



CEDE

DOCUMENTO CEDE 2004-20
ISSN 1657-7191 (Edición Electrónica)
ABRIL DE 2004

EL ORIGEN POLÍTICO DEL DÉFICIT FISCAL EN COLOMBIA: EL CONTEXTO INSTITUCIONAL 20 AÑOS DESPUÉS¹

EDUARDO WIESNER²

Resumen

El presente artículo desarrolla la tesis que la Constitución de 1991 elevó el gasto público total a niveles no sostenibles generando serios problemas fiscales que no han podido ser corregidos en su raíz estructural. La gran limitante a esta corrección ha sido la insuficiencia de apoyo político para proteger la estabilidad macroeconómica del país y verla como un patrimonio político “común” a todos los ciudadanos. Esta situación ha sido agravada por recientes fallos de la Corte Constitucional que interfieren con las leyes de ajuste fiscal. Dentro de este contexto la independencia del Banco de la República ha sido un avance de enorme beneficio al desarrollo institucional del marco macroeconómico en general.

Palabras Clave: equidad, justicia distributiva, problema de los comunes, reglas constitucionales, déficit fiscal, Banco de la República.

Clasificación JEL: H30, H6, K10

¹ Este artículo fue preparado para la sesión inaugural de la XXVIII Jornada Tributaria del Instituto Colombiano de Derecho Tributario, ICDT que se celebró en Cartagena entre el 18 al 20 de Febrero de 2004. El autor desea agradecer los comentarios y la ayuda de los siguientes profesionales en el examen de los temas que relacionan los marcos institucionales de la economía y del derecho: Doctores Luis Ignacio Betancur, Sergio Clavijo, Alfredo Lewin, Alejandro Linares, Hugo Palacios, Gabriel Piraquive, Juan Camilo Restrepo. El presente texto no compromete al ICDT, al CEDE, ni a las personas citadas y es responsabilidad exclusiva de su autor.

² Wiesner & Asociados, Eduardo Wiesner, Economista Consultor.

“THE POLITICAL ORIGEN OF COLOMBIA’S FISCAL DEFICIT: THE INSTITUTIONAL CONTEXT AFTER 20 YEARS”

Abstract

This essay posits that Colombia’s 1991 Constitutional reform raised public expenditures to unsustainable levels leading to serious fiscal problems which have not been fully corrected. The largest restriction for a structural fiscal correction has been the insufficient political support to protect macroeconomic stability and to see it as a collective public good. This situation has worsened as a result of “interventions” by the Constitutional Court limiting the scope of laws to raise revenues and reduce expenditures. Within this context the independence of the Central Bank has been a very positive development.

Key words: equity, distributive justice, common-pool problem, incentives, constitutional law, rules fiscal deficit, Banco de la República.

Classification JEL: H30, H6, K10

I N D I C E

	Página
INTRODUCCION Y OBJETIVOS	3
I. LAS PRINCIPALES TRANSFORMACIONES INSTITUCIONALES DESDE 1990	10
A. Un Nuevo “Intercepto” o Nivel de Gasto Público Total	10
B. El “Financiamiento” del Déficit Fiscal y la Sostenibilidad de la Deuda	13
C. El Financiamiento Vis a Vis el Ajuste Fiscal	20
D. La Autonomía del Banco de la República	22
E. La Coordinación Entre la Política Fiscal y la Monetaria	23
F. Los Marcos Constitucionales como Incentivos en un Contexto Fiscal	24
G. El Déficit Fiscal y la Eficiencia del Sector Público	28
II. QUÉ NO HA CAMBIADO EN LOS ÚLTIMOS 10 AÑOS Y PORQUÉ?	31
III. LA AGENDA DE FUTURA REFORMA FISCAL ESTRUCTURAL Y CONSTITUCIONAL	33
IV. RESUMEN Y CONCLUSIONES	37
BIBLIOGRAFIA	41

“La economía no se puede manejar con populismo ni con fundamentalismo de mercado”.
Alvaro Uribe Velez³

INTRODUCCION Y OBJETIVOS

Es particularmente grato el tener la oportunidad de visitar el tema del origen político del desequilibrio fiscal en Colombia. En Junio de 1982, atendiendo una amable invitación del entonces Rector de la Universidad de los Andes, doctor Rodrigo Escobar Navia, escribí un artículo⁴ sobre la importancia de los factores políticos e institucionales en la determinación del déficit fiscal del país. Con ese artículo aspiraba a hacer una modesta contribución a la entonces naciente escuela de pensamiento que hoy se conoce con el nombre de “Public Choice”.⁵ Bajo esta escuela se utilizan conceptos analíticos tomados de la teoría económica clásica y de la economía neo-institucional para entender mejor los “problemas de acción colectiva”⁶ que están detrás de los desequilibrios fiscales en casi cualquier país del mundo.

Más específicamente, la economía neoinstitucional sostendría que detrás de un déficit fiscal continuado⁷ hay problemas de (i) incentivos dentro de las instituciones⁸

³ Palabras del Presidente Alvaro Uribe el 21 de Noviembre de 2002 durante la entrega de Premios Portafolio.

⁴ Véase Wiesner Eduardo (1982), “El Origen Político del Desequilibrio Fiscal Colombiano”, *Memoria de Hacienda, 1981-1982*, página 88, publicado por el Banco de la República.

⁵ La literatura sobre “public choice” ha crecido rápidamente en los últimos 10-20 años. Además del Journal mensual del mismo nombre, cada año se publican rigurosos ensayos relacionados con la intersección entre economía y la ciencia política. Los trabajos de Dennis C. Mueller desde los 80’s y sus publicaciones *Public Choice II* (1989) y *Public Choice III* (2003) serían la mejor fuente de información sobre esta nueva y dinámica frontera interdisciplinaria.

⁶ Se habla de “problemas de acción colectiva” para abordar situaciones en las que hay un conflicto entre los incentivos, los intereses individuales y el bienestar colectivo de una institución u organización. Ver Ostrom Elionor y Walter James (1997, p.69), “Neither Markets nor States”, *Perspectives on Public Choice Theory: A Handbook*, editado por Dennis C. Mueller, Cambridge University Press.

⁷ Según Holcombe G. Randall, (2000, p. 396) “Para entender bien las finanzas públicas es necesario examinar los procesos y las decisiones sobre como es que los gobiernos obtienen recursos y los gastan. En otras palabras es a través de una perspectiva de “public choice” que las finanzas públicas pueden ser entendidas.” Ver su “Public Choice and Public Finance”, in *The Elgar Companion to Public Choice*, edited by William F. Shughart II and Laura Razzolini, Edward Elgar Cheltenham, U.K. Northampton, MA, USA.

(Wiesner Eduardo, 1998, p. xii), (ii) de información asimétrica, (iii) de captura de rentas públicas⁹ y privadas, (iv) de disipación del “commons” o del patrimonio colectivo¹⁰ y (v) de riesgo moral.¹¹

Mi mensaje de 1982 así como el actual es que la corrección fiscal estructural y la sostenibilidad de la deuda pública van a depender más de como se logre actuar sobre estos factores institucionales y políticos que de la insistencia normativa sobre la conveniencia de reducir el déficit fiscal. El solo juicio técnico sobre la precariedad de las finanzas públicas no ha sido ni será suficiente por estar fuera de un contexto de economía política positiva.¹²

⁸ Wiesner Eduardo, (1998, p.108), sostiene que la unidad de análisis del desarrollo económico contemporáneo deberían ser los arreglos institucionales que son creados por los “rent-seekers” del sector público o que surgen de incentivos con consecuencias no esperadas. Ver su “Transaction Cost Economics and Public Sector Rent Seeking in Developing Countries”, *Evaluation and Development: The Institutional Dimension*, edited by Picciotto and Wiesner, The World Bank, Transactions Publishers.

⁹ El término “rent-seekers” fue acuñado por Gordon Tullock (1967) y por Anne Krueger (1974) para referirse a los grupos que logran “capturar” rentas derivadas de la acción del gobierno o de otras instituciones públicas y aún privadas. Por lo general se trata de rentas obtenidas a través de “escogimientos públicos” y no a través de “escogimientos de mercado”. Para una aplicación al caso colombiano ver Wiesner Eduardo (1997, p.149), *La Efectividad de las Políticas Públicas en Colombia: Un Análisis Neoinstitucional*, Departamento Nacional de Planeación, DNP, Tercer Mundo Editores, Bogotá, Colombia.

¹⁰ Por lo general la literatura relaciona el concepto del “common-pool” con recursos físicos. Pero a partir de los trabajos de Mancur Olson (1965, 2000) sobre la “lógica colectiva” el concepto ha llegado a las modalidades de organización colectiva para administrar ese “commons” (Elionor Ostrom (1990, p. 29). El autor del presente artículo quiere llevar la noción del “commons” a la estabilidad macroeconómica como un bien público por excelencia. Al respecto ver también Poterba James y Hagen von Jurgen (1999, p.3), “Introduction”, *Fiscal Institutions and Fiscal Performance*, National Bureau of Economic Research, NBER, editado por James M. Poterba y Jürgen von Hagen. Chicago and London. The University of Chicago Press.

¹¹ “Riesgo moral” hace referencia a situaciones donde los individuos encuentran incentivos que les premian conductas en las que ellos logran trasladar a otros sus costos. Ver Dixit Avinash, (2004, p.131), “Lawlessness and Economics: Alternative Modes of Governance”, Princeton University, Princeton and Oxford.

¹² La “economía política positiva” combina en un solo campo las conductas (intereses) económicos en los mercados políticos con las conductas (intereses) políticos en los mercados económicos. Ver Alt James y Shepsle Kenneth (1990), *Perspectives on Positive Political Economy*, Cambridge University Press, p. 3. Ver, en particular, el artículo de Riker William “Political Science and Rational Choice”, página 163. Un enorme aporte en este campo lo hizo hace poco el Profesor Allan Drazen con su (2000), *Political Economy in Macroeconomics*, Princeton University Press. Para un riguroso análisis de este tema aplicado con implicaciones para la situación de Colombia, ver Tenjo Galarza Fernando, (2002, p. 82),

Mi artículo tuvo, al parecer, algún éxito y fue comentado ampliamente. Lamentablemente, parte de su éxito fue por razones equivocadas. En algunos círculos se concluyó que si el origen del déficit fiscal era político e institucional no era mucho lo que se podía hacer para corregirlo. La variable independiente era el origen político. En cierta forma se llegó a pensar que el déficit tenía una especie de justificación política.

Han transcurrido más de 20 años desde cuando hice mis planteamientos. Con esta perspectiva parece oportuno acoger la recomendación del ex ministro de Hacienda Juan Manuel Santos¹³ de disponer siempre de un marco conceptual que organice la dirección que se le deba dar a las políticas públicas. Pienso que ese marco conceptual es el de la economía institucional¹⁴ y/o la escuela de “public choice”.

A lo largo de mis planteamientos surgirá, una y otra vez, el concepto del “patrimonio colectivo” o del llamado “commons” por la literatura. Al respecto quiero decir que soy consciente de que hay varias visiones o interpretaciones del interés colectivo. Unas coinciden con intereses de grupo. Otras, las más respetables, pero las más susceptibles de ser capturadas, provienen de concepciones axiológicas sobre justicia distributiva,¹⁵ sobre equidad, y sobre la asignación “constitucional” de funciones y poderes dentro de la estructura del Estado colombiano.

“Superación del Economicismo o Imperialismo de la Economía?, *Carta Financiera*, No. 121, ANIF. Ver también, muy focalizado en el caso de Colombia, el excelente libro de Oscar Marulanda Gómez, (1999), *Economía Política del Manejo Macroeconómico en Colombia*, Universidad Jorge Tadeo Lozano, Colección de Estudios de Economía.

¹³ Juan Manuel Santos, (2003), “El Desenfoque del Gasto Público”, *Lecturas Dominicales*, El Tiempo, 4 de Mayo.

¹⁴ Cada vez más el enfoque neoinstitucional es aplicado por académicos colombianos. Un excelente ejemplo es el libro del doctor Salomón Kalmanovitz, (2001), *Las Instituciones y el Desarrollo Económico en Colombia*, editorial Norma. Ver también Zuleta Jaramillo Luis Alberto, (2003), *Por qué ha Sido Exitosa la Reestructuración Portuaria en Colombia?*, Estudio de Casos en Políticas Públicas No. 7, Universidad Externado de Colombia, Bogotá, Colombia.

¹⁵ A partir de los trabajos de John Rawls (1971), Roemer J. (1996, 1998), Sen Amartya (1992), Birdsall Nancy (1997), Dani Rodrik (1994) y Stiglitz Joseph (1995), el enfoque para tratar los problemas de pobreza y equidad se ha ampliado al contexto de lo que se llama “justicia distributiva”. Este concepto busca integrar mejor los temas y las políticas de crecimiento económico, distribución de ingreso, gasto social, bienestar, eficiencia, pobreza y justicia. Para el caso de los países en desarrollo uno de los mejores aportes al tema es el libro de Solimano Andrés, Aninat Eduardo y Nancy Birdsall, (2000) en el cual, entre otros aportes, se subraya la importancia de distinguir entre igualdad de oportunidades, de una parte, e

Como veremos, el subfondo conceptual e institucional de la problemática fiscal del país se encuentra básicamente en tres conjuntos de preguntas.

