la sobretasa en 1993, el gravamen a las importaciones alcanzó 3 % del PIB. No hubo pues ningún colapso del recaudo sino que aumentó con el IVA y con el volumen de importaciones en casi medio punto del PIB. El IVA interno aumentó de 1.91% del PIB a 3.53% del mismo o sea que fueron gravados relativamente más los productos domésticos y pudieron competir entonces en pie de mayor igualdad que antes, pero aún con la gran ventaja que le daba un arancel efectivo del 20% a la producción doméstica.
2. En 1990 el impuesto a la renta alcanzó 3.81% del PIB mientras que en 1997 llegó al 4.92% del PIB. Tenemos entonces un impuesto regresivo que aumenta 1.6% del PIB pero otro supuestamente progresivo aumenta 1.11% del PIB.
3. En 1990 el recaudo total alcanzaba 9.32% del PIB y en 1997 12.1% del PIB, 2.8% adicionales, pero el gobierno central aumentaba su gasto en 7 puntos del PIB, para generar el enorme déficit que enfrenta hoy la sociedad colombiana.

4. El gráfico 4 del arancel medio colombiano desde 1950 muestra niveles iniciales del 40% que se han elevado considerablemente en cada amenaza de crisis cambiaria como las de 1965 y 1985. En la actualidad se mantiene en el 18%.<sup>18</sup>

GRAFICO 4



Según Eduardo Sarmiento, en Colombia se sacrificó el arancel con la apertura, que de alguna manera extraña le parece un impuesto progresivo,<sup>19</sup> y redujo los demás impuestos, lo cual es muy inexacto como acabamos de ver y conociendo además que la tarifa del mismo subió 7.5% entre 1990 y la actualidad. Además en 1993 se duplicaron como proporción del PIB las cotizaciones para el seguro social, a cargo en proporción mayor de los empresarios, sin quitar los disparatados impuestos que recaen sobre la nómina que incluyen uno para el adiestramiento de los trabajadores que los empresarios consideran como poco útil y otro destinado al bienestar familiar de toda la población: Ambos gastos deberían salir, por el contrario, de los impuestos generales. No debe sorprender que si hay tributos tan fuertes contra el empleo, este deje de crecer.

<sup>18</sup> Para una historia de cómo se fijaron aranceles tan altos en 1948, ver de Eduardo Sáenz Rovner, **La ofensiva empresarial**, Tercer Mundo Editores, Bogotá, 1994.

<sup>19</sup> Por ejemplo, todos los aranceles a las materias primas y a los insumos de cadena alimentaria, en especial de la avicultura, que son relativamente altos se van a recargar los precios de la carne de pollo y al de los huevos o sea que constituyen un impuesto contra los salarios.

CUADRO 2

<b>INSTITUTO DE LOS SEGUROS SOCIALES</b>	
<b>Ingresos por cotizaciones *</b>	
<b>(% PIB)</b>	
1990	0,69
1991	0,71
1992	0,74
1993	0,93
1994	1,34
1995	1,36
1996	1,53
1997	1,46

El Cuadro 2 muestra también el salto que dieron las cotizaciones del ISS pues pasan de 0.69% del PIB en 1990 a 1.46% en 1997, poniendo a disposición de esta institución unos recursos muy importantes que le fueran prestados forzosamente al gobierno por medio de operaciones de adquisición de bonos del gobierno nacional. Hay que recalcar la total imprevisión bajo la que caían anteriormente los trabajadores colombianos en general y los del sector público en particular por un sistema pensional que estaba totalmente desfinanciado y que castigaba a los ancianos. En esto ha habido una franca mejora, aunque el ahorro así logrado se destinó a financiar más gasto público y ningún proyecto de inversión privado. El sistema privado se ha desarrollado también con base en el ahorro pensional, contribuyendo al conjunto de recursos financieros disponibles para la inversión privada, pero ha enfrentado una gran competencia publicitaria de parte del ISS, donde el ente público ofrece mejores y claro más costosos beneficios.<sup>20</sup> El sobrante del ISS ha financiado una parte del déficit del gobierno central y explica la diferencia entre el déficit del gobierno central y el del sector público no financiero. En la medida en que desaparezca ese sobrante, lo cual está sucediendo efectivamente, se requerirán recursos adicionales o sea que la dirección del déficit es explosiva.

