

CAPÍTULO SEGUNDO
El gasto público

I. EL CONCEPTO DE GASTO PÚBLICO

En la literatura moderna se le viene dando una creciente importancia al concepto de gasto, que tradicionalmente había ocupado una posición de menor relevancia que el estudio de los ingresos públicos¹. Hasta un cierto momento fue común que el énfasis de los hacendistas se pusiera en el estudio de los impuestos más que en la manera como estos se gastaban.

En los tiempos modernos el concepto de gasto público ha ido tomando especial importancia, y esto por dos razones principales: la primera, porque a la luz de los análisis keynesianos se ha visto que el gasto público no desarrolla un papel neutro dentro de la actividad económica, como lo pensó la escuela tradicional, sino que tiene un papel decisivo en la actividad económica.

Pero además, el concepto del gasto público ha ido cobrando importancia no sólo porque ahora hay más conciencia de su trascendencia económica sobre los grandes agregados de la renta nacional, sino también porque se ha constatado que a menudo los problemas fiscales no son tanto asunto de carencia de recursos como de ineficiencia en la asignación de los mismos. Es decir, el problema no es tanto de ingresos como de eficacia en los gastos.

Con razón FRITZ NEUMARK observa lo siguiente:

Las ideas básicas de la teoría y la política financieras que durante más o menos siglo y medio –desde finales del XVIII hasta comienzos del XX– dominaron la actividad de la Hacienda Pública pueden reducirse en lo fundamental a dos. De un lado, se creía que el Estado no podía administrarse racionalmente y que por ello sus gastos eran, si no absolutamente, sí al menos relativamente improductivos (en comparación con los del sector privado); de ahí, además, que tanto por estos motivos como por los perjuicios que ello suponía para la iniciativa privada y para la formación privada de capitales, la recaudación de impuestos debía reducirse al mínimo indispensable para financiar aquellos gastos.

De otro lado, se pensaba que la política financiera, y aún más la fiscal, deberían orientarse hacia lo puramente fiscal, aspirando a lograr un máximo de neutralidad².

A partir de los aportes de KEYNES, el concepto de gasto público se ha transformado radicalmente. Ya hay clara aceptación en el mundo académico de que el gasto público no es neutral sino que puede ser, y de hecho es, un factor de extrema importancia dentro del manejo de la economía y que por tanto el ideal del manejo hacendístico no es reducir al mínimo posible, dentro de una supuesta neutralidad, el gasto público, sino el de manejarlo de acuerdo con la coyuntura y el énfasis económico que en cada momento quiera dársele a este poderoso instrumento de dirección económica.

Pero la importancia que se le asigna actualmente al gasto público no se reduce a la

conciencia que sobre él existe como instrumento de manejo económico, sino también como elemento indispensable para asegurar una buena gestión fiscal. Hoy en día hay una conciencia creciente de que muchos problemas no son, al contrario de lo que se piensa a menudo, de carencia de recursos sino de mala asignación de los mismos.

Este fue precisamente el criterio que guió el estudio de las finanzas intergubernamentales en Colombia más conocido como la Misión Wiesner-Bird. De ahí que en la presentación de este estudio dijera el entonces Ministro de Hacienda:

Tengo la confianza de que a partir de este informe otra muy distinta será la forma como se enfoque el problema fiscal colombiano y muy diferentes serán también las soluciones que se adopten. Pero, ¿cuál es esa nueva idea? ¿Cuál la nueva dimensión fiscal? La idea tradicional que se quería modificar era la de que el problema fiscal es siempre un problema de insuficiencia de recursos o de ingresos fiscales. La idea nueva a la que se le quería abrir paso era la de que si bien los ingresos tributarios son importantes, lo que realmente cuenta, en el largo plazo, es la eficiencia con que ellos se distribuyen, transfieren y utilizan.

Tengo la convicción de que mientras esta nueva percepción del problema fiscal colombiano no condicione una nueva actitud hacia el gasto fiscal, jamás será posible evitar las crisis periódicas, y ningún esfuerzo, por extraordinario que sea, podrá evitar el desequilibrio fiscal o el desbordamiento monetario, ninguna cantidad de ingresos públicos podrá compensar un gasto que con frecuencia no es controlado en su expansión ni avaluado en su ejecución³.

En síntesis, el tema del gasto público ha venido adquiriendo destacada importancia no sólo en el contexto de las discusiones que versan sobre la cantidad del gasto público que debe incorporarse al flujo económico (unos abogan por más, otros por menos) sino también en el análisis de la coyuntura fiscal misma, en la que se ha venido destacando que el problema no se reduce a inyectar dinero y más dinero a los problemas, sino también en evaluar la calidad del gasto público que se está ejecutando, su productividad, en síntesis: su eficiencia.

Creo útil reproducir acá un breve artículo del autor escrito para la “Revista de Derecho Fiscal” de la Universidad Externado de Colombia⁴, en donde se destaca la importancia que ha venido adquiriendo el estudio del gasto dentro de las disciplinas académicas propias de la Hacienda Pública.

Algunas reflexiones sobre la enseñanza de la Hacienda Pública

En Europa (Italia, Francia, España) la historia de la enseñanza de la Hacienda Pública ha estado enmarcada por vivas polémicas.

La primera polémica se centró en definir si la llamada por la doctrina “Ciencia de las Finanzas”, que no es otra cosa que el estudio analítico del funcionamiento

económico del Estado, o sea, de la economía pública, debía hacer parte de los pénsum de las escuelas de Derecho.

De hecho, hasta los años veinte del siglo pasado en las escuelas de Derecho europeas se enseñaba “Ciencias de las Finanzas”, o sea, un curso preliminar de inducción sobre la manera cómo funcionaban las diversas variables económicas de la gestión financiera del Estado. Pero no se enseñaba el Derecho de la Hacienda Pública.

A partir de los años 1920, y muy especialmente gracias al aporte del profesor italiano ORESTE RANELLETTI⁵, comienzan a separarse las disciplinas. Al lado del tradicional curso de “Ciencia de las Finanzas” (cuyos énfasis eran fundamentalmente económicos) comienza a delinearse una nueva disciplina que en Europa ha recibido el nombre de “Derecho Financiero” y que entre nosotros (para evitar ambigüedades con las normas jurídicas que se aplican a los establecimientos de crédito) resulta más apropiado denominar “Derecho de la Hacienda Pública”.