- i) “Cómo identificar e interpretar el patrimonio colectivo y quién tiene la legitimidad política, así como la responsabilidad política, para convertir “su” interpretación en normatividad legal y operacional?”
- ii) “De quién hay que proteger ese patrimonio colectivo y cual es la forma “eficiente” de hacerlo?”
- iii) “Quién sería el árbitro, como un “tercero” imparcial y anónimo, que le daría indicaciones al país – no siempre infalibles – sobre cual debería ser su proceso de racionalidad colectiva¹⁶ para proteger y ampliar su “commons”?

Tengo la impresión que lo que nos ha pasado en Colombia es que estos tres conjuntos de preguntas, y su muy importante secuencia analítica, no han recibido suficiente examen y debate. Al tiempo que vamos actuando individualmente sobre ellas, formulando planteamientos sobre conceptos como el “salario mínimo vital”, derechos

igualdad de resultados, de otra. También se hace la distinción entre “factores moralmente arbitrarios” (las especificidades del contexto histórico) y las condiciones bajo el control personal del individuo dentro de su propia autonomía. Ver su *Distributive & Economic Development: The Case of Chile and Developing Countries*, The University of Michigan Press, página 20.

¹⁶ La teoría económica clásica ha tenido una importante evolución conceptual respecto a una de sus premisas analíticas más importantes; quizás la más importante. Aquella que dice que la conducta más pronosticable de los individuos – o menos sujeta a errores de predicción – es aquella que nace de la noción de “escogimiento racional.” Esa noción de racionalidad ha llegado en las últimas dos décadas a la precisión de “procesos racionales”, después de haber pasado por la noción de “racionalidad limitada”. La literatura al respecto es enorme y ha empujado la frontera de investigación hacia la psicología, la teoría de juegos y la hoy llamada “prospect theory”. El premio Nobel de Economía fue otorgado en 2002 a Daniel Kahneman, un psicólogo, y a Vernon Smith por sus trabajos y desarrollos en el área de los factores que condicionan los escogimientos de los individuos. Una forma de hacer la travesía conceptual desde el “rational choice” primario hasta “prospect theory”, pasando por “bounded rationality” y “process rationality”, sería comenzar por el libro de Hogarth Robin y Reder Melvin (1986), *Rational Choice*, seguir con el libro de Maki Uskala, Gustafson Bo y Knudsen Christian, (1993), *Rationality, Institutions and Economic Methodology*, Routledge y, llegar finalmente, a “Prospect Theory”. Aquí el artículo que hace una especie de simbiosis entre “rational choice”, y los comportamientos específicos y reales frente a distintas percepciones de riesgo, es el de Daniel Kahneman y Tversky Amos, (1979), *Econometrica*, Vol. 47, Marzo. El artículo más reciente de Kahneman apareció publicado en *The American Economic Review*, (December 2003) y se titula “Maps of Bounded Rationality: Psychology for Behavioral Economics”. El otro artículo recomendable es el de Richard H. Thaler, (2000), “From Homo Economicus to Homo Sapiens”, *The Journal of Economic Perspectives*, Vol. 14, No. 1. Una excelente crítica al concepto “no calificado” de “escogimiento racional.”

fundamentales, impuestos indirectos, y sobre el significado¹⁷ del Estado Social de Derecho. Todo ello afectando la seguridad jurídica del país y los “derechos de propiedad”¹⁸ de los distintos niveles del gobierno y la separación de los poderes públicos. A este último respecto anota Sergio Clavijo (2004, p.49).

“En materia económica, las actuaciones recientes de la Corte han sembrado un manto de duda sobre la separación de poderes y en varios de ellos se ha continuado usando la figura constitucional del ESD como una “patente de corso” para interpretar y acomodar a su criterio el grado de “activismo” económico.”¹⁹

Me doy cuenta, por otra parte, que en Colombia a nivel del derecho constitucional no se habla del “interés colectivo” o del “patrimonio colectivo” sino del “Estado Social de Derecho”²⁰ (Artículo 1 de la Constitución del 91). Quizás aquí es

¹⁷ De acuerdo con la Sentencia No. C-776, del 9 de Septiembre de 2002, (4.5.3.3.1), “El concepto de Estado Social de Derecho nació en Europa en la segunda mitad del siglo XX, como una forma de organización estatal encaminada a “realizar la justicia social y la dignidad humana mediante la sujeción de las autoridades públicas a los principios, derechos y deberes sociales de orden constitucional. En esa medida, el presupuesto central sobre el cual se construye este tipo de organización política es el de una íntima e inescindible interrelación entre las esferas del “Estado” y la “sociedad”, la cual se visualiza ya no como un ente compuesto de sujetos libres e iguales en abstracto – según ocurría bajo la fórmula clásica del Estado liberal decimonónico –, sino como un conglomerado de personas y grupos en condiciones de desigualdad real. De esta forma, el principio de Estado Social de Derecho contrasta con el Estado de Derecho liberal en cuanto a sus fines: el Estado Social de Derecho ya no se limita solamente a asegurar la vida, la propiedad y la libertad mediante la protección contra el fraude, el hurto, el incumplimiento contractual o los daños ocasionados por terceros, funciones típicas del Estado gendarme. Sus fines tienen mayor alcance e incluyen, entre otros, promover la prosperidad general; garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; y asegurar la vigencia de un orden justo”.

¹⁸ El concepto de “derechos de propiedad” no excluye a los niveles de gobierno ni a los poderes del Estado.

¹⁹ Clavijo Sergio, (2004, p. 49), *Descifrando la ‘Nueva’ Corte Constitucional: Una Evaluación del Período 2001-2003*, Alfaomega, Bogotá, Colombia.

²⁰ La idea europea de “Estado Social de Derecho” aparece en la Constitución Imperial de Weimar de 1919 y llega al constitucionalismo latinoamericano vía la Constitución española en 1978. En Colombia, según López Diego, (2004, p. 447), “la ampliación del universo de los derechos se debe a la confluencia de, por lo menos, tres factores aportados por la Constitución de 1991 y su interpretación judicial: (i) el reconocimiento de derechos subjetivos

donde comienzan algunas de las diferencias sobre en que consiste y en como proteger el patrimonio colectivo. Quizás ocurre también, como lo señala un jurista de la talla del Doctor Diego López Medina (2004, p.437), que la Corte Constitucional busca “dar expresión institucional a conflictos al interior de las élites nacionales que no eran bien canalizados por el sistema de partidos que había resultado del Frente Nacional.”

El debate sobre el cual tendremos que profundizar es, entonces, el relacionado con el proceso político que le da legitimidad a una u otra interpretación del “interés colectivo”. Más importante que todo esto, y es donde confío hacer un modesto aporte al debate, es el identificar si hay un árbitro independiente y anónimo que, finalmente, regula, y nos enseña en un largo “juego”, ojalá cooperativo²¹ a lo largo de la historia, cuales son las opciones que realmente existen para la sociedad colombiana.

Que mejor foro para tratar estos temas que la presente XXVIII (28) Jornada Colombiana de Derecho Tributario. Aquí se congrega una audiencia particularmente bien calificada para opinar sobre todo esta problemática. En su Consejo Directivo y en general dentro de sus consejeros y asociados se encuentran expertos con brillante trayectoria profesional y académica.

Doy gracias al Doctor Alfredo Lewin y al Consejo Directivo del Instituto Colombiano de Derecho Tributario por la honrosa invitación que me han hecho para hablar ante ustedes esta noche.

He organizado mi presentación alrededor de las siguientes tres preguntas:

no depende necesariamente de su inclusión en textos legales específicos; (ii) la jurisdicción constitucional tiene capacidad para proteger estos derechos subjetivos sin mediación legal previa, o incluso en contra de la configuración legal que los derechos hayan recibido; (iii) la creación de una acción general para proteger estos derechos subjetivos fundamentales (*acción de tutela*). Todos estos elementos coadyuvaron enormemente en la ampliación de una conciencia generalizada de los derechos fundamentales y a incluir en los circuitos jurídicos a personas que tradicionalmente se habían mantenido alejadas de los mismos.” Ver su *Teoría Impura del Derecho: La Transformación de la Cultura Jurídica Latinoamericana*, Universidad de los Andes, Universidad Nacional de Colombia, Legis.

²¹ Según Mistri Mauricio, (2003, p. 314), “si no se converge sobre un sistema de valores compartido fuera del “juego”, será difícil que éste resulte caracterizado por la cooperación

- i) Cuales han sido las principales transformaciones institucionales²² en los últimos 10 años?
- ii) Qué no ha cambiado en la última década y porqué?
- iii)Cuál sería la agenda de reforma fiscal estructural para despejar las incertidumbres que aún acosan a las finanzas públicas del país?

Fiel al enfoque de “public choice” me referiré a las implicaciones fiscales del marco constitucional colombiano y en particular a:

- i) La Sentencia No. C-776 del 7 de Septiembre de 2003 de la Corte Constitucional sobre la Ley 788 del 27 de Diciembre de 2002 “por la cual se dictan normas en materia tributaria.”
- ii) La Sentencia No. C-1017 del 30 de Octubre de 2003 sobre la Ley 780 del 30 de Diciembre de 2002, sobre ajustes al salario mínimo.

Estas Sentencias tratan sobre temas que van más allá de una discusión sobre la progresividad de los impuestos a las ventas o sobre el “justo” porcentaje de aumento del salario mínimo. Si ellas se consolidan como jurisprudencia hacia adelante sus efectos sobre los esfuerzos de las autoridades económicas para corregir los desequilibrios fiscales podrían ser muy adversos y generar altos “costos de transacción”²³ en la formulación de políticas públicas.

entre los jugadores.” Ver su “Procedural Rationality and Institutions: The Production of Norms by Means of Norms”, *Constitutional Political Economy*, Vol. 14 No. 4, December.

²² Muchos de los académicos en el área del desarrollo económico (North, 1994; Eggertsson, 1990; Williamson, 1985; Easterly, 2001; Landes David, 1998; and Barry Weingast, 1995), convergen alrededor de la idea que el desarrollo es, finalmente, un proceso de constante transformación institucional. Su tesis central es que los incentivos explícitos e implícitos en las instituciones que regulan los procesos y conductas individuales y colectivas son los principales determinantes del crecimiento y de la productividad de largo plazo. Para el caso colombiano, ésta posición plantearía la pregunta de si el no tener una restricción fiscal cuantitativa o el tener una definición “subjettiva” del patrimonio colectivo constituye el incentivo apropiado para las conductas individuales y micro-institucionales tanto en el sector público como en el privado.

²³ Sería muy difícil encontrar un concepto que haya transformado más el análisis de la economía pública que el de “costos de transacción”. Ya existe un capítulo llamado “la economía de los costos de transacción”. El padre de este enfoque fue Ronald Coase quien inició en 1937 y reafirmó en 1960 que este concepto era el punto de entrada para toda la problemática de la interacción entre los mercados, dentro de los mercados y sus correspondientes arreglos institucionales. El libro reciente (1999), editado por Oliver E.

I. LAS PRINCIPALES TRANSFORMACIONES INSTITUCIONALES DESDE 1990

Tomando solamente los procesos de cambio de mayor impacto sobre la evolución fiscal y sobre la marcha de la economía es claro que hay tres transformaciones institucionales a ser destacadas, a saber:

- a. La Constitución de 1991 y sus efectos fiscales y legales sobre el gasto público.
- b. La independencia del Banco de la República y el papel de las tasas de interés y del tipo de cambio como instrumentos de “ajuste”.
- c. El marco constitucional y legal que regula la política fiscal y la política monetaria y cambiaria.

Sobraría destacar las estrechas interdependencias entre estos tres procesos de transformación institucional.

A. UN NUEVO “INTERCEPTO” O NIVEL DE GASTO PUBLICO TOTAL

Respecto a las consecuencias de la Constitución del 91 hay una amplia gama de opiniones. Pero respecto a sus efectos fiscales hay un alto grado de convergencia alrededor de la conclusión que ella:

- (i) Aumentó excesivamente el gasto público y las transferencias.
- (ii) Generó déficits fiscales adicionales.
- (iii) Estableció rigideces²⁴ estructurales²⁵ que han hecho imposible para el país el lograr un balance fiscal sostenible y asegurar un crecimiento similar al histórico.

Williamson y Scott E. Masten, *The Economics of Transaction Costs*, Elgar, contiene mucho de lo que se necesita para captar el alcance de este concepto.

²⁴ Según Echeverry Juan Carlos, Fergusson Leopoldo y Querubín Pablo, (2003), “El gobierno colombiano tiene un escaso margen de maniobra al preparar el presupuesto ya que un alto porcentaje de los gastos que debe hacer cada año está predeterminado por un numeroso conjunto de leyes y de artículos constitucionales.” Ver su “La Batalla Política por el Presupuesto de la Nación: Inflexibilidades o Supervivencia Fiscal”, Documento de la Facultad de Economía, Universidad de los Andes.

²⁵ En su momento, el Informe de la Misión para la Descentralización advirtió sobre los serios problemas que tenía la propuesta constitucional sobre la descentralización. Ver Wiesner Eduardo, (1992, p. 252), *Colombia: Descentralización y Federalismo Fiscal*, Departamento Nacional de Planeación, DNP y Presidencia de la República, Bogotá, Colombia.