Sarmiento agrega que no hay planeación del gasto y este es apropiado por los políticos y que lo único que se requiere es un planificador honesto. Él ha asesorado a varios sindicatos públicos donde estos aparecen como portadores del bien general y las privatizaciones como regalos a los empresarios y atentados tarifarios contra el desprotegido público. Cabe agregarle que todos los agentes cercanos a los mecanismos del gasto de las empresas públicas están en posición de apropiar una parte del mismo: los contratistas que venden suministros y elaboran proyectos, los sindicatos que han logrado buenas alzas de salarios y han defendido exitosamente sus prebendas y sus regímenes especiales de abultadas pensiones, los administradores politizados de las

<sup>20</sup> Esto hace pensar que la simple imposición de la competencia sobre el sector público puede no ser una panacea pues el administrador del bien público tiene un interés temporal en el aumento de su clientela y no le preocupa hacer compromisos que puedan comprometer la viabilidad de la institución a un plazo más largo.

empresas públicas que no tienen ningún incentivo para pelear contra los sindicatos ni contra la corrupción, los políticos que logran controlar la nómina de esas empresas pues ponen al gerente, etc. En cambio, el sindicato en una empresa privada se enfrenta todo el tiempo contra la voluntad de sus propietarios de defender ferreamente sus ganancias y mantener a raya sus aspiraciones salariales, a menos que la empresa tenga la capacidad de trasladarle enteramente a sus consumidores las alzas de costos. Eso nos lo informaría la más elemental teoría sobre el comportamiento colectivo,<sup>21</sup> pero se nos tapa de la vista que en el caso de los trabajadores oficiales es un agente social más en disputa del excedente (las rentas de las empresas y los impuestos que pagamos todos) que concentra el Estado.

No es cierto tampoco que las decisiones del gasto no tengan influencia en el déficit generado o que este sea fatalmente estructuralista. A pesar de que los nuevos impuestos y cotizaciones entregaron casi 4 puntos del PIB al gobierno, este aumentó su gasto en más de 7 puntos del PIB, mientras que el sector público no financiero lo aumentaba en otro punto para darnos un déficit de este último de 3.3% del PIB. La administración Samper no se caracterizó por una posición de defensa firme del presupuesto público y nunca se le vio dar una pelea con ningún grupo de presión que se le enfrentó, fueran sindicatos, gremios, militares, etc. Esto condujo a una soltura del gasto tanto de funcionamiento como de inversión, que podemos apreciar claramente en el gráfico 1 que muestra una serie larga de los déficit del gobierno central desde 1980 y muestra que el reciente es el más grande conocido. Si se observa la gráfica 3 que muestra el tamaño del gobierno central desde 1970 se encontrarán dos expansiones significativas, ambas durante administraciones liberales, pero sin dudas la que se inicia en 1990 es la más intensa en toda la historia colombiana contemporánea.

Si bien es cierto que el gobierno debió enfrentar las transferencias comprometidas por la Constitución de 1991, lo que debió hacer y no hizo fue reducir su gasto en las áreas que estaba trasladando y reducir en términos absolutos su tamaño mientras crecía el tamaño de los gobiernos regionales. Al no hacerlo, provocó el enorme hueco fiscal que le correspondió enfrentar a las próximas administraciones y a los ciudadanos, no sólo en la forma de mayores impuestos, sino también con tasas de interés más altas porque el gobierno requerirá financiarse también en el mercado doméstico de capital. Por lo demás, se ha causado una duplicación de gastos y funciones que nos lanzan a la más absurda asignación de recursos públicos.

Frente a la ocurrencia del keynesianismo vulgar que lo que hay que hacer es financiar ese déficit con pura emisión monetaria y así saldríamos del lío porque después de todo el dinero no es neutral, sería agregar una demanda adicional muy fuerte sobre el producto que habría que repetir año tras año, porque no se enfrentarían las causas del problema fiscal, y se desataría la presión inflacionaria en la medida en que se aumentara la ocupación de la capacidad productiva de la economía y se volvería entonces hiper-inflacionario. En otras palabras, un déficit fiscal financiado con emisión es un monstruo que crece mucho más rápidamente que la economía y la frenará eventualmente con una inflación creciente e imparable. Si se piensa además que con la economía postrada tenemos un déficit en cuenta corriente mayor de 6% del PIB, es claro que con la economía activada ese déficit se iría a más de los 10 puntos del PIB y

---

<sup>21</sup> Ver Mancur Olson, **The Logic of Collective Action**, Harvard University Press, 1971.

significaría simplemente que no somos una economía viable para el resto del mundo que necesitamos para financiarla.