El Derecho de la Hacienda Pública, como su nombre lo sugiere, impone su énfasis en las facetas jurídicas de toda la gestión estatal asociada a la obtención de los ingresos públicos y al gasto de los mismos.

En este orden de ideas, el Derecho Tributario vendría a ser una especie del género más amplio denominado Derecho de la Hacienda Pública. El cual comprende aspectos adicionales relacionados con los fundamentos constitucionales de los ingresos, de los gastos, del presupuesto, del manejo del crédito público y de los aspectos fiscales de la descentralización, entre otros.

A mi modo de ver, entonces, en Latinoamérica, y muy especialmente en las escuelas de Derecho de Colombia, no resulta conveniente ni necesario compartimentalizar en disciplinas aisladas las que genéricamente podríamos clasificar en torno a la gestión financiera del Estado (tanto jurídicas como económicas).

Me parece que en una facultad de Derecho el curso de Hacienda Pública debe contener tanto una parte general dedicada a la explicación de cómo funciona económicamente el Estado (o sea la denominada en Europa “Ciencia de las Finanzas”) como el análisis propiamente jurídico de dicha gestión (o sea el “Derecho de la Hacienda Pública”).

Es conveniente que el estudiante de Derecho no solamente disponga de los fundamentos de cómo funciona el Estado desde el punto de vista económico, sino también desde los ángulos jurídicos. Se impone, pues, en la enseñanza de la Hacienda Pública, una sana simbiosis.

Pero además: los énfasis en el estudio de la Hacienda Pública han ido cambiando

con el correr de los años, y es necesario por tanto que el pensum académico se ajuste a dichas transformaciones. La principal transformación, a mi entender, es el énfasis que hoy se le otorga al tema del gasto público.

Como puede verse en el siguiente cuadro que aparece en el estudio del profesor SANTIAGO ÁLVAREZ GARCÍA⁶, si se comparan los manuales de Hacienda Pública de finales de los años 1940 y de mitad de los 1990, desde el simple punto de vista de la distribución de páginas por temas, se nota que el énfasis en los ingresos públicos ha disminuido (del 52% al 36%) mientras que el interés en el gasto público ha aumentado notablemente (del 11% al 38%).

Distribución de páginas por temas

<i>Temas</i>	<i>Manuales 1947</i>	<i>Manuales 1995</i>
Introducción	2%	1%
Metodología	0%	11%
Gasto público	11%	38%
Ingresos públicos	52%	36%
Deuda público	10%	3%
Administración financiera	13%	0%
Federalismo fiscal	0%	8%
Historia e instituciones	12%	3%

En síntesis: la enseñanza de la Hacienda Pública en Colombia debe, de una parte, combinar en una sana simbiosis temas de la tradicionalmente conocida como “Ciencia de las Finanzas” como los del “Derecho de la Hacienda Pública” propiamente dicho.

Y de otra parte, debe tomarse nota de la tendencia hoy en día bastante generalizada en el mundo contemporáneo, según la cual, no solamente deben estudiarse con atención los fenómenos asociados a los ingresos públicos (tributos y otros), sino que también resulta indispensable detenerse con sumo cuidado en el gasto, en su eficiencia, en su calidad, en su asignación.

Muchos de los problemas neurálgicos de la economía pública contemporánea no radican en gastar más sino en gastar mejor.

Y la enseñanza de la Hacienda Pública no puede ser ajena a este requerimiento.

ADOLF WAGNER, un famoso hacendista alemán del siglo XIX, formuló en 1877 un enunciado que habría de volverse célebre en la literatura financiera contemporánea. “La comparación de los diferentes países y períodos nos demuestra que en la mayor parte de las naciones progresivas se observa un aumento regular de las funciones de los gobiernos centrales y locales. Fenómeno que se manifiesta tanto en su aspecto extensivo como intensivo. El Estado y los entes políticos subordinados asumen continuamente nuevas funciones y realizan más perfectamente sus cometidos. De esta suerte las autoridades públicas satisfacen en grado creciente y de manera más completa las necesidades económicas de la población”⁷.

Este principio –formulado hace ya más de un siglo– es hoy en día uno de los más citados en la literatura sobre Hacienda Pública y se le conoce con el nombre genérico de “Ley de Wagner”. Según esta ley, el volumen del gasto público tiende a crecer permanentemente en los Estados, no sólo en términos absolutos sino también en términos relativos. Cada vez la relación gasto público/PIB sería mayor. Las variadas funciones que asumen los gobiernos en la sociedad contemporánea explican que el volumen de gasto público represente una proporción creciente dentro de los gastos totales de la comunidad. Las cifras que se resumen más adelante indican que al menos en lo que hace relación con la segunda mitad del siglo XIX y especialmente durante la primera mitad del siglo XX la Ley de Wagner se ha confirmado.

Fue en esta época cuando el intervencionismo estatal se acentuó en todo el mundo; cuando efectivamente el Estado comenzó a asumir funciones que no habían sido las suyas hasta entonces; y cuando los costos de ciertos servicios públicos asociados con el desarrollo técnico moderno (tales como la generación y transmisión de energía eléctrica, la construcción de carreteras, ferrocarriles y telecomunicaciones) resultaron sensiblemente mayores que el de los servicios públicos elementales que en un principio había prestado el Estado (justicia, policía, servicio diplomático). Por eso la Ley de Wagner se cumplió casi inexorablemente en el siglo que siguió a su formulación.

Hoy en día, sin embargo, no es claro que la Ley de Wagner deba seguirse cumpliendo con el determinismo histórico con que fue formulada en un comienzo; ni es tampoco evidente que el gasto público tenga que seguir creciendo indefinidamente como proporción del PIB de los países. Tanto desde el punto de vista conceptual como desde la perspectiva estadística, a la Ley de Wagner se le formulan serios reparos en la literatura moderna de la Hacienda Pública.