Sin juzgar las intenciones, los supuestos y las circunstancias que rodearon las discusiones en la Asamblea Constituyente sobre gasto público, basta observar cual fue su resultado después de 10 años. Al respecto el Informe de 2003 de la Misión de Ingreso Público, anotó que:

- a. “Los gastos totales del Sector Público no Financiero subieron 19 puntos del PIB durante los 90’s” (Página 21).
- b. Como resultado de los déficits fiscales durante la década, la deuda bruta del sector público consolidado paso del 16.6% del PIB al 64.5% en 2001 (Página 19).
- c. En 1990 los intereses pagados por el sector público eran el 3.35% del PIB y en el 2003 llegaron al 5.0%.²⁶

No sin razón se ha argumentado que las transferencias explican gran parte del crecimiento del gasto del sector público. El Cuadro No. 1 muestra para el nivel del Gobierno Nacional Central que entre 1990 y 1998, las transferencias por distintos conceptos pasaron de un 4.53% del PIB a un 8.39%. Sin embargo, Armando Montenegro (2000, p.11) anota que en parte ello se debe a que: “desde 1995 se transfirieron más recursos que lo ordenado por la Constitución”.²⁷

²⁶ Ver *Mensaje del Presidente de la República y del Ministro de Hacienda y Crédito Público al Congreso de la República*, “Proyecto de Ley de Presupuesto General de la Nación 2004”, p.38, Cuadro No. 2.10.

²⁷ Montenegro Armando, (2000), “El Enredo de las Transferencias: Una Buena Reforma a la Descentralización?”, *Carta Financiera*, ANIF, No. 116, página 11.

Cuadro No. 1

**CRECIMIENTO DEL GASTO EN EL GOBIERNO NACIONAL CENTRAL, (GNC) POR NORMAS
LEGALES Y CONSTITUCIONALES, 1990-1998
(% DEL PIB)**

Concepto	Norma Legal	1990	1998	Incremento
Transferencias territoriales		3,01	5,1	2,1
Participación de municipios	Ley 60/93	0,8	1,84	1,05
Situado fiscal	Ley 60/93	2,01	2,48	0,48
Universidades regionales	Ley 30/92	0,19	0,22	0,03
IVA nuevos departamentos	Ley 60/93	0,01	0,01	
Fondo Compensación educativa	Ley 188/95		0,56	0,56
Transferencias de la Seguridad Social		0,92	2,19	1,27
Seguridad social pública		0,92	2,01	1,09
Pensiones	Ley 100/93	0,92	1,91	0,99
Servicios médicos Foncolpuertos	Plan modernización		0,04	0,04
Fondo pasivo ferrocarriles salud	Plan modernización		0,01	0,01
Campañas y planes salud	Ley 100/93		0,02	0,02
Fondo prestaciones sector	Ley 100/93		0,03	0,03
Régimen subsidiado			0,18	0,18
Subsidios Fosyga	Ley 100/93		0,06	0,06
Otros	Ley 100/93		0,12	0,12
Subsidios tarifas eléctricas	Leyes 142 y 143/94		0,09	0,09
Plan modernización estado	Planes retiro			0,14
Plan reestructura sector justicia	Ley 4 de 1992	0,6	1,01	0,41
TOTAL		4,53	8,39	3,87

Fuente: Misión del Ingreso Público Informe del Consejo Directivo, 2003, Fedesarrollo, p.132.

Si bien es mucho lo que se ha escrito sobre los problemas de medición del déficit²⁸ (si de caja o causación), sobre el contexto dentro del cual se debe analizar,²⁹ sobre contabilidad pública creativa³⁰ y aún sobre la presentación del problema,³¹ casi nadie cuestiona que después de todas las salvedades y *caveats* el nivel del gasto público al cual se ha llegado, principalmente por causas estructurales sembradas en la

²⁸ Ver Ossa Escobar Carlos (2002, p. 18), "La Posición de la Contraloría General de la República sobre la Medición del Déficit Fiscal", *Carta Financiera*, ANIF.

²⁹ Ver la controversia entre los doctores Rodrigo Botero y Juan Carlos Echeverry en Carta Financiera No. 121, 2002, ANIF.

³⁰ Ver Clavijo Sergio, (2002, p. 29), "Ajuste Fiscal Contabilidad Creativa y Dinámica de la Deuda Pública", *Carta Financiera*, No. 121, ANIF.

³¹ Ver Escobar Arango Andrés, (2003, p.27), "El Problema Fiscal También es Cuestión de Presentación", *Carta Financiera*, No. 125, ANIF.

Constitución de 1991, es excesivo, no es sostenible, ha sido un enorme problema y todavía constituye un serio riesgo para la estabilidad política e institucional del país.

B. EL “FINANCIAMIENTO” DEL DEFICIT FISCAL Y LA SOSTENIBILIDAD DE LA DEUDA

Las sucesivas reformas tributarias desde mediados de los 90's no han logrado, del todo, corregir los déficits estructurales sembrados en la Constitución del 91. Estas experiencias permiten acuñar un principio de economía política positiva que diría:

“Siempre será menos difícil elevar los impuestos que reducir los gastos o cambiar el contexto institucional dentro del cual estos se ejecutan.”

Esta es la principal razón por la cual siempre acaba teniendo más peso la parte tributaria que la de gastos en todos los procesos de ajuste que se han intentado. A este respecto el doctor Sergio Clavijo ha subrayado, con toda razón, que la “calidad de los ajustes fiscales importa”.³²

Una vez que los “rent-seekers” del sector público logran inducir la creación de una renta, o apropiarse de ella, no van a permitir que sea reducida. Como políticamente están mejor organizados para proteger su “captura” que quienes “defienden” el interés colectivo (se presume que sería el gobierno) al final logran hacer prevalecer sus intereses.³³ Así, las reformas fiscales terminan siendo insuficientes y apenas si tocan el nivel del gasto y mucho menos las condiciones, léase incentivos, dentro de los cuales se cumple y evalúa ese gasto.

Alarmado por el nivel del gasto público uno de los mejores economistas del país, el doctor Juan Carlos Echeverri (2002, p.420), decía:

³² En su artículo en *El Tiempo*, Enero 23, 2004, el doctor Clavijo señala que los impuestos no deben distorsionar el marco conceptual tributario como lo hace el impuesto a las transacciones. Los alivios y subsidios tributarios agravan las distorsiones. La administración central es la principal fuente del desequilibrio estructural. Y sería muy serio contemplar siquiera la reestructuración de los TES.

³³ Según Rodrick, Dani, (1996, p.38), los problemas de reforma son finalmente problemas distributivos entre “ganadores” y “perdedores”. Ver “Understanding Economic Policy Reform”, *The Journal of Economic Literature*, Marzo.

”Es necesario preguntarse seriamente ¿quién va a pagar todo lo que los constituyentes consideraron *derechos fundamentales y derechos de prestación*? Es decir, salud, educación y seguridad social. La Corte Constitucional, o algunos de sus miembros, han manifestado que este engorroso tema de que con qué responder por sus fallos, no le compete. Valga decir que esta opinión es sui generis entre los constitucionalistas mundiales. En otras latitudes el efecto económico de los fallos es considerado explícitamente a la hora de proferirlos. Imagino que este es un arte en el que somos jóvenes, y que iremos aprendiendo con la experiencia, mucha de la cual ya ha sido acumulada en los últimos años.”³⁴

Como si faltase poco para dar soporte a la tesis de que el país todavía enfrenta un gran desafío fiscal, bastaría recordar que desde hace años en cada Decreto que se expide a fines de Diciembre, para poner en vigencia el Presupuesto Nacional se establece que el gobierno “podrá emitir títulos de Tesorería (TES)” como recursos de capital. En pocas palabras, se decreta la disponibilidad de recursos de crédito pues los ingresos corrientes del gobierno no alcanzan para financiar los gastos corrientes dentro de los cuales están los intereses.³⁵ Es decir, se emite deuda para pagar deuda.³⁶

³⁴ Juan Carlos Echeverry, (2002), *Las Claves del Futuro: Economía y Conflicto en Colombia*, editorial Oveja Negra, Bogotá, Colombia.

³⁵ Durante el 2003 se colocaron TES por un valor equivalente a 6.7% del PIB. Ver CONFIS (2004, p. 16), Gobierno Nacional Central, Cierre Fiscal 2003, Documento Asesores 01/2004.

³⁶ En el caso del presupuesto de la Nación para el 2004, el Decreto 3738 del 26 de Diciembre del 2003 en su Artículo 7 dice: “El Gobierno Nacional podrá emitir títulos de Tesorería, TES, Clase “B” con base en la facultad de la Ley 51 de 1990 de acuerdo con las siguientes reglas: no contarán con la garantía solidaria del Banco de la República; el estimativo de los ingresos producto de su colocación se incluirá en el Presupuesto General de la Nación como recursos de capital, con excepción de los provenientes de la colocación de títulos para operaciones temporales de tesorería; sus rendimientos se atenderán con cargo al Presupuesto General de la Nación; su redención se atenderá con cargo a los recursos del Presupuesto General de la Nación, con excepción de las operaciones temporales de tesorería cuyo monto de emisión se fijará en el decreto que las autorice; podrán ser administrados directamente por la Nación; podrán ser denominados en moneda extranjera; su emisión sólo requerirá del decreto que la autorice y fije sus condiciones financieras; su emisión no afectará el cupo de endeudamiento y estará limitada, para las destinadas a financiar las apropiaciones presupuestales por el monto de éstas.”

Pero la situación es aún más seria que esto. Los acreedores que toman los TES no son, en su mayoría, “agentes del mercado”, son, finalmente, “agentes públicos”. Si fuesen agentes del mercado no es claro que aceptarían la tasa de interés que se les ofrece. Alguien podría preguntar entonces cuál es la verdadera tasa de interés en el país? Pero dejare esta línea de análisis para otra ocasión.

Tenemos aquí un caso típico de “riesgo moral” al que hacia referencia al comienzo de mi presentación. Si quienes emiten la deuda son, en esencia, los mismos que la toman, “no hay aquí unos incentivos extraños para, de una parte, no insistir en una solución fiscal estructural e integral y, de otra, para tomar los pasivos del gobierno sin mayor exigencia real pues se trata de los mismos agentes públicos? Si alguna de las entidades que “compra” los papeles del gobierno nacional aspira a un futuro “bail out”, o rescate, con que autoridad se le diría que no lo merece o que no hay recursos para ello?

La experiencia que se vivió en los mercados financieros a principios del 2002 cuando un aumento en las tasas de interés casi genera una crisis financiera revela lo delicado que puede ser este balance entre deudores, acreedores e intermediarios financieros.

Sobre una parte de este planteamiento alguien podría argumentar que los recursos de capital son “legítimos” y que al país le conviene crear un mercado interno de capitales. Estos planteamientos son correctos. Pero ocurre que cuando se emite deuda para pagar intereses y para cubrir gasto corriente, en realidad lo que esta ocurriendo es que sí se genera el pasivo del sector público pero no hay un activo que lo compense o respalde. Al respecto observaba el doctor Luis Carlos Valenzuela, (2003, p.140), “Como si la deuda fuese un origen y no un resultado”.³⁷

Dentro de un enfoque de economía institucional se estaría incurriendo en “disipación de renta”, de agotamiento gradual del “commons” o del patrimonio colectivo. En este caso, ese patrimonio colectivo esta representado por la confianza que los ciudadanos tengan en su moneda, es decir, en la inflación que están dispuestos a

³⁷ Valenzuela Luis Carlos, (2003, p.140), “Por una Función de Bienestar”, *Dinero*, Septiembre 19, 2003.

tolerar.³⁸ Mientras subsista un mínimo de estabilidad macroeconómica los ciudadanos mantendrán un mínimo de demanda por activos en pesos. Pero, aquí hay otro problema típico de economía institucional, pues el nivel de información que tiene el ciudadano común y corriente frente al que tiene el gobierno (y aún el Congreso) es, en general, asimétrico.

Aunque los equipos técnicos y en general los Ministros de Hacienda saben bien que no se deben endeudar para pagar interés o gasto corriente, al final les toca hacerlo pues sus solicitudes de apoyo político para bajar el gasto y cambiar sus incentivos no recibe suficiente apoyo político ni en el Congreso ni en la opinión pública. Ambos grupos disponen de una interpretación asimétrica de la información que cada uno tiene. En particular, cada uno parte de un distinto “counter factual” y, por lo tanto, su actitud frente al problema es muy distinta.

Si al ciudadano en general se le dice que hay que bajar el nivel del gasto o mejorar la calidad de su resultado, digamos en educación básica, muchos van a pensar que sus hijos saldrán perdiendo. Esa es la información que también les llega desde los “rent-seekers” del sector educativo. Lo que ese ciudadano no sabe es que ya están perdiendo pues el sistema de financiar principalmente la oferta o los intermediarios establece incentivos que no favorecen la efectividad del gasto. Mientras que un gasto que financie al lado de la demanda, es decir, a los usuarios, sí tiende a generar mejores resultados en términos de lo que importa: mejorar la equidad. Por otra parte, quienes han logrado “capturar” los gastos adicionales, los llamados “rent-seekers” del sector público, se van a encargar de defender, lo cual es perfectamente legítimo, sus intereses de grupo.