## LA CRISIS DEPARTAMENTAL

La reordenación del gasto hacia los niveles antes exangües departamental y municipal, con unas expectativas mayores que las realidades de las transferencias y sobre todo de su falta de puntualidad, ha generado un déficit fiscal departamental que fue del 0.5% del PIB en 1997, cuando históricamente este nivel se mantenía en equilibrio, precisamente porque los recursos y gastos eran escasos. Así mismo, el endeudamiento de los departamentos aumentó considerablemente de 0.45% del PIB en 1990 a 1.4% del mismo en 1997, donde el colateral está constituido por las transferencias del gobierno central.<sup>22</sup>

Según Armando Rodríguez, el nivel departamental aparenta una “insostenibilidad que se anuncia en forma de contratación de nuevos créditos para pagar los intereses de la deuda, y se manifiesta en un crecimiento de la deuda sistemáticamente mayor que el crecimiento de la economía”. De hecho ningún endeudamiento es viable si el recipiente no está creciendo más rápido que la tasa de interés y esto es muy evidente en el caso departamental y en el mayor deudor de todos que el Departamento del Valle. Los déficit están subvaluados porque varios departamentos han impuesto préstamos forzados a empleados y contratistas, al no hacer los pagos correspondientes.

En una muestra de 16 departamentos, Rodríguez encuentra que los ingresos tributarios propios aumentaron 2.1% al año (mermados por el contrabando de cigarrillos y licores), pero sus inversiones crecieron al 33% anual y los pagos corrientes al 30.9% anual, lo cual revela que las transferencias eran inferiores a las esperadas y que de alguna manera los mandatarios departamentales y banqueros que abultaron las deudas esperaban que el gobierno central (los contribuyentes nacionales) asumiera el enorme endeudamiento en que se comprometieron. Es enorme el desgüeño con que se manejan el presupuesto, las loterías y los gastos de funcionamiento que incluyen contralorías bien gordas, diputados y gobernadores bien pagos, siendo todos desproporcionados a las funciones que tienen los departamentos. Falta según Rodríguez a este nivel como en los demás, “difusión pública de la información sobre las acciones de los gobernantes, la rendición de cuentas y la participación ciudadana” que podrían reducir las malas políticas y la corrupción.

## CONCLUSIONES

Las conclusiones sobre la cuestión fiscal colombiana pueden ser las siguientes:

1. El déficit surge de un nuevo pacto político que le entrega recursos a las regiones pero sin exigirle responsabilidades de sustituir el gasto del gobierno central. Se sacrifica parte de los impuestos a las importaciones pero se compensa por un nuevo recaudo tributario bastante mayor que eleva las tarifas de todos los impuestos y las

---

<sup>22</sup> Jorge Armando Rodríguez, “Crisis fiscal departamental: Razones y proporciones”, Ponencia presentada en el IV Encuentro de Profesores de Derecho Tributario y Hacienda Pública, Universidad de los Andes, noviembre de 1998.

contribuciones a la seguridad social. Los contribuyentes urbanos subsidian el gasto de las regiones.