Sin embargo, los análisis de ADOLF WAGNER tuvieron el inmenso mérito de haber pronosticado oportunamente (finales del siglo XIX) la ocurrencia del fenómeno hacendístico quizás más importante del siglo XX (junto con la universalización del impuesto a la renta), a saber, el crecimiento generalizado y vertiginoso que a lo largo del siglo XX tuvo el gasto público en todos los países.

Diversas críticas se han planteado a la llamada Ley de Wagner. Entre las principales pueden mencionarse las siguientes:

1.º Se observa por algunos comentaristas que la Ley de Wagner es un enunciado útil para explicar el comportamiento del gasto público en el pasado pero que ello no significa que sea un instrumento idóneo para predecir el futuro. RICHARD BIRD dice por ejemplo lo siguiente: “La Ley de Wagner puede ayudar a aclarar algunos aspectos de la realidad pasada, pero sería hacer un mito del peor tipo el sostener que tiene algo útil que decirnos sobre el futuro”⁸.

2.º Otra crítica que se le ha formulado a la Ley de Wagner es la de que no tuvo en cuenta las guerras ni las conmociones sociales como factores explicativos del crecimiento del gasto público. Los planteamientos de WAGNER son de tipo lineal, es decir, el gasto público va creciendo de manera constante a lo largo de los años. Algunos economistas han demostrado, sin embargo, que tanto el nivel de gastos públicos de los países como la carga tributaria “tolerable” se modifican abruptamente con motivo de las guerras o de grandes conmociones sociales, y tienden a permanecer en niveles más elevados una vez que pasan los acontecimientos bélicos o las conmociones internas inesperadas.

Dos economistas ingleses, A. T. PEACOCK y J. WISEMAN dicen por ejemplo lo siguiente:

En períodos de guerra la dedicación de recursos humanos a unos determinados propósitos puede incidentalmente revelar información respecto a las condiciones sociales, etc., que antes no se encontraba disponible; y este nuevo conocimiento puede producir una opinión general en favor de nuevos y mayores gastos públicos de determinadas clases después de la ‘vuelta a la normalidad’. En esos mismos momentos, los gobiernos se consideran capaces de poner en práctica nuevas políticas con relativa facilidad, dado que la perturbación misma ha hecho posible ampliar la base impositiva y por consiguiente debilitar por el momento la restricción de la “carga tolerable”, aclimatando a los ciudadanos a un nuevo nivel (mayor) de exacciones impositivas⁹.

3.º La Ley de Wagner supone que la demanda por servicios públicos es elástica, es decir, que ante un incremento en el nivel de la renta nacional se da un aumento proporcional mayor de la demanda por servicios públicos. Sin embargo, estudios económicos recientes¹⁰ demuestran que en realidad a medida que aumenta el nivel de ingreso nacional la demanda por ciertos servicios públicos decrece. Por ejemplo, un país altamente industrializado, que ya tiene una red de transportes y una infraestructura portuaria adecuada, demandará una proporción menor de servicios públicos vinculados al transporte como proporción del aumento de la renta nacional que experimente. A la inversa, un país que está iniciando su proceso de

modernización tenderá a gastar una proporción más alta de su ingreso en servicios públicos relacionados con la infraestructura básica.

4.º En los años recientes se empieza a censurar de manera muy severa la conveniencia de que el gasto público crezca permanentemente como proporción del PIB de los países. Esta tendencia, que no fue cuestionada desde la Segunda Guerra Mundial hasta comienzos de los años setenta, se asocia hoy en día con buena parte de los problemas relacionados con los altos déficit fiscales, que a su turno tienen una estrecha relación con los fenómenos inflacionarios.

Por esta razón se abrió camino a tesis que abogan por la privatización de ciertos servicios públicos como una forma de sanear las finanzas públicas y de darle más eficiencia a la prestación de estos. El permanente crecimiento del gasto público ya no se ve hoy en día como algo deseable, tal como lo visualizó WAGNER a finales del siglo XIX, sino que más bien se analiza como una tendencia que encierra el germen de innumerables malformaciones económicas, sobre todo cuando dicho gasto público es excesivo o se financia mediante procedimientos inflacionarios.

IV. LA TENDENCIA SECULAR AL CRECIMIENTO DEL GASTO PÚBLICO

Como se ha observado, desde la formulación de la Ley de Wagner prácticamente todos los tratadistas de Hacienda Pública coinciden en afirmar que el gasto público muestra en todos los países una tendencia secular al crecimiento en términos reales. Esto se hace sobre todo evidente cuando se comparan los niveles de gasto público de los Estados durante el siglo XIX con lo que sucede en la actualidad. MILTON FRIEDMAN ha expresado muy gráficamente esta tendencia en el caso norteamericano de la siguiente manera:

Un simple conjunto de estadísticas sugiere la magnitud del cambio. Desde la fundación de la república hasta 1929 los gastos gubernamentales a todos los niveles –federal, de los Estados y local– nunca excedieron el 12% del ingreso nacional, excepto en los tiempos de la Primera Guerra Mundial, y dos tercios de ese gasto fue a nivel local y municipal. El gasto del Gobierno Federal estuvo alrededor del 3% o menos del ingreso nacional durante ese período.

Sin embargo, desde 1933 los gastos del Gobierno nunca han sido menos del 20% del ingreso nacional y actualmente sobrepasan el 40%, del cual dos tercios corresponden a gastos federales. En verdad, buena parte del período que transcurre desde la Segunda Guerra Mundial ha sido una época de guerra fría o caliente [...] Los gastos del Gobierno Nacional en la economía se han multiplicado aproximadamente 10 veces en el último medio siglo ¹¹.

Este punto de vista es ratificado por NEUMARK cuando afirma:

Piénsese, en efecto, en lo que representa el que los gastos totales de un país como Estados Unidos alcanzasen un poco antes de iniciarse la Primera Guerra Mundial unos 3 mil millones de dólares (lo que representaba el 8% del producto social bruto), mientras que a mediados de los años treinta estos gastos se habían elevado a unos 35 mil millones (20% del producto social) y a fines de los años cincuenta hayan importado de 125 a 130 mil millones (30% del producto social). Otro tanto, además, ocurrió en diversos países. En Alemania, por ejemplo, la relación de los gastos públicos con el producto social ha pasado en medio siglo de un 10 a un 29% (excluidos los gastos sociales no cubiertos con base en impuestos) o 37%, incluidos estos gastos en 1960¹².

