

## ¿HACIA DONDE VA LA ECONOMÍA COLOMBIANA?

¿Subirá la inflación? ¿Se acelerará la devaluación?

¿Cuánto crecerá la economía? ¿Subirán las tasas de interés? ¿Qué tanto podrá crecer el PIB? ¿Cuáles son los sectores perdedores y ganadores del 2004?

Al respecto, la respuesta más honesta que puedo dar es no sé; no me importa y en esencia cualquier cosa que diga sería una burrada.

No entiendo a que horas la economía se nos volvió como reinado de belleza. Debe ser por eso que la señorita Colombia saliente Diana Lucia Mantilla, quiere ser Ministra de Hacienda. A buena hora el presidente ha decidido apoyarla.

Como si fuera poco, Catherine Daza, una estudiante de V semestre de economía, con 20 años 1,75 de estatura, nuestra nueva soberana de la belleza, ha expresado su deseo de convertirse en codirectora del Banco de la República.

Es que a las reinas y a los Ministros de Hacienda siempre les pregunta lo mismo, que cual va a ser la inflación; que los canutillos de Amalín de Hazbún; que si tiene novio; que como va con el Fondo; que cual es su libro favorito; que si es neoliberal.

Hay que mandar a los Ministros de Hacienda a donde unos preparadores de reinas en Venezuela que parece ser, se las saben todas. Así les pueden enseñar como tratar a la prensa y ganársela con su simpatía; como volverse el alma del Congreso, sin entregarse; como mantener con el presidente una linda relación de respeto mutuo y en fin, tantas otras cosas que hace espectacular esa linda experiencia de un Ministro.

La economía es algo más complejo y más útil socialmente que toda esa frivolidad en que la hemos dejado caer. La economía, como casi todo, se nos volvió una cosita de confidenciales y escandalitos.

El eje de la economía es la generación de bienestar. El objeto final es el máximo bienestar para todos, como decía Bentham, ese señor que a mala hora nos convenció de que sé cada vez teníamos más, íbamos a ser cada vez más felices. Eso, eso si es un escándalo.

En versiones más contemporáneas la línea de Rawls, el objeto final de la economía es garantizar que toda política adoptada mejore la situación del individuo que se encuentra en las peores condiciones, independiente a lo que le ocurra al resto la sociedad.

Si fuera la economía y no la información especulativa lo que nos mueve, las preguntas serían otras.

Por ejemplo:

¿Es justo que el riesgo fundamental del exceso de deuda pública colombiana recaiga sobre las pensiones obligatorias?

¿No hay un serio problema de moral hazard en que el regulador para estos efectos sea el mismo prestatario?

¿Qué implica sobre el crecimiento tiene que el Gobierno en lugar de permitir que el único ahorro de largo plazo, el pensional, se destine a inversión, lo dirija en un 50% a financiar un déficit fiscal asociado a una focalización incorrecta?

¿Por qué si el Gobierno está tan preocupado con la inflexibilidad del gasto adopta, como medida más relevante de la reestructuración del Estado, la decisión de capitalizar a ECOPETROL en tres o cuatro billones de dólares, creando la renta de destinación específica más escandalosa de la historia de la Hacienda Pública Colombiana?

¿Por qué es tan difícil políticamente acabar de una vez por todas con un subsidio regresivo como es el de la gasolina, pero es tan aceptable que el 40% de los colombianos no tenga adecuada cobertura institucional en salud?

¿Por qué si el incremento en los gastos de defensa es para proteger el patrimonio y la institucionalidad de los colombianos, no lo pagan solo los colombianos que tienen patrimonio e institucionalidad?

¿Porque las exenciones fiscales, regresivas todas ellas, no se incorporan el Presupuesto General de la Nación, cuando son uno de los más deplorables usos de la Hacienda Pública?

¿Por qué nadie se indigna con esto?

De pronto si a las reinas dejan de preguntarles boludeces, dejan de contestar boludeces. De pronto, si a los encargados de la economía colombiana dejan de preguntarles aspectos coyunturales, les abren el necesario espacio para trascender la coyuntura.

Sobre estas bases cabe entrar a analizar el problema fiscal colombiano, para lo cual lo relevante no es la coyuntura, sino el análisis de la estructura de las instituciones y su tendencia. A este respecto, una lectura detenida del Estatuto Orgánico del Presupuesto da más luces que las quinientas veces repetidas gráficas de desfase entre ingresos y gastos y las eternas barritas de crecimiento de la deuda.