³⁸ A este respecto Wiesner Eduardo, (1982, p.102), observó que: “La esencia del origen político del desequilibrio fiscal radica entonces en el nivel de percepción que en un momento dado tenga una comunidad sobre el riesgo que corre su patrimonio colectivo. En la medida en que se perciba el desequilibrio fiscal como un peligro remoto, que no amenaza hoy la seguridad de nadie, será muy difícil obtener apoyo político para tesis que, frente a intereses inmediatos y tangibles, promulgan la disciplina, la consistencia, la eficiencia en la asignación de recursos y la calidad de las políticas económicas. Es decir, la defensa del equilibrio fiscal entra en clara desventaja política frente a la defensa de los intereses inmediatos, regionales, sectoriales y particulares.” *Memoria de Hacienda: 1981 – Agosto de 1982*, Banco de la República.

Se tiene así una situación en la cual el interés colectivo, el “commons” queda huérfano de apoyo político y los gobiernos no tienen otra “salida” que postergar la reestructuración de fondo. Con toda razón decía el autor de un editorial de la Revista No. 115 Carta Financiera en Junio, Agosto de 2000, “La crisis fiscal, entonces, es un asunto político, y de alta política”.

Pero, “cómo así que los gobiernos “optan” por postergar la solución estructural?” “Acaso hay margen para hacerlo?” “Acaso la crisis no da espera?”

Estas preguntas son válidas y las respuestas a ellas revelan la inmensa complejidad que rodea la problemática fiscal de Colombia y de otros países en la región. Ocorre que sí, que en alguna medida “desafortunada”, ha resultado posible desde comienzos de los 90’s “postergar” buena parte del ajuste fiscal estructural.

Sin entrar en los detalles, el resumen es el siguiente. Recursos no tributarios y transferencias al gobierno central desde distintas fuentes domésticas y externas le han permitido a los gobiernos de los últimos 10 años “comprar tiempo”, mientras de buena fe, buscan controlar el nivel del gasto, mejorar las condiciones en que este se ejecuta y aumentar la inversión social en bienes públicos.

Así como el gobierno central ha sido el origen de crecientes transferencias al nivel subnacional y descentralizado, también él ha recibido el “beneficio” de transferencias internas y de recursos del crédito externo con las cuales ha “financiado” una supuesta transición a un nivel de ingresos y de gastos sostenibles.

En el caso del balance fiscal consolidado del 2003, el déficit del Gobierno Nacional Central, que fue del -5.4% del PIB (renglón A1 del Cuadro No. 2), fue supuestamente reducido por otro supuesto superávit del 2.4% del PIB, generado en el sector descentralizado (renglón A2 del Cuadro No. 2).

Cuadro No. 2

**Balance Fiscal del Sector Público Consolidado, 2002 – 2003
(% PIB)**

BALANCES		2002	2003
A	Sector Público no Financiero	-3.8	-3.0
	A1 Gobierno Nacional Central	-6.1	-5.4
	A2 Sector Descentralizado	2.3	2.4
B	Balance Cuasifiscal del Banco de la República	0.8	0.6
C	Balance de Fogafin	0.3	0.3
D	Costo de la Reestructuración Financiera	-0.6	-0.4
	Ley de Vivienda	-0.2	-0.2
	Liquidación Caja Agraria	-0.1	-0.1
	Capitalización Banca Pública	-0.3	-0.2
E	Discrepancia Estadística	-0.3	-0.4
SECTOR PUBLICO CONSOLIDADO		-3.6	-2.8

Fuente: CONFIS, Gobierno Nacional Central, Cierre fiscal 2003, Documentos Asesores 02/04, página 4, Cuadro No. 2

Respecto al superávit del sector público descentralizado del 2003 corresponde hacer al menos dos observaciones. La primera, que habría que ser muy prudente en la interpretación que se le de a las cuasi-rentas recibidas del Banco de la República (0.6% del PIB en el 2003, Cuadro No. 2) y de ECOPETROL (0.6% del PIB, Cuadro No. 3). Después de todo ellas no son equivalentes a ingresos tributarios. Son transferencias. Financian gastos y permiten mantener niveles de gasto pero rara vez inducen cambios cualitativos en la efectividad de los gastos que financian. Por el contrario, como transferencias podrían tener efectos no menos adversos sobre la tributación nacional y sobre la calidad del gasto que los que tienen las transferencias sobre los ingresos tributarios del nivel subnacional. Podrían, en principio, actuar como un incentivo a cobrar menos impuestos. La llamada abulia o pereza fiscal.³⁹ Solo que a nivel nacional.

³⁹ Una advertencia sobre este efecto fue hecha por Wiesner Eduardo, (1992, p.306), en su *Colombia: Descentralización y Federalismo Fiscal: Informe Final de la Misión para la Democracia*, DNP y Presidencia de la República.

Cuadro No. 3

Balance Fiscal del Sector Público No Financiero 2002 – 2003

SECTORES		% del PIB	
		2002	2003
A.	Ecopetrol	0.2	0.6
	FAEP *	(0.2)	(0.1)
	Seguridad Social	1.2	0.8
	Eléctrico	0.1	0.3
	EPM	0.1	(0.0)
	Emcali	0.1	0.2
	Telecom	0.2	(0.1)
	Fondo Nacional del Café	(0.1)	0.1
	Regional y Local	0.4	0.4
	Resto Entidades	0.3	0.2
B.	Sector Descentralizado	2.3	2.4
C.	Gobierno Nacional Central	(6.1)	(5.4)
D.	TOTAL	(3.8)	(3.0)

* Fondo de Ahorro y Estabilización Petrolera, FAEP.

Fuente: CONFIS, Gobierno Nacional Central, Cierre fiscal 2003, Documentos Asesores 02/04, página 6, Cuadro No. 3

La segunda consideración tiene que ver con los otros componentes de recursos, a saber, los proyectados balances fiscales de sectores como el de la “seguridad social” (0.8% del PIB. Cuadro No. 3) o eléctrico (0.3% del PIB). La experiencia reciente sugiere que en estas “jurisdicciones” del sector público del país se gestan costos fiscales subrepticios. Los llamados pasivos fiscales contingentes de que habla la literatura.⁴⁰

Estas dos consideraciones revisten especial significado si se aprecia que las “transferencias” del Banco de la República (0.6%) y las de ECOPETROL, (0.6%) sumaron (1.2%) para el 2003 y representan un financiamiento superior al mayor ingreso tributario (0.9%) proyectado para el 2003 por concepto de la reforma de fines del 2002. (Ver línea (a) del Cuadro No. 4).

⁴⁰ Ver Easterly William, (1999), “When is Fiscal Adjustment an Illusion?”, *Economic Policy*, No. 28, (April): 57-86.

Cuadro No. 4

**EFFECTOS FISCALES DE LAS REFORMAS DE DICIEMBRE 2002
(% PIB)**

Concepto		2002	2003	2004
a.	Mayores Ingresos Tributarios		0.90	1.20
b.	Reducción del gasto por Referendo		0.98	1.53
c.	Reducción del gasto por Reforma del Estado		0.06	0.32
d.	Reforma Pensional			0.32
e.	Impuesto Seguridad Democrática	0.6	0.5	

Fuente: CONFIS y DNP.

C. EL FINANCIAMIENTO VIS A VIS EL AJUSTE FISCAL

El peligro de esta contabilidad es que se confunda financiamiento con ajuste “por encima de la línea.” Después de todo, se podría argumentar que si ese financiamiento se logra, en particular si es externo, algún nivel substancial de ajuste se debe estar logrando. Si así no fuese “cómo es que los acreedores corren el riesgo de prestar sus recursos?”

Aquí hay varios temas mezclados y no podría darles un tratamiento detallado. Pero para efectos de la tesis de este escrito, bastaría observar que estamos frente a un “problema de acción colectiva” tal como se describió atrás. Uno de los economistas de mayor prestigio en el mundo, Jean Tirole (2002, p. 118), llama esto un problema de “constituyentes heterogéneos” donde la estructura de gobierno de las entidades multilaterales (página 120) hace muy difícil que sean solo consideraciones de eficiencia y de efectividad las que determinan la concesión de préstamos.⁴¹ El Profesor Avinash Dixit (1996, p. 98), llama esto el problema de “agencia con varios principales”.⁴²

⁴¹ Ferroni, Marco, (2002), “Regional Public Goods in Official Development Assistance”, *International Public Goods: Incentives Measurement and Financing*, edited by Ferroni and Mody, Kluwer Academic Publishers.

⁴² Avinash K. Dixit, (1996), *The Making of Economic Policy: A Transaction-Costs Politics Perspectives*, The MIT Press, Cambridge, Massachusetts London, England.

En breve, quienes ofrecen crédito multilateral no son del todo independientes de quienes lo solicitan. Además, ellos no son inmunes a incentivos que premian el otorgar préstamos, de “ajuste”, para reformar políticas y de rápido desembolso.⁴³ Estas entidades confían, de buena fe, que están comprando reformas “negociadas”, con algún grado de “riesgo moral”, con las autoridades nacionales y con “sus” propias autoridades institucionales inmediatas.

Quienes ofrecen crédito privado lo hacen con carácter de corto plazo (simplemente “roll overs”) protegidos por altos “spreads” así como por la calculada posibilidad de retirarse rápidamente si las circunstancias así lo aconsejan. Quienes desde el exterior respaldan políticamente estas operaciones tienen intereses políticos legítimos para apoyar una gestión dada en un país como Colombia. Son riesgos calculados y esa es la tarea de los técnicos de la economía y de la ciencia política.

Si esto es así, si son decisiones políticas, porque preocuparse tanto? Después de todo, podría decirse que Colombia no parece haber vivido la “tragedia fiscal” que tanto le han anunciado los técnicos. Se podría argumentar que las “Casandras” técnicas han estado exagerando. Y el castigo a Casandra⁴⁴ era que sus profecías no fueran atendidas. Pero el castigo más costoso socialmente es que ellas lleguen a cumplirse.

Frente a estos planteamientos mi respuesta es que la caída del producto, del empleo y la pérdida del bienestar social, que vivió el país a fines de los 90’s constituyo precisamente la crisis económica anunciada por los técnicos. Ella fue causada por los desequilibrios fiscales sobre los cuales se advertía desde mediados de la pasada década.

⁴³ Sobre el tema del posible exceso de financiamiento externo y de la posible vigencia de problemas de “acción colectiva” en las entidades multilaterales ver Wiesner Eduardo (2003), “Politics, Aid and Development Evaluation”, *World Bank Operations Evaluation Department the First 30 Years*, edited by Patrick G. Grasso, Sulaiman S. Wasty, Rachel V. Weaving, World Bank, Washington D.C. Ver también Wiesner Eduardo, (2004), “The “Resource-Restriction-Condition” (RRC) for Evaluation Effectiveness”, Banco Mundial, OED Evaluation Conference, Washington D.C., July 15-16, 2003.

⁴⁴ Casandra era la hija del rey Priamo de Troya a quien Apolo le había dado el don de la profecía. Pero para castigarla por su indiferencia ordenó que no se le prestará atención a sus pronósticos. Pero estos acababan cumpliéndose, como en el caso de la toma de Troya por los Griegos.

La caída del producto y del desempleo fueron parte del ajuste fiscal. Fue el proceso imperativo y desordenado de un ajuste dictado por los mercados lo que obligo a gastar menos y finalmente redujo el ingreso real de todos los colombianos. Esto ya nos ocurrió, solo que el gatillo y el mecanismo transmisor del déficit fiscal no fue la inflación, ni la devaluación explosiva y fuera de control, ni el tipo de crisis que el país había conocido en el pasado. Pero claro que hubo ajuste así hubiese sido desordenado e incompleto. “Una recesión es una corrección”, como bien lo resumió el doctor Juan Carlos Echeverry (2002, p.43). Ocurrió principalmente por la vía de las tasas de interés. Como ustedes recordarán, estas llegaron a fines de 1998 a niveles del 20% en términos reales.

Al tocar el tema de la tasas de interés llego al segundo proceso de transformación institucional de los últimos 10 años. Me refiero a la independencia o autonomía del Banco de la República.

D. LA AUTONOMIA DEL BANCO DE LA REPUBLICA

Así como la Constitución del 91 ha sido fuente de desequilibrios fiscales con las adversas consecuencias atrás anotadas, así también uno de sus resultados ha sido, en su conjunto, muy positivo para el país. Sin duda alguna la mayor autonomía e independencia del Banco de la República fue un paso importante y en la dirección correcta. Dentro de un enfoque de economía institucional, los artículos Nos. 371, 372 y 373 de la Constitución y la Ley 31 del 29 de Diciembre de 1992 estaban dirigidos a establecer los incentivos correctos a los agentes del sector público y privado. En esencia, restringir el acceso fácil al crédito del Emisor e inducir así una política fiscal sostenible. Expansiva si se quisiera solo que financiada con recursos tributarios y no con crédito de emisión.

Lo que se quería era lograr la estabilidad macroeconómica mediante una nueva regla “contractual”⁴⁵ entre la política fiscal, de una parte, y la monetaria, financiera y cambiaria, de otra. Lo que se buscaba era proteger al patrimonio colectivo mediante la estabilidad macroeconómica. Con toda razón se pensó que el bien público por

⁴⁵ El enfoque “contractarian” que proponen J. Buchanan (1991), Dixit Avinash (1996, 2004) y otros es típicamente una propuesta institucional.

excelencia, el que permite que otros bienes públicos cumplan sus funciones de eficiencia alcativa y de equidad, era la estabilidad macroeconómica. Si bien ella sola no garantiza unos resultados dados en términos de ganancias de bienestar, sí suministra el entorno facilitador. Con seguridad sin ella se presentan pérdidas de bienestar en particular entre los grupos de más bajos ingresos.