En Colombia ha sucedido algo similar. MALCOLM DEAS, partiendo de datos de don SALVADOR CAMACHO ROLDÁN, ha calculado que a mediados del siglo pasado el gasto total del gobierno como un porcentaje del Producto Interno Bruto no excedía del 2%¹³, al paso que la misión de finanzas gubernamentales en Colombia estimó, para 1979, que los gastos totales del gobierno como porcentaje del PIB eran del 29.6%. Se estima, según el Plan de Desarrollo, que para 1998 los gastos públicos totales representarán el 32% del PIB. Es decir, que en Colombia no hemos sido ajenos a la tendencia universal según la cual los gastos públicos han venido aumentando sistemáticamente como una proporción del PIB. El gasto público total (GT) de Colombia pasó de representar el 46.5% del PIB en 2000 a sólo 34% (el más bajo del período 2000-2009) en el año siguiente. Este indicador muestra alta variación, hasta lograr una relativa estabilización entre 2006 y 2009. Para este último año se ubicó en el 41% del PIB¹⁴.

Ahora bien: ¿qué razones pueden explicar dicha tendencia? ¿Qué causas explican que los gastos públicos muestren una tendencia secular al crecimiento? Algunos formulan una explicación simplista: según estos, los gastos gubernamentales aumentan porque el Estado es un ente voraz, con una tendencia creciente a la burocratización y una proclividad insaciable al desperdicio. Y aunque puede haber algo de razón en esto, no es conveniente caer en explicaciones simplistas. Detrás de este aumento cuantitativo en el gasto hay una explicación cualitativa estrechamente vinculada al papel del Estado moderno en las sociedades contemporáneas.

A diferencia de lo que acontecía en el siglo XIX el Estado actual, inclusive por mandato constitucional, debe asumir un volumen creciente de servicios públicos. El Estado típico del siglo XIX se circunscribía a la prestación de unos cuantos servicios mínimos. Hoy en día el campo de acción del Estado es mucho más amplio: es responsable de la promoción del empleo; es responsable de la educación obligatoria hasta ciertos niveles; es responsable de la promoción industrial; es responsable en buena parte de la seguridad social, que constituye en las sociedades modernas uno de los puntos más delicados y cruciales en el proceso del gasto público; es responsable del manejo de las comunicaciones. De manera que al lado de los servicios

tradicionales que asumía en el siglo XIX, el Estado ha entrado a prestar ahora una serie de servicios que explican, como es obvio, el crecimiento cualitativo que exhibe el volumen de gasto público.

Ahora bien: ¿a partir de qué momento comenzó esta nueva tendencia? La Primera Guerra Mundial parece coincidir con el momento en el que la generalidad de los Estados comienza a tener un papel más activo. Este parece ser el punto de quiebre entre el Estado gendarme, el Estado reducido a su más mínima expresión, en donde el gasto se miraba como un mal necesario, y un Estado moderno en donde la intervención gubernamental es creciente y en donde la maquinaria gubernamental debe producir una cantidad igualmente creciente de servicios públicos, lo que a su turno acarrea un volumen creciente de gasto. Diversos estudios del caso colombiano coinciden en señalar la crisis generada por la Primera Guerra Mundial como el punto que vino a marcar el inicio de la tendencia hacia una más marcada intervención del Estado¹⁵.

La historia del crecimiento del gasto público, tanto en los países industrializados como en los países en vía de desarrollo, es una historia interesante a muchos títulos.

Como ha quedado dicho en otro lugar de estas lecciones, hasta finales del siglo XIX y comienzos del siglo XX el papel del Estado era limitado. Fueron, de una parte, las dos guerras mundiales, y de otra parte, el afianzamiento de las tareas encomendadas al gobierno a la luz de la óptica del “Estado bienestar”, lo cual explica el crecimiento vertiginoso de los gastos públicos a lo largo del siglo XX.

Un interesante estudio arroja luces sobre la historia del crecimiento de los gastos públicos como proporción del PIB. Para los principales países industrializados esta proporción era del 10.7% en el año 1870, asciende al 18.7% al terminar la primera guerra mundial, continúa su incremento al 27.9% al comenzar los años sesenta, hasta alcanzar el 45.6% en 1996.

Como puede observarse, el gasto público como proporción del PIB prácticamente se dobla entre la primera y la segunda posguerra, y nuevamente tiene una duplicación entre la segunda posguerra y las postrimerías del siglo XX.

Estudiosos de la evolución del gasto público han demostrado cómo las guerras son un factor de incremento en el gasto público: el esfuerzo militar acarrea una mayor presión impositiva que, al terminar las hostilidades, no es desmontada por las autoridades públicas sino que se aprovecha para mantener un nivel más alto de tributación al existente en la preguerra.

Pero si la constatación anterior explica el incremento del gasto público entre la primera y la segunda guerra mundial, ¿qué explica el incremento igualmente notable en la segunda mitad del siglo XX?

Es evidente que la explicación de este fenómeno radique en la explosión del gasto público que se ha dado prácticamente en todo el mundo en torno a los gastos asociados a la seguridad social. En efecto, mientras que los gastos públicos vinculados a la seguridad social en 1870 escasamente ascendieron a un 1% del PIB,

en 1960 llegaron al 10%, y en 1995 al 23%, según los datos de los autores que hemos venido citando.

En Colombia no estamos muy lejos de estos porcentajes: cerca de la mitad de todos los gastos que contiene el presupuesto central de la nación se dirigen hacia la llamada inversión social (educación, salud básica, pensiones).

Es decir, podemos afirmar que hoy en día en el Estado contemporáneo algo muy cercano al 50% del total del gasto público que se ejecuta está asociado a modalidades de gasto social que no se entendían como propios del Estado, a la luz del pensamiento prevaleciente a finales del siglo XIX.