La imposibilidad de controlar el déficit fiscal colombiano responde a una circunstancia relativamente sencilla: Colombia carece de restricción presupuestal.

Mientras esto ocurra, dado lo incipiente de nuestra institucionalidad no hay la más remota posibilidad de alcanzar una estabilidad fiscal. Viviremos a punta de ajustecitos recesivos y regresivos.

En Colombia, en los últimos diez años, nos hemos especializado en la macroeconomía surrealista, que consiste en el intento de maximizar una función de bienestar sin restricción y sin objetivo.

No solo no tenemos restricción, sino que el controlador de última instancia, el mercado, es este caso tampoco existe. Las AFP tienen una obligación de medios y no de resultados y el portafolio sintético es la mejor salvaguardia para ellos, no para los aportantes, ante el excesivo endeudamiento del gobierno. La banca multilateral presta

porque tienen un señoraje implícito que automáticamente subordina al resto de acreedores.

El mercado no hace ajustes graduales, contrario a la inocente concepción ortodoxa. El mercado genera shocks. El mercado ajusta a las patadas.

Prueba fehaciente de que el presupuesto Colombiano no tiene restricción es la siguiente joya jurídica y económica que ha aparecido recurrentemente en las Disposiciones del Presupuesto General de la Nación y que constituye la principal explicación del desborde de la deuda pública.

Cito:

“El Gobierno Nacional podrá emitir títulos de Tesorería -TES-.....

de acuerdo con las siguientes reglas.....; el estimativo de los ingresos producto de su colocación se incluirá en el Presupuesto General de la Nación como recursos de capital,..... sus rendimientos se atenderán con cargo el Presupuesto General de la Nación; su redención se atenderá cargo a los recursos del Presupuesto General de la Nación.....; su emisión no afectará el cupo de endeudamiento y estará limitada a financiar las apropiaciones presupuestales por el monto de éstas.”

O sea, los intereses se pagaran con cargo al presupuesto general de la Nación y el principal se paga con cargo al Presupuesto General de la Nación pero no afecta el cupo de endeudamiento de la Nación. O sea, la deuda que no es deuda.

Pacciolo, el monje que se inventó la partida doble y sus estudiantes con todas las academias de Chapinero, deben estar revolcándose de indignación.

Esto explica el porque el Ministros de Hacienda y los Directores Generales del Presupuesto de los últimos diez años se la han pasado haciendo enormes esfuerzos por corregir el déficit fiscal y su mejor legado han sido frases como “ la olla raspada”, “el sudor y lagrimas” y el “Titanic”. Eso si, siempre acompañadas de una mayor y cada vez más insostenible deuda pública.

Hay que ver que se acaba primero, si las frasecitas ingeniosas o la viabilidad financiera del país.

Hay que abonar que toda esta situación le hace a uno la vida más fácil para preparar estas conferencias pues lo único que hay que hacer es fruncir el ceño, expresar reservas sobre el cumplimiento de las metas establecidas con el fondo y prever una devaluación significativa el los próximos 18 meses, o cuando las entidades multilaterales dejen de financiar irresponsablemente del déficit de cuenta corriente, induciendo un ajuste con un costo social aún mayor.

( Cuando durante tres meses no se registre un solo funcionario de las multilaterales en el Charleston, llegó el momento de comprar Non Delivery Forwards. La clave de las proyecciones la tiene el portero de Charleston. Sugiero invitarlo, en mi reemplazo, a la próxima conferencia.)

.....

¿Porque se llegó a esta situación siendo que por el Ministerio de Hacienda ha pasado, sin la menor duda, lo más brillante de la tecnocracia colombiana y contrario a lo que se cree, han estado representadas las más diversas tendencias económicas?

La respuesta está más en las instituciones que en las personas.

En los últimos 30 años se han realizado dos reformas presupuestales de gran magnitud en Colombia, la primera es la que se conoce como el Decreto - Ley 294 de 1973, la segunda, la Ley 38 de 1989.

Con el peligro de hacer simplificaciones excesivas, se podría que en el Decreto 294 la estabilidad macroeconómica primaba sobre cualquier otro objetivo mientras que en la Ley 38 la estabilidad macroeconómica se asumía como un dado, siendo el objetivo central la eficiencia en la ejecución del gasto.