Una evaluación detallada de la estructura macro-institucional que surgió en 1991 alrededor del Banco de la República y de su rol durante los 90's no es algo que en este escrito se pueda intentar. Los defensores de esa gestión argumentan con razones válidas que la reducción en la tasa de inflación a niveles de un dígito ha sido un logro gigantesco y confirma lo acertado que fue el haber "separado" al Banco de la República del Ministerio de Hacienda y, en alguna medida, del control del Ejecutivo.

Frente a tan incontrovertible balance positivo, surge, sin embargo, la pregunta más agregada de si el país, en su conjunto, ha logrado alcanzar, del todo, los beneficios que se anticipaban de una mejor coordinación macroeconómica entre lo fiscal y lo monetario. Esta es un área en la cual, como lo reconocen algunos expertos, todavía hay amplio margen de aprendizaje y mejoría. El desafío es el como hacerlo sin perder lo ya ganado.

Aunque el record de los últimos 10 años no es que el se anticipo a comienzos de los 90's, ya que difícilmente se podría decir que ha habido estabilidad macroeconómica, en su conjunto, sería muy difícil no concluir que la acción del Banco de la República ha limitado desarrollos que habrían podido ser mucho más costosos socialmente que los efectivamente vividos. Bajo un "counter factual" sin la autonomía del Banco de la República el país habría salido muy mal librado y estaría en una situación mucho más grave hoy en día.

E. LA COORDINACION ENTRE LA POLITICA FISCAL Y LA MONETARIA

El tema de la coordinación entre la política fiscal, de una parte, y la política monetaria y cambiaria, de otra, siempre estuvo en el centro de la discusión sobre la

autonomía⁴⁶ del Banco de la República. En cierta forma, este tema antecedió al de la independencia ya que el objetivo principal que tenía la reforma, si bien era separar funciones y responsabilidades, también era fortalecer complementariedades positivas precisamente para mejorar el entorno global para la economía como un todo. Este era y seguirá siendo el principal objetivo de esa estructura institucional así como el principal criterio de evaluación de sus resultados. Al respecto, a principios de 1991 el doctor Hugo Palacios Mejía, observó:

“La independencia de la Junta no significa falta de coordinación de la política monetaria con la política fiscal”.⁴⁷

Más específicamente, el Artículo 371 de la Constitución de 1991 señaló que las funciones del Banco “se ejercerán en coordinación con la política económica en general.” Por último, y en tan difícil esfuerzo por definir, *ex ante*, que quería decir, para cada una de las partes, trabajar en forma “coordinada”, se acordó que, en caso de conflicto “entre los intereses del Banco y los del Gobierno, el Banco deberá ceñirse al objetivo de bajar la inflación” (Steiner Roberto, 1995, p. 10).⁴⁸

Pienso que este compromiso o “trade-off” fue el paso correcto y en la dirección correcta. No porque el darle prioridad, como corresponde, a bajar la inflación contribuya necesariamente a una mejor coordinación entre las políticas sino porque, en caso de total desacuerdo entre las partes, el “trade-off” que harían, en su momento los mercados, produciría unos resultados menos adversos para el “patrimonio colectivo”.

F. LOS MARCOS CONSTITUCIONALES COMO INCENTIVOS EN UN CONTEXTO FISCAL

La importancia de los marcos constitucionales ha sido reconocida por los economistas particularmente a partir de los trabajos del profesor James Buchanan quien en 1986 recibió el premio Nobel de economía principalmente por sus aportes a estos

⁴⁶ Conviene recordar que desde la Ley 7 de 1973 y el Decreto 2617 del mismo año, era la Junta Monetaria la que fijaba las políticas que debía cumplir y ejecutar la Junta Directiva del Banco de la República.

⁴⁷ El Tiempo, Marzo 9, 1991.

⁴⁸ Roberto Steiner, (1995), *La Autonomía del Banco de la República*, TM, Editores, FEDESARROLLO.

temas.⁴⁹ Sin entrar en los detalles de sus planteamientos, se podría decir que él sugiere entender los marcos constitucionales como restricciones globales **dentro** de las cuales, en su interior, se compite y decide libremente y se puede, inclusive, cambiar las reglas pero no **durante** un “juego” específico.

El llamado “constitucional choice”⁵⁰ se refiere al escogimiento de **la** regla global (por ejemplo, no emitir vía la Banca Central o no superar un nivel dado de gasto) mientras que el escogimiento **dentro** del régimen admite muchas decisiones, por ejemplo, que el seguro social sea privado o público dentro de la restricción global. El presupuesto de un país puede, en principio, financiar lo que se decida políticamente pero no podrá exceder la restricción macroeconómica global.

A propósito, el Proyecto de Ley Orgánica de Presupuesto presentado al Congreso el 16 de Diciembre de 2003, contiene ya como un avance inicial y como una de sus premisas la restricción macroeconómica.⁵¹ La llamada Ley de Responsabilidad y Transparencia Fiscal No. 819 de Julio 9 de 2003, también ha afirmado la tendencia de buscar una regla que restrinja el gasto total⁵² y mejore su calidad en términos de sus resultados.

Este enfoque comparte la tesis de J. Rawls (1971, 1991) mediante la cual una sociedad podría identificar que restricción global (es decir, potencialmente constitucional) escoge mediante la determinación de las preferencias de sus ciudadanos frente a un futuro incierto, pero frente al interior del cual acuerdan *ex ante* reglas de escogimiento. Lo que Uribe José Dario, (2003, p. 26) llama “reglas e instituciones que

⁴⁹ Buchanan M. James, (1991), “The Economics and the *Ethics of Constitutional Order*, The University of Michigan Press.

⁵⁰ Ver Brennan Geoffrey y Hamlin Alan (2001, p. 117), “Constitutional Choice”, en *Public Choice*, editado por Shughart II William y Razzoliny Laura, Edward Elgar.

⁵¹ Ver Ministerio de Hacienda, (2003), Proyecto de Ley Orgánica de Presupuesto, “Exposición de Motivos”, Diciembre 16.

⁵² Uno de los avances más importantes de ésta Ley lo constituye la obligación (Artículo 2) para el gobierno nacional de establecer una meta de superávit primario para cada uno de los 10 años siguientes. Por otra parte, las metas de superávit primario ajustadas para el ciclo económico, en promedio, no podrán ser inferiores al superávit primario estructural que garantiza la sostenibilidad de la deuda.

son políticamente determinadas”. Como los ciudadanos no saben cual será su situación específica en el futuro, están escogiendo un marco constitucional “detrás de un velo de ignorancia” o de su propio “counter factual.” Así van a ser imparciales y van a restringir “sus intereses inmediatos” en favor de la forma de organización social que mejor creen ellos les protegerá frente a futuros riesgos. Es decir, fijan las reglas antes que aparezcan los intereses inmediatos, personales o de grupo.

Para traer estos planteamientos abstractos al caso colombiano corresponde observar que las Sentencias señaladas atrás generan preguntas de fondo sobre como interpretar el “patrimonio colectivo.”

Como un primer paso intentaré hacer una síntesis de lo que esta envuelto confiando en que, en un par de días, el doctor Manuel José Cepeda, con su reconocida autoridad ilumine el tema con sus comentarios. La idea no es abrir una controversia personal ni establecer un enfrentamiento entre disciplinas, escuelas o visiones del patrimonio colectivo sino ir avanzando en el ejercicio heurístico de fortalecer los cimientos de nuestras estructuras macroinstitucionales.

Hemos visto en los últimos años y meses cómo desde el Ejecutivo se busca influir en las políticas propias (constitucionales) del Banco de la República y cómo desde la Corte Constitucional se objetan contenidos de leyes encaminadas a reducir el desequilibrio fiscal. No pretendo decir la última palabra sobre temas tan complejos pero si me gustaría aplicar a estos desarrollos las preguntas que señale al comienzo de mi presentación. Me refiero a:

- i) Cómo identificar y proteger el patrimonio colectivo?
- ii) Cuál es el proceso “positivo”, no normativo, mediante el cual ese patrimonio colectivo termina siendo en verdad protegido?
- iii) Como se hace la verificación,⁵³ *ex post*, sobre quien tenía la razón y como se fortalece, entonces, el proceso de aprendizaje institucional?

⁵³ En uno de los libros más rigurosos sobre economía institucional, Laffont y Martimort (2002, p.264), señalan que en todo proceso de interpretación y verificación del cambio del “estado de la naturaleza” las partes, en principio, van a querer bajar los “costos de transacción” de su intercambio. Para ello buscarán el incentivo común de tener un árbitro que *ex post* adjudique la razón a alguno de los dos. De esta manera, en el próximo “juego” o “contrato” las partes incorporaran lo aprendido al nuevo contrato. Así el juego se volverá cooperativo e irá tanto

Mi preferencia, “a la Rawls”, sería partir del supuesto que el Ejecutivo y el Congreso pueden identificar y defender el patrimonio colectivo. En una democracia el Ejecutivo tiene la legitimidad política para proponer, por ejemplo, un aumento del impuesto del IVA o una determinada forma de indexación salarial. Si el Congreso aprueba estas propuestas, ellas se convierten en leyes, se aplican y se inicia el proceso “positivo”, es decir, lo que ocurre en la realidad ex post. Si en efecto así se protegió o no el patrimonio colectivo va a determinarse a través de un complejo proceso de evaluación técnica, política e histórica. En todo esto hay una inteligente separación de poderes y de responsabilidades.

Dentro de este escenario pueden pasar varias cosas. Primero, que alguien piense que esa no es la forma de proteger el patrimonio colectivo y crea que eso se logra mejor subiendo (o bajando) aún más los impuestos o pidiéndole crédito al Banco de la República para financiar más gasto público. Si ese alguien es el Congreso y logra que esa sea la Ley que le impone el Ejecutivo, pues, en principio, esa Ley sería la que iría a examen constitucional. Como resultado de ese examen, se podría encontrar que la Ley es exequible o no. Pero lo que crea un problema muy serio es que en la instancia Constitucional surja una distinta “visión” o interpretación sobre como es que se protege el patrimonio colectivo. Lo que Sergio Clavijo llama “posiciones reveladoras”.⁵⁴

Independientemente de su contenido intrínseco específico, por ejemplo, que se bajen los impuestos o que se suban aún más, la pregunta es “de donde proviene la legitimidad política (para no hablar de la capacidad técnica) para pretender establecer una “propia” visión tanto del patrimonio colectivo como de la forma como este debe ser fortalecido? No se esta corriendo el riesgo de integrar todos los poderes en uno solo? En una sola visión?

La pregunta de fondo no es si es deseable o “justo” que todas las personas tengan igualdad de oportunidades en el acceso a unos niveles mínimos de educación,

reduciendo los costos de transacción como elevando el nivel de información y de beneficios. Ver su *The Theory of Incentives: The Principal-Agent Model*, Laffont Jean-Jacques y Martimort David (2002), Princeton University Press.

⁵⁴ Clavijo Sergio, (2001, p.10), *Fallos y Fallas de la Corte Constitucional: el Caso de Colombia 1991-2000*, editorial Alfaomega, Bogotá.

salud y de protección sino quien tiene la legitimidad política para arrogarse el derecho al juicio técnico sobre como hacerlo eficientemente y la responsabilidad política para establecer “su” visión o interpretación como normatividad general. Los llamados “jueces valientes”⁵⁵ o el Congreso y el texto de las leyes que éste aprueba?

G. EL DEFICIT FISCAL Y LA EFICIENCIA DEL SECTOR PUBLICO

Quisiera ahora hacer una breve referencia sobre el significado de los déficits fiscales. Alguien podría preguntar “pero y porqué son tan graves? “Porqué es tan peligroso endeudarse?” “Acaso la teoría económica misma no reconoce que los recursos internos y externos deben fluir hacia quien más los necesita y pueda obtener de ellos mayores rendimientos relativos?” En fin, “qué hay tan perverso en los déficits si, después de todo, en Colombia los hemos tenido y muchas entidades públicas y privadas finalmente “salen al otro lado?”

Estas preguntas y su argumentación teórica implícita son válidas y parcialmente correctas. Pero también son incompletas. Les falta el lado de los “activos” y de la eficiencia con que ellos se manejan. Tener déficits y endeudarse para formar capital social, privado y público, en educación, salud y en generar conocimiento es la mejor inversión que puede hacer un país. Los países hoy desarrollados lo hicieron durante décadas. El caso colombiano no cuadra en ese esquema pues estamos adquiriendo deuda no para hacer esas inversiones – aunque quienes se benefician directamente de ellas así lo promulgan y a veces hasta de buena fe lo crean – sino para financiar gasto corriente.

En principio, una economía podría programar y convivir con un déficit fiscal⁵⁶ *ad hoc* por muchos años siempre que sus acreedores independientes juzguen que su inversión es segura. Pero siempre será indispensable tener una restricción fiscal, *ex ante*, que establezca el nivel del gasto (o del déficit) que se considere sostenible. Sin

⁵⁵ Sobre los “jueces valientes” ver López Diego (2004, p.434), *Teoría Impura del Derecho: La Transformación de la Cultura Jurídica Latinoamericana*, Universidad de los Andes, Universidad Nacional de Colombia, Legis.