2. Se intentan cambiar las reglas de juego proteccionistas pero estas no obtienen ninguna profundidad y quedan en su lugar reglas anteriores y confusas, combinadas con las nuevas y con un estado mucho más grande con que comenzó la liberalización de la economía.
3. Tenemos un estado que tiene una mayor cobertura de salud, que ha previsto juiciosamente la provisión de pensiones – con las grandes excepciones de los regímenes especiales de las Fuerzas Armadas, Ecopetrol y Telecom que no son viables – que ha avanzado ligeramente en la provisión de justicia y de seguridad y que ha aumentado su productividad en puertos y en los servicios domiciliarios privatizados donde son presionados por la competencia. Sin embargo, el aumento del tamaño del gobierno central no justifica ni explica las bondades aludidas y se constituye, por el contrario, en una equivocada asignación de recursos y en un sistema de incentivos perversos para la acumulación de capital productivo. La solución del déficit pasa por reducir el gasto del gobierno central en más de 2 puntos del PIB, aunque hay necesidad también de aumentar el recaudo efectivo de impuestos.
4. Los gobiernos departamentales y municipales han tenido una expansión de sus rentas y de su endeudamiento que también ha generado un déficit fiscal departamental que agrava el nacional en 1997. Los gobiernos municipales entretanto han mantenido su endeudamiento constante, en alrededor de 1.8% del PIB, mostrando quizás el mayor avance en materia de gestión, de alcaldes elegidos que se empeñan en una gestión que favorezca a sus electores y que ha incluido la modernización de la administración, con la privatización de los servicios públicos y una mejora sustancial de las infraestructuras urbanas. Este nivel ha aumentado los impuestos prediales, de la gasolina y la valorización para financiar mejores obras y los ciudadanos colaboran porque se sienten representados y no robados. Ambos niveles requieren de mayor autonomía tributaria que contribuya a que su gasto sea aplicado en beneficio de la comunidad.

## BIBLIOGRAFÍA

Cardozo, Enrique, Enzo Falleto. **Dependencia y desarrollo en América Latina**, Editorial Siglo Veintiuno, México, 1978.

Clavijo, Sergio. **Política fiscal y Estado en Colombia**. Uniandes, Banco de la República, Bogotá, 1998.

Edwards, Sebastián. **Crisis and Reform in Latin America**, Oxford, 1995.

Elías, Norbert. **El proceso de civilización**, Fondo de Cultura Económica, México

Ferderer, J. Peter .“Rules and outcomes: Brazil in transition during the 1990s” Congreso de Economía Neo-institucional, Paris, 1998 en <http://isnie.org>

Kalmanovitz, Salomón. **La encrucijada de la sinrazón y otros ensayos**, Tercer Mundo Editores, Bogotá, 1989.

Lago, Ricardo. “La ilusión de una redistribución por medio de la política macroeconómica: La experiencia heterodoxa del Perú”, en Rudiger Dornbush, Sebastián Edwards, **Macroeconomía del populismo en la América Latina**, FCE, México, 1992.

Olson, Mancur. **The Logic of Collective Action**, Harvard University Press, 1971.

Rodríguez, Jorge Armando. “Crisis fiscal departamental: Razones y proporciones”, Ponencia presentada en el IV Encuentro de Profesores de Derecho Tributario y Hacienda Pública, Universidad de los Andes, noviembre de 1998.

Sandoval, Luis Yesid y Walfa Constanza Téllez. “La presencia territorial y la capacidad financiera, institucional y de gestión del Estado”, en Libardo Sarmiento (director), **Municipios y regiones de Colombia**, Fundación Social, Bogotá, 1998.

Sáenz Rovner, Eduardo. **La ofensiva empresarial**, Tercer Mundo Editores, Bogotá, 1994.

Sarmiento, Eduardo. **Alternativas a la encrucijada neoliberal**, Ecoe Ediciones, Bogotá, 1998.

Stiglitz, Joseph. **Wither Socialism?** The MIT Press, Boston, 1996.

APENDICE

<b>GOBIERNO NACIONAL: INGRESOS POR ARANCEL Y ARANCEL EFECTIVO DE ADUANAS</b>			
<b>(Millones de Pesos y Porcentajes)</b>			
<b>AÑO</b>	<b>RECAUDO 1/</b>	<b>TARIFA EFECTIVA 2/</b>	
1985	102.639,3	17,5	
1986	158.495,9	21,2	
1987	240.893,8	23,5	
1988	325.733,0	21,8	
1989	387.198,7	20,2	
1990	476.329,2	17,0	
<b>Promedio 1985/90</b>		<b>20,2</b>	

1992	337.007,4	7,5	
1993	557.066,9	7,2	
1994	748.238,9	7,6	
1995	878.529,6	7,0	
1996	904.261,7	6,4	
1997	1.346.824, 0	7,7	
<b>Promedio 1992/97</b>		<b>7,2</b>	

Fuente: Departamento Nacional de Planeación, Banco de la República.

1/ Incluye gravamen arancelario+bonos rentas+sobretasas

(Ley 68/83 + Ley 50/84 + timbre + tasas y multas).

2/ Corresponde al valor del recaudo como proporción de las

importaciones CIF.