A diferencia de lo acontecido durante los años 50 y 60, en los que hubo un gran entusiasmo por el crecimiento del gasto público en casi todo el mundo, hoy en día, y prácticamente también sin excepción, se está produciendo un movimiento político y académico en sentido contrario: Ahora, se trata de dar una respuesta a la pregunta de cómo reducir el tamaño del Estado sin deteriorar la calidad de vida de los ciudadanos.

Por ejemplo, autores como TANZI y SCHUKNECHT, ya citados, consideran, después de un completo análisis sobre las cifras y la literatura disponible acerca del tema, que es perfectamente posible reducir los niveles de gasto público, que hoy en día bordean entre el 40 y 45% del PIB en la mayoría de los países, a niveles del 30% del PIB sin deteriorar la calidad de vida y ni los estándares de bienestar que se han obtenido.

Ahora bien: ¿cómo lograr ese propósito? ¿Cuáles serían las líneas directrices ideales que debería observar una reforma profunda del Estado que busque racionalizar el gasto público?

Recuérdese lo dicho en otro lugar de estas lecciones: el gasto público como tal no es malo; lo puede ser, y a menudo es altamente inconveniente, es el financiamiento inadecuado del gasto público.

Cuando un nivel dado de gasto público es necesario financiarlo con una exagerada presión tributaria se desalienta el ahorro, la inversión y el espíritu empresarial de los agentes económicos. Igualmente, si la alta presión tributaria coincide con un momento de lenta actividad económica o de recesión, la elevada presión tributaria termina convirtiéndose en un factor procíclico, es decir, acentuando las fuerzas recesivas.

En la misma dirección, si la financiación de un excesivo nivel de gasto público se hace a través de un elevado nivel de endeudamiento del Estado, esto termina presionando a la alza las tasas de interés; generando desempleo; desplazando al sector privado de la posibilidad de acceder a una porción del ahorro nacional para financiar nuevas empresas o el ensanche de las existentes; y cuando los niveles de endeudamiento estatal como proporción del PIB o de las exportaciones del país exceden ciertos límites, ello se traduce en desconfianza internacional, en reducción de los flujos de financiamiento externo, en fuga de capitales y en devaluaciones

bruscas.

No hay, pues, una fórmula matemáticamente exacta, pero sí hay una sabiduría convencional que es preciso respetar para tener unas finanzas públicas juiciosas. Niveles de gasto público como proporción del PIB superiores al 40 ó 45% son mucho más difíciles de financiar sanamente que niveles de Gasto público que fluctúen entre el 30 y el 35%.

La marcada tendencia descrita en estos apartes dio pie para que muchos estados estén estudiando la posibilidad de limitar el nivel de gasto y endeudamiento de sus propios gobiernos nacionales o locales, de esta forma, muchas veces a través de fórmulas económicas. Se ha positivizado en una serie de normas que constituyen una autorización de gasto para los gobiernos de turno, dejando al gobernante con la posibilidad de cambiar las leyes que lo limitan. Por esto último, se han presentado casos como el colombiano, donde se constitucionalizan los preceptos que regulan el gasto público en cuanto establecen, de una u otra forma, un límite para éste. A este fenómeno normativo se le conoce como “regla fiscal”, y será una cuestión que se abarcará en un capítulo posterior.

Y esto es tanto más válido en países como los nuestros que no tienen un mercado de capitales muy desarrollado y que dependen en buena medida de los flujos internacionales de capital y del ahorro externo para financiar su desarrollo.

El gobierno de un país industrializado dispone de un amplio mercado de capitales doméstico para colocar sus bonos. El margen, entonces, para financiar programas de gasto público con endeudamiento doméstico es mayor en un país industrializado que en países en desarrollo.

En estos últimos existe adicionalmente la amenaza de factores exógenos, como pueden ser el alza de las tasas de interés en los mercados internacionales, la caída abrupta de los precios de los productos básicos o el cerramiento abrupto de los mercados de capitales a las colocaciones de los países emergentes, todo lo cual puede dejar en un momento dado sin posibilidades de financiamiento un presupuesto público cuando este depende exageradamente del financiamiento internacional.

Ahora bien: para cubrir estos riesgos, para avanzar en la dirección de un esquema de financiamiento del gasto público que no dependa con desmesura ni de altos niveles de impuestos ni de exagerados niveles de endeudamiento, esa sabiduría convencional, a la que nos hemos venido refiriendo, ha empezado a desarrollar algunos criterios que son útiles para avanzar en la dirección señalada.

¿Cuáles son estos criterios? Entre otros, podemos mencionar los siguientes.

La disciplina fiscal va de la mano con una cada vez mayor transparencia. Las cuentas fiscales deben ser claras. No sólo los círculos académicos sino los medios de comunicación masiva deben popularizar y, por lo tanto, discutir los grandes temas de las finanzas públicas. La discusión del presupuesto nacional debe ser la ocasión para un gran debate a la luz del sol en el Parlamento y no, como a veces sucede entre nosotros, el de un debate menor y oscuro. La ejecución del presupuesto debe estar

rodeada de mucha publicidad que permita el escrutinio permanente no sólo de las autoridades competentes sino del público en general.

La calidad y la eficiencia del gasto público debe ser objeto de un permanente escrutinio. Entre nosotros, ya lo hemos mencionado, esta responsabilidad incumbe al Departamento Nacional de Planeación. Periódicamente deben divulgarse estudios que evalúen los logros y el costo-beneficio de los diferentes programas del gasto público. Y todo esto para evitar al máximo que la práctica presupuestal se convierta meramente en un ejercicio inercial en el que cada año los programas se repiten, incrementados por el costo de la inflación, pero sin que la sociedad se cuestione si esos recursos podrían estar mejor invertidos socialmente en otro tipo de actividades.¹⁶

No se puede olvidar que tratándose del gasto público la tendencia es que se configuren grupos de interés en torno de los distintos programas, es decir, grupos a los cuales les interesa que el gasto se perpetúe, así sea ineficiente; y a los cuales, por supuesto, no les gustaría ver sus recursos puestos en la balanza del escrutinio social y político, que bien podría decidirse que tales recursos tienen una mejor inversión social en otra parte. A estos grupos de interés, muy frecuentes por lo demás, les interesa la oscuridad y la falta de transparencia para mantener indemnes en el tiempo sus prerrogativas.