⁵⁶ Desde luego una economía también podría operar muy bien con superávits fiscales en busca del beneficio de bajas tasas de interés y de márgenes de maniobra para manejar coyunturas o ciclos económicos.

incentivos que premien la eficiencia no habrá forma de servir la deuda. A este respecto el planteamiento del doctor Antonio Hernández Gamarra, es pertinente. Observa el Contralor que es “ineludible que el Estado Colombiano haga un buen uso de los recursos públicos.”⁵⁷ En breve: Sin una restricción fiscal no es posible que ningún sector público sea eficiente.

Con frecuencia se dice que en Colombia se pagan pocos impuestos. Hay algo de verdad en esta afirmación. Sin embargo, ella debe ser atemperada. Después de todo, el país ya ha venido tributando, *de facto*, mucho más que lo que dicen las cifras del 16-18% del PIB. Esto es lo explícito de las cuentas tributarias. Pero no es lo real en el mundo de los mercados ni de los efectos perversos que genera un nivel de gasto que no es sostenible y tiene baja efectividad en términos de sus resultados cualitativos.

El Cuadro No. 5 muestra que desde 1998 hasta el 2002 el “déficit primario”⁵⁸ ha sido negativo como porcentaje del PIB. En la “Exposición de Motivos”, de la Ley Orgánica de Presupuesto, radicada en el Congreso el 16 de Diciembre de 2003 se anota qué “este déficit no es sostenible en el mediano plazo”.⁵⁹

⁵⁷ Gamarra Hernández Antonio, (2003, p.16), “Por el Buen Uso de los Recursos Públicos”, *Carta Financiera*, No. 123, ANIF.

⁵⁸ “El balance primario, resulta de comparar la diferencia entre los ingresos totales y los gastos totales, descontando el pago de intereses corrientes. Un presupuesto es sostenible, en el margen, si el balance primario en él implícito es suficiente para cubrir el pago de los intereses de la deuda pública interna y externa. Es decir, si la Nación no se tiene que endeudar sistemáticamente para pagar los intereses de su deuda. Si lo tuviese que hacer, en algún momento los acreedores dejarían de extender crédito a la Nación, generándose una severa reducción en el flujo de caja de la Tesorería y, por ende, una crisis de pagos con graves consecuencias sociales.” Ver “Exposición de Motivos”, Proyecto de Ley Orgánica de Presupuesto, radicada el 16 de Diciembre de 2003, página 10.

⁵⁹ Ministerio de Hacienda, (2003, p. 11), “Exposición de Motivos”, Proyecto de Ley Orgánica de Presupuesto, radicada el 16 de Diciembre.

Cuadro 5
Cálculo del Balance primario del Gobierno Nacional Central, GNC
1998-2002

Millones de pesos

CONCEPTO	1998	1999	2000	2001	2002
Ingresos Totales	16.726.978	18.926.671	22.680.386	27.489.039	30.233.114
(-) Gastos Totales	24.134.238	30.438.328	32.368.016	38.335.267	43.079.727
(+) Intereses Corrientes	4.089.660	5.025.504	6.630.229	7.496.993	7.902.400
Balance Primario	-3.317.600	-6.486.153	-3.057.401	-3.349.235	-4.944.213
Como % del PIB	-2,36%	-4,28%	-1,75%	-1,78%	-2,43%

Fuente: CONFIS

Si un país eleva su intercepto de gasto en 5 o más puntos del PIB, como lo hizo la Constitución del 91, no se puede pensar que, simultáneamente, no haya elevado también su nivel de “tributación real” en una proporción similar. Claro que lo ha hecho. Solo que no ha sido un proceso fiscal explícito y transparente. Lo ha hecho a través de los déficits acumulados que se volvieron deuda pública.

La “Equivalencia Ricardiana” y su versión moderna de R. Barro⁶⁰, sostiene que no hay gran diferencia entre financiar gasto público con impuestos o con deuda. Finalmente es el sector privado, el ritmo de crecimiento de la economía y la calidad de vida, los que “pagan” por ese nivel real de gasto y de tributación.

Decía el economista Jorge García García que en Colombia tenemos excesiva tributación real porque tenemos excesivo gasto real.⁶¹ Esa alta tributación inhibe el crecimiento y la inversión. El problema es que esa tributación ha sido subrepticia y desordenada. No ha generado suficientes activos públicos. Si lo hubiera hecho, “qué tan difícil sería servir la deuda?”

⁶⁰ Barro Robert, (1974), “Are Government Bonds Net Wealth?”, *Journal of Political Economy*, November December.

⁶¹ García García Jorge, (2004), Artículo en proceso de publicación.

Nuestro problema no es tanto el no tener suficientes recursos para sostener un Estado que sea solidario con las grandes necesidades sociales del país como el tener un Estado que, por no saber gastar con eficiencia en lo social, acaba siendo poco solidario con los grupos más necesitados. Respecto al caso del gasto en educación decía el ex ministro de Hacienda Juan Camilo Restrepo (2000, p. 21), que: el reto no es tanto gastar más como gastar mejor.”⁶²

En este sentido comparto plenamente la posición del doctor Alberto Carrasquilla Barrera cuando decía que:

“La discusión fiscal en Colombia se beneficiaría si los analistas miran más el gasto público y menos el tema del déficit fiscal.”⁶³

Lo que sostenía el actual Ministro de Hacienda, con toda razón, es que los déficits fiscales importan menos que la calidad del gasto que se financió con deuda. Pero confío él comparta la apreciación que, en el caso de Colombia, los déficits fiscales si importan, y mucho, pues a causa de ellos es que no tenemos suficiente calidad en los activos públicos que supuestamente fueron financiados.

II. QUE NO HA CAMBIADO EN LOS ULTIMOS 10 AÑOS Y PORQUE?

Hay tres marcos de políticas públicas que poco han cambiado en los últimos 10 años. Ellos son los siguientes:

- a. Por lo general se sigue creyendo que más gasto social es la ruta para reducir la pobreza y para mejorar la equidad.
- b. Se sigue actuando como si una infraestructura física que integre los mercados internos y facilite el acceso a los externos no fuese una de las prioridades más altas del país.
- c. Se sigue sin comprender, del todo, que la prosperidad de largo plazo pasa por una alianza entre los mercados y el gobierno para asegurar que

⁶² Restrepo Juan Camilo, (2000), *Itinerario de la Recuperación Económica*, Universidad Externado de Colombia.

⁶³ Carrasquilla Alberto, (1999, p. xxviii), *Estabilidad y Gobierno: Ensayos sobre Economía Colombiana*, TM editores, Banco de la República.

la competencia sea la principal ruta de acceso a los recursos públicos y privados.

Lo que quisiera subrayar es el carácter interdependiente de estos tres marcos de política. Como se cree que solo más gasto es la ruta hacia la equidad y hacia la igualdad de oportunidades, se gasta por encima de los niveles sostenibles. De esta manera quedan muy pocos recursos para construir el capital de comunicaciones, de transporte, de investigación tecnológica y científica, de infraestructura urbana y rural, y de protección del medio ambiente. Este capital es indispensable para reducir la pobreza y mejorar la distribución del ingreso.⁶⁴

Así, sin que el país se haya percatado del todo y sin que se lo haya propuesto, se ha ido quedando sin la verdadera infraestructura social, sin la infraestructura física,⁶⁵ y sin los bienes públicos que requiere para exportar, para generar empleo y competir en mercados más grandes y eficientes que el nuestro. Lo que sí le está quedando es una deuda pública del 60% del PIB que, sin ser alta, si le esta resultando insostenible pues detrás de muchos de esos pasivos no están los activos para los cuales fue contratada.

Para lograr altos niveles de bienestar colectivo no es necesario tener ni la mitad, ni un tercio del ingreso per capita de los países desarrollados. Lo que hace falta es tener en marcha un proceso que efectivamente tienda a igualar las oportunidades iniciales, que focalize más estrictamente las prioridades del gasto social, que genere empleo, al tiempo que los derechos de propiedad de todos estén efectivamente garantizados. Esto es lo que determina la calidad de vida para la gran mayoría de los ciudadanos. Al respecto, ha mediados del año pasado en un artículo sobre las relaciones entre la equidad y la descentralización observé que:

“La mayoría de los pobres del mundo son niños y la mayoría de los niños del mundo son pobres.”

⁶⁴ Entidades multilaterales como el Banco Mundial ya reconocen el vínculo crítico entre la infraestructura física y el logro de los Objetivos del Milenio. “Ver Action Plan for Infrastructure, 2003.”

⁶⁵ Sobre la importancia de la infraestructura fiscal para el caso de Colombia ver Ramírez María Teresa (1999), “The Impact of Transportation Infrastructure on the Colombia Economy”, *Borradores de Economía*, No. 124, Banco de la República.

Siendo esto estadísticamente cierto parecería que la prioridad del gasto público debería recaer entonces en los niños pobres, en los hijos de los pobres. Este es el grupo que estratégicamente debería ser escogido para focalizar allí la lucha contra la pobreza. Este grupo combina lo urgente con lo importante. Si a los niños no se les educa a tiempo se les pasa la ventana de oportunidad que tienen para maximizar su aprendizaje y rendimiento. Y si se les educa bien tendrán rápida capacidad de entrar a la fuerza laboral y permanecer en ella mejorando su ingreso y posiblemente la distribución del ingreso en general. En breve, la prioridad debe recaer en el gasto sectorial en educación y salud básica. Es allí donde se encuentra un alto multiplicador para cambiar las “condiciones iniciales” de los más pobres y para igualar oportunidades en el punto de partida del proceso social.”⁶⁶

III. LA AGENDA DE FUTURA REFORMA FISCAL ESTRUCTURAL Y CONSTITUCIONAL

Colombia lleva más de dos décadas en la búsqueda de su estabilidad macroeconómica de largo plazo. Durante los últimos 20 años ha superado varias crisis fiscales y cambiarias y ha hecho encomiables intentos de reforma estructural para cumplir con el indispensable requisito⁶⁷ de tener un entorno macroeconómico estable. Pero no ha tenido éxito del todo. Ha conjurado crisis pero no ha logrado finalmente cambiar las condiciones institucionales que generan esas crisis.

La principal razón para ello es que no le ha sido posible consolidar un amplio acuerdo político que excluya el desequilibrio fiscal como una opción para los actores públicos y privados. El marco de incentivos reales ha favorecido la explotación del “commons” público sin mayor riesgo en el corto plazo. Es decir, el “accountability” político,⁶⁸ como restricción que ayudaría a la responsabilidad fiscal, ha sido débil. En

⁶⁶ Wiesner Eduardo, (2003, p. 32), “Descentralización y Equidad en América Latina: Enlaces Institucionales y de Política”, *Archivos de Economía*, Documento No. 227, 25 de Junio.

⁶⁷ El requisito de la estabilidad macroeconómica ya es reconocido prácticamente por todas las vertientes académicas como una condición necesaria sin la cual los objetivos económicos ni los de equidad son alcanzables. Para el caso de América Latina ver Caballero Ricardo (2001), *Macroeconomic Volatility in Reformed Latin America*, Inter-American Development Bank, Washington D.C.

⁶⁸ La falta de “accountability” por parte de quienes toman decisiones que no optimizan el interés colectivo es más una falla de los mercados políticos que de los económicos. Para una discusión de la interacción entres estos mercados ver Ostrom Elinor y Walker James (1997),

resumen, Colombia parece ser un caso en el cual su Hacienda Pública, como el acervo de riqueza social y privada, adolece de:

- i) Un problema de “commons”.
- ii) Endogenidad en las políticas fiscales.
- iii) Política fiscal fragmentada.
- iv) La “captura” de rentas públicas.

Además del abuso o saqueo del “commons” existe la determinación endógena del gasto público y de su evaluación. La formulación “endógena” de políticas públicas es uno de los temas centrales de la economía neo-institucional y de la teoría de “public choice”. En esencia, la “endogenidad” expresa el interés particular (los rent-seekers, por ejemplo) de quienes toman decisiones dentro de los mercados públicos (y claro, aún privados), así se argumente que esas decisiones buscan el interés colectivo.⁶⁹

La fragmentación del sector público es uno de los problemas más subestimados y que más altos costos ha significado al país. A pesar de muchos esfuerzos y recomendaciones todavía falta mucho recorrido para que la noción de un sector público integrado⁷⁰ sea la “unidad de análisis” del diseño, ejecución y seguimiento de la política económica. Bajo la práctica de una política fiscal fragmentada el sector público es visto como la suma de unas “cajas independientes” y muchas decisiones son tomadas como si se tratase de procesos aislados. Esto, cuando desde el punto de vista de sus consecuencias, no hay mucha diferencia entre los déficits de la Nación, de los Departamentos, de los Municipios, del ISS o de TELECOM.

“Neither Markets Nor States: Linking Transformation Processes in Collective Action Arenas”, *Perspectives in Public Choices*, edited by Dennis C. Mueller, Cambridge University Press.