La diferencia principal es que bajo la normativa del 294, las apropiaciones que aprobaba el Congreso no pasaban de ser lineamientos de gasto que tan sólo se convertían en autorizaciones reales de gasto, una vez el Ministro de Hacienda, con base en el seguimiento de los recaudos y del perfeccionamiento de los créditos, tenía certeza que el gasto tenía fuente afectiva de financiación puesto en términos más prácticos, las apropiaciones constituían actos políticos, mas no actos fiscales.

El decreto 294 era plenamente consiente de la debilidad institucional del país y de las presiones sistemáticas que se recibirían por un Congreso sin disciplina de voto de partido para la aprobación de cualquier ley y las sistemáticas presiones al y del Presidente de la República de turno, para incrementar el gasto por encima de las posibilidades macroeconómicas reales.

Por esta razón en exceso de apropiaciones – simbolismo político – eran controladas por los acuerdos de gastos particularmente obligaciones – realismo fiscal -. No solo había noción entonces de restricción presupuestal, si no también había un mecanismo para ser efectiva esta restricción.

Adicionalmente el proceso de determinación de rentas, aunque imperfecto, era mucho más estricto que el actual que presenta sistemáticas sobrestimaciones. Para efectos de cálculos de ingresos en el presupuesto original y en sus adiciones, éste requería de un aforo de la Contraloría y no se podía hacer apropiación alguna contra créditos no perfeccionados.

La Ley 38 tuvo como objetivo central mejorar la productividad del gasto público a través de un presupuesto de caja. El objetivo era que lo que se apropiara en un período pudiese ser ejecutado en el mismo período, de tal manera que se le permitiera y a su vez se les pudiera exigir a las entidades ejecutoras, mayor eficiencia en el gasto. Las apropiaciones, desde el momento de su aprobación, se volvían autorizaciones de gasto para lo cual se eliminó el mecanismo de acuerdos.

Para resumir, a comienzos de los noventa, el Ministro de Hacienda se convirtió en aforador de sus propias rentas; eliminó la capacidad de desacelerar el gasto mediante los sistemas de los acuerdos y eliminó el cupo de endeudamiento interno. El amplio pode

adquirido por el ejecutivo para determinar los niveles de gasto, se convirtió en su principal fuente de vulnerabilidad.

Hacienda se transformó de este modo en una tentación irresistible para el Congreso y para el Presidente. Diez años después lo sigue siendo. Como dicen, Hacienda se nos echó a perder.

El supuesto reemplazo proporcionado por la Ley 38 para los aforos de rentas, la verificación del perfeccionamiento del crédito y el control de endeudamiento, fue el diseño de un programa macroeconómico y la intención establecía Estatuto Orgánico de que el presupuesto fuera “ consistente y coherente con la estabilidad macroeconómica de largo plazo”. Sin embargo, en un país con una institucionalidad tan frágil como la colombiana, las leyes que se basan en intenciones nunca pasan de ser saludos a la bandera.

En la recientemente aprobada Ley de responsabilidad fiscal, el Gobierno Uribe apoyado por un Contralor serio, cosa que no se veía hace mucho tiempo, tuvo la gran oportunidad de fijar una restricción fiscal que detuviera este desangre. Inexplicablemente, el Gobierno optó por el más puro estilo legislativo “ Paulo Coelho”.

A saber:

“Cada año el Gobierno Nacional determinará para la vigencia fiscal siguiente una meta de superávit primario para el sector público no financiero consistente con el programa macroeconómico.....Todo ello con el fin de garantizar la sostenibilidad de la deuda y crecimiento económico”.

Esto claramente no es una restricción y desde el punto de vista fiscal tiene el mismo valor que decir que todos debemos ser felices y querernos los unos a los otros. Lástima haber perdido una oportunidad no mediática de reformar el Estado.

Expresado en palabras de Eduardo Wiesner:

“Colombia ha conjurado crisis pero no ha logrado 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, como restricción que ayudaría a la responsabilidad fiscal, ah sido débil.

Si una sociedad no logra identificar la restricción macro-fiscal como parte de su riqueza colectiva, de su “commons”, tampoco podrá generar los acuerdos políticos ni la normatividad institucional para evitar las consecuencias del descuido de ese patrimonio..... Dentro de este entorno se desdibuja el altísimo costo social de la volatilidad macroeconómica”.