A menudo las normas jurídicas privilegian la continuidad del gasto, más que la eficiencia del mismo. Por eso PIERRE JOXE dice, refiriéndose al caso francés –que no es muy lejano del colombiano–, lo siguiente:

Nuestro derecho público está poco orientado hacia la eficacia [...] El Estado en Francia, el cual funciona efectivamente en el marco de un derecho público de derecho común, ha tenido a menudo tendencia a considerar que el estándar de la buena administración es principalmente jurídico, manifestándose en términos de regularidad más que de eficacia¹⁷.

La dinámica del gasto público es necesario estarla pensando permanentemente. Esta es la verdadera reforma del Estado, que en el caso colombiano es una necesidad apremiante.

A título de ejemplo, quisiera mencionar algunos casos, o mejor algunas reflexiones sobre lo que se quiere decir cuando se habla de repensar permanentemente el gasto público.

“Pocas personas dudan de que la educación primaria y secundaria deban ser largamente financiadas con recursos públicos. Sin embargo, hay dudas crecientes en el sentido de que esa educación deba ser necesariamente suministrada por el sector público”¹⁸. La educación es, por supuesto, una de las grandes áreas del gasto público en el Estado contemporáneo. Nadie lo duda. Pero precisamente por eso es necesario monitorear en forma permanente la calidad de este gasto y las coberturas

que se vayan logrando. Uno de los campos de más acogida, y al mismo tiempo fértil discusión, es si la educación primaria y secundaria necesariamente debe ser provista por el Estado o puede ser financiada por este, pero contratada con terceros.

A través de lo que en la literatura anglosajona se conoce como el sistema de *Vouchers* en ciudades como Bogotá, por ejemplo, se ha logrado una importante extensión de la cobertura de educación básica, no a través de la apertura de nuevos colegios de propiedad del Distrito sino mediante la contratación con terceros, quienes abren dichos colegios, proveen los maestros y se comprometen a cumplir ciertas normas básicas. Este puede ser un sistema que de generalizarse permitiría ampliar notablemente la cobertura y la pertinencia de la educación primaria y secundaria en Colombia. Obviamente este esquema ha encontrado una tradicional oposición en el grupo de interés que rodea el gasto público educativo y que considera este procedimiento como una privatización de la educación, cuando en realidad no lo es, pues los recursos públicos siguen irrigando el tejido de la educación primaria y secundaria, sólo que mediante esquemas de contratación que tienen más eficiencia que los tradicionales.

En la educación superior sucede algo similar. Hoy está ampliamente documentado el hecho de que la educación superior en un país como Colombia es un gasto público en principio regresivo, puesto que sólo beneficia a un porcentaje muy reducido de la población (quienes acceden a la universidad) frente a grupos mucho más amplios como los que acceden a la educación primaria y secundaria.

El problema se torna tanto más delicado si, de hecho, a la universidad accede un porcentaje alto de clase media superior o alta, en cuyo caso el subsidio que el Estado ofrece a la educación superior termina siendo regresivo, pues no beneficia a los sectores más necesitados.

Por esa razón se ha planteado la necesidad de cambiar el enfoque del gasto público hacia la educación superior. En vez de financiar la construcción de más y más universidades públicas y de más y más enganche de profesores de educación superior pública, es decir, en vez de financiar solamente la ampliación de la oferta de la educación superior, podría ser mucho más redistributivo que al menos un porcentaje de lo que hoy se destina por el presupuesto nacional a financiar la educación superior se orientara, mediante un programa selectivo de becas o subsidios, hacia los sectores más débiles económicamente de jóvenes con deseos pero sin posibilidades de ingresar a la universidad. Esto es lo que se llama financiar la demanda en vez de financiar la oferta, con lo cual se cumple más claramente la meta redistributiva de las finanzas públicas.

El Estado debe concentrarse en sus funciones básicas. Un Estado muy disperso es el mejor semillero de unas malas finanzas públicas y de altos niveles de corrupción.

Es en este contexto que los programas de privatizaciones adquieren sentido. ¿Qué lógica tiene en un país como el nuestro que el Estado posea (y por lo tanto que deba financiar con recursos públicos sus frecuentes déficit) actividades como los bancos,

las compañías de seguros, los aeropuertos, las compañías aéreas, la generación de energía o las telecomunicaciones, cuando a menudo no atiende debidamente áreas claves como la salud básica o la educación primaria?

¿Qué lógica tiene que un Estado pobre como el nuestro dedique inmensas cantidades de recursos a actividades que pueden ser financiadas y gestionadas por los particulares en vez de llevar dichos recursos hacia áreas prioritarias de la acción social del Estado adonde nunca llegarán los particulares?

Por supuesto, el hecho de que se privatice una actividad como la bancaria, como la de telecomunicaciones o como la de los servicios públicos no significa que el Estado deba desprenderse de su función constitucional de mantener el control, la supervisión y la orientación tarifaria de dichos sectores. Las funciones de la Superintendencia Bancaria no solamente no se diluyen sino que deben afirmarse cuando el Estado se desprende de la propiedad de bancos y de compañías aseguradoras.

Las funciones regulatorias de los servicios públicos, ya sea acueductos, comunicaciones, telecomunicaciones y servicios públicos en general, no solamente no pueden debilitarse sino que tienen que fortalecerse al máximo, en la misma proporción que los propietarios y gestores de estos servicios sean particulares.

Igualmente, el control de las prácticas antimonopólicas y la vigilancia para que en el mercado se dé una libre competencia que proteja y beneficie a los consumidores, tiene que ser una misión preeminente del Estado, como lo ordena la propia Constitución.

Las políticas de gasto público, para que contribuyan a un buen manejo de las finanzas públicas en países como el nuestro, deben buscar en todo momento, y así parezca paradójico, la “desprivatización del Estado”.