⁶⁹ Esta línea de investigación comenzó con Anthony Downs (1957), siguió con James Buchanan y Gordon Tullock (1962), continuó con Marcur Olson (1965). Hoy se “acepta” que sería extraño que los gobiernos y los actores políticos no actuaran en la búsqueda, primero, de su interés y, luego, del “colectivo”. Después de todo, como dice Magee Stephen (1997, p.577) “las políticas endógenas son políticamente eficientes”.

⁷⁰ Sobre el tema de la “integralidad del sector público” ver Wiesner Eduardo (2002, p.122) Informe de la Misión de Ingreso Público, FEDESARROLLO.

Si el diagnóstico del “Common-Pool” y de factores institucionales como causas primarias de las crisis fiscales es válido, “cómo pensar, entonces, que se pueda corregir esta situación solamente mediante la identificación de estas restricciones de economía política?”

La respuesta es que, en la coyuntura actual, cuando hay un gobierno que cuenta con enorme respaldo político, sí parece posible adoptar reglas macroinstitucionales para anclar la restricción fiscal. Y para que solo dentro de ella se cumpla el proceso político de conciliar necesidades con posibilidades. Según Roberto Steiner, (2002), la ruta democrática para resolver los problemas políticos contenidos en una restricción fiscal es enfrentar, entre sí, a los legítimos intereses en pugna.⁷¹ Al respecto, observaba el economista Luis Carlos Valenzuela,

“La Hacienda Pública no es un problema de qué se quiere y qué no se quiere, sino un problema de prioridades con restricciones”.⁷²

De otra parte, como se vio atrás el país ya ha hecho importantes avances en la búsqueda de la regla macro-institucional. En primer lugar, la autonomía del Banco de la República ya es un pilar estratégico para este propósito. En segundo lugar, los trabajos del CONFIS de los últimos años y todo el ejercicio de la programación macroeconómica es otro avance ya bastante elaborado. Por último, y con un papel crítico, ésta el DNP, entidad que siempre ha tenido presente en la elaboración de los Planes de Desarrollo que estos deben ser consistentes con una programación macroeconómica y fiscal que sea sostenible. Por otra parte, desde fines del 2002 ha venido liderando un proceso de reforma del sector público en general.

Habiendo sido la Constitución del 91 la principal fuente del desequilibrio fiscal de los últimos años sería lógico que gran parte de la corrección a esa tenencia se busque

⁷¹ Steiner Roberto, (2002), ver su artículo en El Tiempo del 2 de mayo de 2002.

⁷² Valenzuela Luis Carlos, (2003, p. 10), *Carta Financiera*, No. 123, Abril.

mediante una reforma constitucional. En esa agenda de reforma el principal pilar sería el establecimiento en el marco constitucional de una restricción presupuestal cuantitativa para los próximos 10 años. Los otros componentes de la agenda de reforma fiscal,⁷³ serían los siguientes:

- i) Reforma, aumento y mayor cobertura del IVA.
- ii) Un sistema de pensiones financiado y regido o regulado por la competencia.
- iii) Evaluación del gasto público en particular del social.
- iv) Reducción de la evasión tributaria y de los subsidios.

Sin una restricción fiscal cuantitativa que fije, por ejemplo, el monto del superávit primario para los próximos 10 años, y sin que esa restricción quede por mandato constitucional, va a ser muy difícil llegar a un acuerdo político parcial, año por año, reforma tributaria tras reforma tributaria, que en verdad despeje el horizonte fiscal del país.

Será necesario fortalecer la base tributaria y por ello el IVA tendrá que ser ampliado y simplificado. La dirección asumida por el Ejecutivo con las Reformas Tributarias del 2002 y 2003 es la correcta y debe ser fortalecida.

Dentro de los procesos que se volvieron “fiscales” durante los últimos años se encuentra el crecimiento de los gastos del presupuesto nacional por concepto de pensiones y de seguridad social. En 1993 estos gastos representaban el 0.5% del PIB pero llegaron al 3.5% en el 2002.⁷⁴

En el Departamento Nacional de Planeación el Sistema Nacional de Evaluación de Resultados de la Gestión Pública, SINERGIA, esta siendo fortalecido como parte del proceso de reestructuración del sector público. Esto es algo que merece especial

⁷³ Para una propuesta integral de reformas ver Aparicio Mónica, Montenegro Armando y Pendergast Gabriel, (2002, p. 24), “Un Diagnóstico Crudo de la Situación Fiscal Colombiana”, *Carta Financiera*, No. 122, ANIF.

⁷⁴ Sobre el tema de la sostenibilidad fiscal y pensional ver el trabajo de Ulpiano Ayala (2003, p.37) en el Informe Final de la Misión de Ingreso Público.

apoyo. Un buen ejemplo de su trabajo lo constituye la reciente evaluación del Plan Colombia 1999-2003.

En Diciembre del año pasado el gobierno presentó al Congreso el Proyecto de Ley Orgánica de Presupuesto que contiene importantes innovaciones para mejorar el contexto institucional dentro del cual se diseña, ejecuta y evalúa el Presupuesto Nacional. Esta Ley Orgánica junto con la Ley de Responsabilidad Fiscal (No. 819) de 2003, configura un importante paquete de nueva normatividad presupuestal que deberá tener un impacto positivo sobre el resultado fiscal y sobre los resultados del gasto público en general.

IV. RESUMEN Y CONCLUSIONES

Durante los últimos 20 años Colombia ha podido sortear difíciles coyunturas fiscales y cambiarias y ha realizado encomiables intentos de reforma estructural para cumplir con el indispensable requisito⁵¹ de tener un entorno macroeconómico estable. Pero no ha tenido éxito del todo. Ha conjurado crisis pero no ha logrado finalmente cambiar las condiciones institucionales que generan esas crisis. La principal razón para ello es que no le ha sido posible consolidar un amplio acuerdo político que excluya el desequilibrio fiscal como una opción para los actores públicos y privados. El marco de incentivos reales ha favorecido la explotación del “commons” público sin mayor riesgo político en el corto plazo. El ciclo político lo ha permitido o facilitado.

La Constitución de 1991 dio origen a tres profundos procesos de transformación institucional con enormes implicaciones sobre la economía en general y sobre las políticas fiscales, monetarias y cambiarias en particular. A través de sus implicaciones fiscales esos procesos han sido los principales determinantes de los resultados del país en la última década en términos de crecimiento, empleo y justicia distributiva.

Esos tres procesos han sido los siguientes:

- i) Un cambio estructural en el nivel del gasto público y en sus modalidades institucionales de ejecución.

- ii) El desarrollo de la independencia del Banco de la República y de la coordinación entre la política fiscal, de una parte, y monetaria y cambiaria, de otra.
- iii) El surgimiento “constitucional” de una particular interpretación del patrimonio colectivo y sobre como protegerlo.

Las complejas interdependencias entre esos tres procesos⁷⁵ no parecen haber sido dilucidadas del todo y no podría decirse que las reglas iniciales, ni su interpretación posterior, se hayan estabilizado y estén contribuyendo a facilitar el aprendizaje y la innovación.

En lo fiscal el balance global no es positivo y, a pesar de los esfuerzos de sucesivos Ministros de Hacienda y de sus equipos técnicos, así como del Departamento Nacional de Planeación, no ha sido posible, del todo, controlar los déficits fiscales ni asegurar un mínimo de efectividad en el gasto público total y en particular en el gasto social.

La independencia del Banco de la República ha sido el desarrollo más positivo de la década y ha impedido que la economía sufra peores reveses que los conocidos. Esa independencia debe ser protegida y fortalecida. Será a través de una mejor coordinación macroeconómica que el país podrá crecer más rápido, generar más empleo y, en verdad, proteger el patrimonio colectivo y el Estado Social de Derecho.

Las Sentencias Nos. C-776 del 7 de Septiembre de 2003 de la Corte Constitucional sobre la Ley 788 del 27 de Diciembre de 2002 “por la cual se dictan normas en materia tributaria”, y la Sentencia No. C-1017 del 30 de Octubre de 2003 sobre la Ley 780 del 30 de Diciembre de 2002, sobre ajustes al salario mínimo, son ejemplos de una tendencia de interpretación del bienestar colectivo que debe ser

⁷⁵ Sobre el tema que la literatura llama “procedural rationality”, pero aplicado al proceso mediante el cual se originan y evolucionan las instituciones y las constituciones, ver Mistri Mauricio (2003, p.314), “Procedural Rationality and Institutions: The Production of Norms by Means of Norms”, *Constitutional Political Economy*, Vol. 14 No. 4, December.

ampliamente discutida en los foros académicos y en los espacios de la práctica profesional.⁷⁶

Son Sentencias importantes por provenir de la Corte Constitucional y por haber sido uno de sus principales autores uno de los juristas más destacados del país. Ellas tratan sobre temas que van más allá de una discusión sobre la progresividad de los impuestos a las ventas o sobre el “justo” porcentaje de aumento del salario mínimo.

Si Sentencias como estas se siguen consolidando como jurisprudencia ininterrumpida hacia adelante, sin mayor revisión o corrección y sin que el país se de cuenta, del todo, de sus implicaciones, sus efectos podrían ser muy graves para la seguridad jurídica del país y resultar adversos al bienestar de los grupos de más bajos ingresos a los que, en principio, ellas, de buena fe, buscan proteger.

La historia y la experiencia real de muchos países desde hace décadas y aún siglos advierte que las cosas son más complicadas. Que no basta con insistir en derechos en abstracto o con descalificar a un supuesto “Estado de Derecho Liberal”⁷⁷ y decimonónico(sic). Lo que cuenta es cómo y qué tan rápido los pueblos aprenden sobre como lograr, en verdad, esos derechos y sostenerlos.⁷⁸ El tema de fondo es este. Como

⁷⁶ Según Gómez Buendía Hernando, (2004, p. 19), “La prohibición de congelar salarios oficiales o la de ponerles tope a las pensiones no son inventos de la Corte, sino mandatos expresos de la Carta. Y es que en 1991 hubo tanto optimismo en los derechos que, más que una Constitución para cumplir, se proclamó una lista de aguinaldos.” Ver su “Un Pleito Educativo”, *Revista Semana*, Marzo 15.

⁷⁷ Según Dahrendorf Ralf, (1991, p. 389), liberalismo es una teoría que busca fortalecer las libertades individuales bajo horizontes que, como diría J. Rawls, (1971, 1991), son inevitablemente inciertos. Ver su “Liberalism”, *The World of Economics*, The New Palgrave edited by John Eatwell, Murria Milgate and Peter Newman, W.W. Norton, New York and London. Sobre la teoría política del liberalismo ver también Hume D., (1740), *A Treatise of Human Nature*. Ed. L.A. Selby-Bigge, Oxford: Clarendon Press, 1888; Popper, K.R., (1952), *The Open Society and its Enemies*. 2nd edn. London: Routledge & Kegan Paul; Hayek, F. von., (1944), *The Road to Serfdom*. Chicago: University of Chicago Press; Buchanan, J. (1975), *The Limits of Liberty*. Chicago: University of Chicago Press.

⁷⁸ En su extraordinario Prologo al libro de Albert O. Hirschman, (1997, p. xvii), *The Passions and the Interests: Political Arguments for Capitalism before its Triumph*, Amartya Sen advierte sobre los riesgos de los resultados no buscados y de las intenciones no logradas. Esto, proviniendo de quien para muchos es el padre del concepto de “entitlements” podría ser una voz de alerta siempre que motivaciones nobles excedan la comprensión de los desafíos reales.

aprender y que marcos institucionales y constitucionales son los más propicios para ello.

BIBLIOGRAFIA

- Alt, James, y Shepsle, Kenneth, (1990), *Perspectives on Positive Political Economy*, Cambridge University Press, p. 3. Artículo de Riker William "Political Science and Rational Choice", página 163.
- Aparicio Mónica, Montenegro Armando y Pendergast Gabriel, (2002), "Un Diagnóstico Crudo de la Situación Fiscal Colombiana", *Carta Financiera*, No. 122, ANIF.
- Avinash, K. Dixit, (1996), *The Making of Economic Policy: A Transaction-Costs Politics Perspectives*, The MIT Press, Cambridge, Massachusetts London, England.
- Avinash, K. Dixit, (2004), "Lawlessness and Economics: Alternative Modes of Governance", Princeton University, Princeton and Oxford.
- Barro, Robert, (1974), "Are Government Bonds Net Wealth?", *Journal of Political Economy*, November December.
- Birdsall, Nancy, and Juan Luis, Londoño, (1997), "Asset Inequality Matters: An Assessment of the World Bank's Approach to Poverty Reduction", *American Economic Review* (May): 32-37.
- Brennan, Geoffrey y Hamlin, Alan (2001), "Constitutional Choice", en *Public Choice*, editado por Shughart II William y Razzoliny Laura, Edward Elgas.
- Botero, Rodrigo y Juan Carlos, Echeverri, (2002), *Carta Financiera* No. 121, ANIF.
- Buchanan, J. (1975), *The Limits of Liberty*. Chicago: University of Chicago Press.
- Buchanan M. James, (1991), "The Economics and the *Ethics of Constitutional Order*", The University of Michigan Press.
- Buchanan James M., and Gordon, Tullock, (1962), *The Calculus of Consent*, Ann Arbor, University of Michigan Press.
- Caballero Ricardo (2001), *Macroeconomic Volatility in Reformed Latin America*, Inter-American Development Bank, Washington D.C.
- Carrasquilla Alberto, (1999), *Estabilidad y Gobierno: Ensayos sobre Economía Colombiana*, TM editores, Banco de la República.
- Clavijo Sergio, (2001), *Fallos y Fallas de la Corte Constitucional: el Caso de Colombia 1991-2000*, editorial Alfaomega, Bogotá.
- Clavijo Sergio, (2002), "Ajuste Fiscal Contabilidad Creativa y Dinámica de la Deuda Pública", *Carta Financiera*, No. 121, ANIF.
- Clavijo Sergio, (2004), *Descifrando la 'Nueva' Corte Constitucional: Una Evaluación del Período 2001-2003*, Alfaomega, Bogotá, Colombia.