En la medida en que el Gobierno no determine seriamente una restricción presupuestal, de compleja modificación por parte del congreso, que comience a operar en forma inmediata y no en el transcurso de futuros gobiernos, este país vivirá bajo la maldición de

una permanente crisis fiscal que será solucionada a medias, con medidas cada vez más regresivas y cada vez más recesivas.

Por el contrario, fijada la restricción presupuestal el país podrá volver a concentrarse en el objeto del gasto que es la esencia misma de la función de bienestar; del modelo de desarrollo que adopta una sociedad.

En forma implícita e idealmente explícita, los presupuestos de ingresos y gastos conllevan posiciones teóricas. Los presupuestos pueden ser paretianos y neutrales, no haciendo juicios de valor respecto a la mayor o menor importancia de los incrementos en la calidad de vida de personas de diferentes estratos y condiciones sociales. También pueden, como parecería establecerlo la Constitución Colombiana, seguir la línea de Rawls, que hace caso omiso de la neutralidad y considera que hasta tanto no haya un mínimo de oportunidades para todos los ciudadanos, la totalidad del gasto debe dirigirse hacia aquellos grupos que no están en capacidad de ejercer su libertad, por no poder acceder a los derechos económicos fundamentales.

Determinar cual es la función de bienestar implícita en el ordenamiento presupuestal colombiano es realmente difícil ya que sin desconocer los avances que se han hecho en las últimas dos décadas en materia de focalización de gasto público, la tendencia de los últimos años ha sido la de incrementar impuestos claramente regresivos, como es el IVA sobre los alimentos, para financiar entre otros, combustibles, cuyo consumo concentra en los estratos altos, o para construir infraestructura, que no constituye un bien público, contrario a los subsidios para acceder a esta infraestructura que son un bien público progresivo, pero que normalmente no se giran en su totalidad por restricciones presupuestales. Estas inconsistencias hacen evidente la ausencia de fundamentos teóricos en la Hacienda Pública Colombiana, que al restringirse a aspectos macroeconómicos ha vuelto completamente operativa una de las herramientas fundamentales de la política económica.

El Ministerio de Hacienda ha centrado toda su atención en el manejo del déficit, no siendo esta más que una pertinente pero pequeña parte de su función. La otra es la de garantizar la focalización y la progresividad del gasto público.

Este es un discurso que, lamentablemente para un país con graves problemas de oportunidades, de distribución del ingreso y de movilidad, perdió vigencia en la entidad que dirige la Hacienda Pública Colombiana. Esto es lamentablemente ya que el propósito final de la Hacienda Pública no es la obtención de un déficit sostenible, sino el de una sociedad sostenible. Con el paso del tiempo se terminaron confundiendo las herramientas con los objetivos. Se terminaron convirtiendo las herramientas en objetivos.

Para terminar me disculpo de nuevo por no haber hecho proyecciones, pero de nuevo, no sé, no me interesa.

Es más tengo la siguiente propuesta.

Para que la economía vuelva a ser divertida y vuelva a cumplir su función de generador de bienestar social y podamos eliminar los recurrentes seminarios de programación macroeconómica con modelitos del Fondo Monetario, yo propongo que la revista Cromos,

con la edición de reinas de esta semana, regale unos CD con los modelitos de programación financiera como antes lo hacía con los grandes del despecho, Alci Acosta y Julio Jaramillo.

Así, todos tendremos en la casa el programa y cuando nos desborde la curiosidad sobre si la distribución del M3 permite una financiación del déficit sin crowding out pues lo correremos rapidito y nos dedicamos después a hacer cosas más productivas socialmente.

Otra posibilidad es hacer una enciclopedia por fascículos coleccionables con el manual de Programación Financiera.

De esas que antes vendían en las droguerías y que con el fascículo uno daban gratis el dos.

Para promocionar la enciclopedia podríamos hacer concursos en el viejo parqueadero de Sears de la 57 o a la salida del teatro Almirante, con expertos del Fondo Monetario, para ver quien sabe más sobre que va por encima y que va por debajo de la línea. Sería bonito. Parecido a los concursos de Yo Russell de los sesenta.

Más bonito aún sería que la economía recuperara su función real: la maximización de una función de bienestar con una restricción explícita.

Muchas gracias.