Hoy en día sobre el presupuesto público se ciernen muchos intereses privados; los unos quisieran que el gasto público no se evalúe frecuentemente, para que así se siga gastando en áreas que no necesariamente son de mucha rentabilidad social; los otros porque quisieran ver perpetrados esquemas de gasto público que aparentemente busquen intereses públicos, pero que a menudo encubren subsidios altamente regresivos, como acontece en la educación superior cuando sólo se financia la oferta de la misma; y, en fin, hay frecuentes intereses que quisieran ver a un Estado que intervenga poco, que no aplique con rigor las normas antimonopolios y que resulte dócil a los intereses de los más hábiles o de los más poderosos para derivar hacia ellos rentas de los presupuestos públicos.

El Estado contemporáneo debe interferir poco para intervenir mejor. Es decir, no sofocar la iniciativa privada con papeleos y trámites inoficiosos, para concentrarse con la mayor eficiencia posible en el control de las prácticas que interfieren (a menudo en perjuicio del consumidor) el buen funcionamiento de los mercados; y al hacer las escogencias presupuestales nunca olvidar que los escasos recursos públicos debe destinarlos prioritariamente a atender las necesidades básicas de la

población (como la salud y la educación), delegando al sector privado muchas actividades que este puede desarrollar (manteniendo siempre el control y la supervisión del Estado) y evitar así que se distraigan recursos públicos hacia gasto inoficioso, superfluo o regresivo.

V. EL APORTE KEYNESIANO A LA TEORÍA DEL GASTO PÚBLICO

Como ya se ha dicho, las teorías de KEYNES tuvieron una gran influencia en los planteamientos de la Hacienda Pública a partir de los años treinta. KEYNES escribió para un mundo de alto desempleo como el que experimentaba Inglaterra durante los años treinta, y su objeto principal fue proponer caminos para que la economía pudiera absorber esa masa ingente de desempleados que como un espectro invadía a Europa y a Estados Unidos.

De acuerdo con el análisis keynesiano, los determinantes fundamentales de la inversión son la tasa de interés y el rendimiento marginal del capital. De otra parte desarrolló la llamada teoría del consumo, según la cual toda economía tiende a consumir una proporción constante del ingreso que percibe. Esto se conoce como la propensión media a consumir. Ahora bien: en una situación de recesión, en donde los inversionistas no encuentran oportunidades suficientemente atractivas de inversión, estos prefieren ahorrar, y como la inversión se ve así paralizada porque el ahorro no llega fluidamente a financiar la inversión, se requiere que haya un factor que rompa ese círculo vicioso. Ese factor es el gasto público. El gasto público se irriga dentro de la comunidad, la cual lo destina aproximadamente en unas tres cuartas partes a consumir y en una cuarta parte a ahorrar. La propensión media a consumir, es decir, el porcentaje de cada unidad de ingreso adicional que se dedica al consumo es entre el 70 y el 80%. Estos consumos se traducen en mayores pedidos a los productores, los cuales ven disminuidos sus inventarios y se ven así estimulados para reponerlos, y si el nivel de gasto público se mantiene durante un tiempo se generará (por medio del aumento en los consumos) una inducción a los ensanches industriales, con lo cual se comenzará a reincorporar la masa de desocupados.

Otro punto importante que es necesario tener en cuenta al recordar el análisis keynesiano es el factor multiplicador, que conduce a que las sumas gastadas se traduzcan en sumas más considerables que las inicialmente gastadas. Este es otro de los factores decisivos cuando se considera la potencialidad del gasto público.

Los aportes keynesianos (aportes fundamentalmente teóricos) fueron de gran utilidad para salir de la gran depresión de los años treinta. Hacia 1932 comenzaron a aplicarse en la economía americana con las políticas del *New Deal* del presidente ROOSEVELT, y en Colombia durante la administración OLAYA HERRERA se comenzó también a aplicar una política de gasto público como elemento anticíclico para salir de la tremenda depresión de aquella época¹⁹.

Estas teorías tuvieron naturalmente su incidencia sobre los conceptos de la

Hacienda Pública. Por ejemplo, durante los primeros años de la recesión (1929-1931) todavía imperaba la tesis del equilibrio fiscal, según la cual el Gobierno no debería endeudarse para financiar gastos ordinarios sino que el endeudamiento se reservaba como un instrumento de última instancia para financiar obras especiales y gastos extraordinarios. En la Hacienda Pública tradicional no era de recibo una política de endeudamiento para financiar gastos ordinarios (sueldos, funcionamiento, etc.), como era el tipo de gastos que se requerían para afrontar el ciclo recesivo. Así mismo las políticas monetarias, en un comienzo, tanto en Estados Unidos como en Colombia, fueron muy restrictivas y han sido señaladas como uno de los detonadores que tuvo la gran depresión en los primeros años²⁰.

Poco a poco y en la medida en que nos fuimos adentrando en la crisis, estas tendencias fueron cambiando. Tanto el Federal Reserve Bank de Estados Unidos como el Banco de la República en Colombia comenzaron a desarrollar una política más flexible de financiamiento al Gobierno central, con lo cual este comenzó a obtener recursos para financiar el gasto público. Pero fue un proceso de aprendizaje lento; y vale la pena mencionarlo porque históricamente viene a constituir, este, el momento de transición entre lo que podríamos llamar la hacienda pública tradicional y la hacienda pública moderna.

La ortodoxia monetaria del Banco de la República, naturalmente explicable dentro de los criterios de patrón oro con que fue organizado por la Misión Kemmerer, se puso de presente con mucha claridad durante la primera fase de la crisis. El ministro ESTEBAN JARAMILLO, en su Memoria de Hacienda de 1931, le dedicó al Banco de la República este párrafo, por cierto muy dicente: “Y en cuanto al Banco de la República, este establecimiento estuvo sometido hasta entonces a una organización férrea e intocable, menos para los bancos accionistas. Conforme a las ideas y los principios que entonces predominaban, el Banco de la República era una casa en cuyas puertas se podía leer: ‘Aquí no entran ni el Gobierno ni el público, los únicos que tienen acceso son los banqueros nacionales y extranjeros’”²¹.