- Clavijo Sergio, (2004), El Tiempo, Enero 23, 2004.
- Coase, Ronald H., (1937), "The Nature of the Firm", *Economica N.S.* 4, 386-405. Reprinted in Oliver E. Williamson and Sidney Winter (eds) (1991), *The Nature of the Firm: Origins, Evolution, Development*. New York, Oxford University Press, pp. 18-33.
- Coase, Ronald H., (1960), "The Problem of Social Cost", *Journal of Law and Economics* 3 (October), 1-44.
- CONFIS (2004), Gobierno Nacional Central, Cierre Fiscal 2003, Documento Asesores 01/2004.
- Dahrendorf Ralf, (1991), "Liberalism", *The World of Economics*, The New Palgrave edited by John Eatwell, Murria Milgate and Peter Newman, W.W. Norton, New York and London.
- Downs, Anthony, (1957), *An Economic Theory of Democracy*, New York, Harper and Row.
- Drazen, Allan, (2000), *Political Economy in Macroeconomics*, Princeton University Press.
- Easterly William, (1999), "When is Fiscal Adjustment an Illusion?", *Economic Policy*, No. 28, (April): 57-86.
- Easterly, William, (2001), *The Elusive Quest for Growth: Economists' Adventures and Misadventures in the Tropics*, MIT Press, page 102.
- Echeverry Juan Carlos, Fergusson Leopoldo y Querubín Pablo, (2003), "La Batalla Política por el Presupuesto de la Nación: Inflexibilidades o Supervivencia Fiscal", Documento de la Facultad de Economía, Universidad de los Andes.
- Echeverry, Juan Carlos, (2002), *Las Claves del Futuro: Economía y Conflicto en Colombia*, editorial Oveja Negra, Bogotá, Colombia.
- Eggertsson, Thrain, (1990), *Economic Behavior and Institutions*, Cambridge, M.A, United States. Cambridge University Press.
- Escobar Arango Andrés, (2003), "El Problema Fiscal También es Cuestión de Presentación", *Carta Financiera*, No. 125, ANIF.
- Ferroni, Marco, (2002), "Regional Public Goods in Official Development Assistance", *International Public Goods: Incentives Measurement and Financing*, edited by Ferroni and Mody, Kluwer Academic Publishers.
- Gamarra Hernández Antonio, (2003), "Por el Buen Uso de los Recursos Públicos", *Carta Financiera*, No. 123, ANIF.
- García García Jorge, (2004), Artículo en proceso de publicación.

- Gómez Buendía Hernando, (2004), "Un Pleito Educativo", *Revista Semana*, Marzo 15.
- Hayek, F. von., (1944), *The Road to Serfdom*. Chicago: University of Chicago Press.
- Hirschman, Albert O., (1997), *The Passions and the Interests: Political Arguments for Capitalism before its Triumph*, Princeton University Press, Princeton, New Jersey.
- Hogarth, Robin M., y Reder, Melvin W., (1986), *Rational Choice: The Contrast between Economics and Psychology*, editado por Robin M. Hogarth y Melvin W., Reder, The University of Chicago Press, Chicago y London.
- Holcombe G. Randall, (2000), "Public Choice and Public Finance", in *The Elgar Companion to Public Choice*, edited by William F. Shughart II and Laura Razzolini, Edward Elgar Cheltenham, U.K. Northampton, MA, USA.
- Hume D., (1740), *A Treatise of Human Nature*. Ed. L.A. Selby-Bigge, Oxford: Clarendon Press, 1888.
- Kahneman Daniel, (2003), "Maps of Bounded Rationality: Psychology for Behavioral Economics", *The American Economic Review*.
- Kahneman Daniel y Tversky Amos, (1979), *Econometrica*, Vol. 47, Marzo.
- Kalmanovitz, Salomón (2001), *Las Instituciones y el Desarrollo Económico en Colombia*, editorial Norma.
- Krueger, Anne, (1974), The Political Economy of the Rent-seeking Society, *American Economic Review* (June): 291-303.
- Landes, David S., (1998), *The Wealth and Poverty of Nations: Why Some are so Rich and Some so Poor*, W.W. Norton & Company, New York, London.
- Laffont y Martimort (2002), *The Theory of Incentives: The Principal-Agent Model*, Laffont Jean-Jacques y Martimort David (2002), Princeton University Press.
- López Medina Diego Eduardo, (2004), *Teoría Impura del Derecho: La Transformación de la Cultura Jurídica Latinoamericana*, Universidad de los Andes, Universidad Nacional de Colombia, Legis.
- Magee, Stephen, (1997), "Endogenous Protection: The Empirical Evidence", *Perspectives on Public Choice: A Handbook*, editado por Dennis C. Mueller, Cambridge University Press.
- Maki, Uskala; Gustafson, Bo, y Knudsen, Christian, (1993), *Rationality, Institutions and Economic Methodology*, Routledge y, llegar finalmente, a "Prospect Theory".
- Marulanda, Gómez, Oscar, (1999), *Economía Política del Manejo Macroeconómico en Colombia*, Universidad Jorge Tadeo Lozano, Colección de Estudios de Economía.

- Ministerio de Hacienda, (2003), Proyecto de Ley Orgánica de Presupuesto, “Exposición de Motivos”, Diciembre 16.
- Mistri Mauricio, (2003, p. 314), “Procedural Rationality and Institutions: The Production of Norms by Means of Norms”, *Constitutional Political Economy*, Vol. 14 No. 4, December.
- Montenegro Armando, (2000), “El Enredo de las Transferencias: Una Buena Reforma a la Descentralización?”, *Carta Financiera*, ANIF, No. 116, página 11.
- Mueller, Dennis C., (1989), *Public Choice II*, Cambridge University Press, New York.
- Mueller, Dennis C., (2003), *Public Choice III*, Cambridge University Press, New York.
- North, Douglas, (1994), “Economic Performance through Time”, *American Economic Review* 84 (3, June): 359-68.
- Olson, Mancur, (1965), *The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups*. Cambridge, Mass., and London: Harvard University Press.
- Olson, Mancur, (2000), *Power and Prosperity*. New York, Basic Books.
- Ossa, Escobar, Carlos (2002), “La Posición de la Contraloría General de la República sobre la Medición del Déficit Fiscal”, *Carta Financiera*, ANIF.
- Ostrom, Elinor y Walker, James, (1997), “Neither Markets Nor States: Linking Transformation Processes in Collective Action Arenas”, *Perspectives in Public Choices*, edited by Dennis C. Mueller, Cambridge University Press.
- Ostrom, Elinor, (1990), *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*, Cambridge University Press.
- Ostrom Elinor y Walter James (1997), “Neither Markets nor States”, *Perspectives in Public Choice Theory: A Handbook*”, editado por Dennis C. Mueller, Cambridge University Press.
- Palacios Mejía, Hugo, (1991), *El Tiempo*, Marzo 9, 1991.
- Popper, K.R., (1952), *The Open Society and its Enemies*. 2nd edn. London: Routledge & Kegan Paul.
- Poterba James y Hagen von Jurgen (1999), “Introduction”, *Fiscal Institutions and Fiscal Performance*, National Bureau of Economic Research, NBER, editado por James M. Poterba y Jürgen von Hagen. Chicago and London. The University of Chicago Press.
- Ramírez María Teresa (1999), “The Impact of Transportation Infrastructure on the Colombia Economy”, *Borradores de Economía*, No. 124, Banco de la República.
- Rawls, John, (1971), *A Theory of Justice*. Boston, MA: Harvard University Press.

- Restrepo Juan Camilo, (2000), *Itinerario de la Recuperación Económica*, Universidad Externado de Colombia.
- Roberto Steiner, (1995), *La Autonomía del Banco de la República*, TM, Editores, FEDESARROLLO.
- Roberto Steiner, (2002), El Tiempo del 2 de mayo de 2002.
- Rodrik, Dani, (1994), "King Kong Meets Godzilla: The World Bank and the East Asian Miracle". In Albert Fishlow et al., eds., *Miracle or Design? Lessons from the East Asian Experience*. Washington D.C: Overseas Development Council.
- Rodrick, Dani, (1996), "Understanding Economic Policy Reform", *The Journal of Economic Literature*, Marzo.
- Rodrigo, Botero y Juan Carlos Echeverry en Carta Financiera No. 121, 2002, ANIF.
- Roemer, J., (1996), *Theories of Distributive Justice*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Roemer, J., (1998), *Equality of Opportunity*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Santos, Juan Manuel (2003), "El Desenfoco del Gasto Público", *Lecturas Dominicales*, El Tiempo, 4 de Mayo.
- Sen, Amartya, (1992), *Inequality Re-examined*. Oxford: Oxford University Press.
- Solimano Andrés, Aninat Eduardo y Nancy Birdsall, (2000), *Distributive & Economic Development: The Case of Chile and Developing Countries*, The University of Michigan Press, página 20.
- Stiglitz, Joseph, (1995), *Whither Socialism?* Cambridge, MA: The MIT Press.
- Thaler, Richard H., (2000), "From Homo Economicus to Homo Sapiens", *The Journal of Economic Perspectives*, Vol. 14, No. 1.
- Tenjo, Galarza, Fernando, (2002), "Superación del Economicismo o Imperialismo de la Economía?", *Carta Financiera*, No. 121, ANIF.
- Tullock, Gordon. 1967. The Welfare Cost of Tariffs, Monopolies, and Theft. *Western Economic Journal* (now *Economic Inquiry*) 5: 224-32.
- Tirole, Jean, (2002), *Financial Crises, Liquidity, and the International Monetary System*, Princeton University Press, Princeton and Oxford.
- Ulpiano Ayala (2003) en el Informe Final de la Misión de Ingreso Público.
- Uribe José, Dario (2003), "Bienestar y Macroeconomía", *Revista del Banco de la República*, Vol. LXXVI No. 911, Septiembre, Bogotá, Colombia.

- Valenzuela Luis Carlos, (2003), "Por una Función de Bienestar", *Dinero*, Septiembre 19, 2003.
- Valenzuela Luis Carlos, (2003), *Carta Financiera*, No. 123, Abril.
- Veléz, Carlos Eduardo, (1996), *Gasto Social y Desigualdad: Logros y Extravíos*, Departamento Nacional de Planeación, Misión Social, Bogotá Colombia.
- Weingast, Barry, (1995), The Economic Role of Political Institutions: Market Preserving Federalism and Economic Growth. *Journal of Law and Economic Organization* 11.
- Wiesner Eduardo (1982), "El Origen Político del Desequilibrio Fiscal Colombiano", *Memoria de Hacienda, 1981-1982*, página 88, publicado por el Banco de la República.
- Wiesner Eduardo, (1982), *Memoria de Hacienda: 1981 – Agosto de 1982*, Banco de la República.
- Wiesner Eduardo, (1992), *Colombia: Descentralización y Federalismo Fiscal*, Departamento Nacional de Planeación, DNP y Presidencia de la República, Bogotá, Colombia.
- Wiesner Eduardo (1997), *La Efectividad de las Políticas Públicas en Colombia : Un Análisis Neoinstitucional*, Departamento Nacional de Planeación, DNP, Tercer Mundo Editores, Bogotá, Colombia.
- Wiesner Eduardo, (1998), "Transaction Cost Economics and Public Sector Rent Seeking in Developing Countries", *Evaluation and Development: The Institutional Dimension*, edited by Picciotto and Wiesner, The World Bank, Transactions Publishers.
- Wiesner Eduardo (2002), "Notas", Informe de la Misión de Ingreso Público, FEDESARROLLO.
- Wiesner Eduardo (2003), "Politics, Aid and Development Evaluation", *World Bank Operations Evaluation Department the First 30 Years*, edited by Patrick G. Grasso, Sulaiman S. Wasty, Rachel V. Weaving, World Bank, Washington D.C.
- Wiesner Eduardo, (2003), "Descentralización y Equidad en América Latina: Enlaces Institucionales y de Política", *Archivos de Economía*, Documento No. 227, 25 de Junio, Departamento Nacional de Planeación.
- Wiesner Eduardo, (2004), "The "Resource-Restriction-Condition" (RRC) for Evaluation Effectiveness", Banco Mundial, OED Evaluation Conference, Washington D.C., July 15-16, 2003.
- Williamson, Oliver, (1985), *The Economic Institutions of Capitalism*. New York: Free Press.

Williamson , Oliver E. y Scott E. Masten, (1999) *The Economics of Transaction Costs*, Elgar.

Zuleta Jaramillo Luis Alberto, (2003), *Por qué ha Sido Exitosa la Reestructuración Portuaria en Colombia?*, Estudio de Casos en Políticas Públicas No. 7, Universidad Externado de Colombia, Bogotá, Colombia.