El Gobierno de OLAYA HERRERA realizó un contrato con el Banco de la República el 12 de diciembre de 1931 por medio del cual el Banco recibió del Gobierno la concesión para la administración y explotación de las salinas de Zipaquirá y Nemocón, y en contrapartida le anticipó al Gobierno 14 millones de pesos que, junto con otros créditos que por aquella época le extendió el Banco de la República al Gobierno, constituyeron factor decisivo para salir de la crisis económica. El mismo ministro ESTEBAN JARAMILLO observó:

En tan críticos momentos se adquirieron cuantiosos fondos prestados al Banco de la República, y con ellos, entre otras cosas, se pagó a los acreedores del tesoro, se fomentó el crédito agrario e industrial, se acometieron muy importantes obras públicas, que dieron trabajo a más de cincuenta mil obreros y negocio lucrativo a muchos proveedores, se puso a los departamentos en capacidad de realizar grandes

obras públicas seccionales y se detuvo el descenso de los consumos y la baja de los precios ²².

El país, pues, había pasado de la ortodoxia de KEMMERER a las políticas keynesianas de gasto público.

VI. EL GASTO PÚBLICO Y SU EFICIENCIA-LA DEMANDA AGREGADA

De acuerdo con los postulados keynesianos, el gasto público que tiene un mayor factor multiplicador es aquel que llega a sectores con una alta propensión a consumir, los cuales, al recibir el ingreso, acrecientan la demanda agregada de la economía y por tanto incrementan el volumen de la renta. Este enfoque keynesiano, es necesario recordarlo, se planteó para un período de crisis de altísimo desempleo y de recesión; KEYNES supuso básicamente que los recursos adicionales que adquiriría el Gobierno para financiar el gasto público no provendrían de fuentes inflacionarias o de emisión pura y simple del Banco Central. Por el contrario, la literatura keynesiana abunda en referencias a operaciones de crédito forzosas o voluntarias que realizaría el Gobierno para financiar su gasto público. Operaciones de crédito forzosas imponiendo, por ejemplo, al sistema de banca comercial la obligación de suscribir bonos gubernamentales o recurriendo a operaciones en el mercado financiero para colocar allí bonos gubernamentales.

Esta parece ser una parte del credo keynesiano que a menudo se olvida: KEYNES no propuso desbocar las fuerzas inflacionarias para financiar el gasto público. Propuso que el Gobierno, mediante operaciones de crédito, adquiriera una porción del ahorro que el sector privado no se decidía a invertir, para que ese ahorro, a través del Gobierno, saliera a irrigar la economía y a transformarse en consumo de los receptores de los gastos oficiales. Este es un punto muy importante, porque a veces se confunde con un gran simplismo las teorías de gasto público de estirpe keynesiana con los financiamientos inflacionarios del gasto público.

Otro punto que frecuentemente pasa desapercibido es que las teorías keynesianas se formularon para épocas de depresión grave de la economía, como la que se vivió en los años treinta en todo el mundo. Sin embargo, algunos seguidores muy textuales del pensamiento keynesiano han continuado formulando las teorías de gasto público para épocas normales o inclusive para épocas de auge económico. Este parece ser el fundamento teórico que explica la conformación de un abultado presupuesto público en los países occidentales y que hoy en día está haciendo crisis. La presencia activa del Estado como generador de la demanda agregada nacional se justifica obviamente en un momento de depresión, cuando el sector privado atesora ahorros que no invierte.

Pero cuando la tendencia es la contraria, y al mismo tiempo el Estado sigue acrecentando los niveles de gasto público a tasas superiores a la inflación, se

termina por llegar a situaciones en donde no es fácil financiar los faltantes presupuestales y se estimulan fuerzas inflacionarias.

En Estados Unidos, en donde ahora hay un gigantesco déficit presupuestal, se experimentó este proceso a lo largo de los años sesenta, cuando todos los programas de bienestar social y del gasto público en general siguieron aumentando simultáneamente con grandes programas de armamentismo y de inversión del sector privado, con lo cual se ha llegado a conformar un abultado déficit presupuestal. Son teorías keynesianas aplicadas en épocas para las cuales no fueron formuladas. De ahí que hoy en día en la literatura especializada se esté planteando seriamente un cuestionamiento a las teorías presupuestales de estirpe keynesiana, no tanto en cuanto que ellas hayan probado ser ineficaces para épocas de recesión (pues probaron que no lo eran), sino en cuanto que si se aplican con mucho fanatismo en épocas normales pueden convertirse en un estimulador de la inflación.

Un reciente estudio anota lo siguiente:

... durante muchos años, comenzando en 1930 con la influencia de KEYNES, las políticas fiscales se han desarrollado principalmente sobre las bases de la teoría de la demanda agregada. Las reducciones de impuestos y los déficit presupuestales se han defendido exclusivamente con el argumento de que ellos aumentan la demanda por bienes y servicios estimulando así la actividad económica. En años recientes, sin embargo, se ha presentado un cambio de énfasis hacia el lado de la economía de la oferta. A pesar de que no se cuestionan los principales postulados de la teoría keynesiana fundamentalmente en el corto plazo o en cuanto a la demanda, la nueva teoría cuestiona la importancia de las políticas fiscales sobre la oferta agregada. En particular sostienen que ante la ausencia de estímulos al ahorro, a la inversión, al trabajo duro, la simple expansión presupuestal de los programas enfocados solamente hacia la demanda agregada no produce un permanente aumento de la actividad económica sino que puede resultar por el contrario en inflación ²³.

Al hablar de las teorías keynesianas del gasto público es preciso, en síntesis, tener en claro dos premisas. En primer lugar, las teorías keynesianas no fueron planteadas en la dirección de que el gasto público sería financiado exclusivamente con crédito de emisión del Banco Central sino con ahorro que a través de operaciones de deuda de corto o de largo plazo realizaría el Gobierno para transferir ahorros que no estaban canalizándose hacia la inversión. Este es un esquema completamente diferente del que a menudo se ha aplicado en América Latina, en donde los déficit presupuestales que genera el exagerado gasto público se financian pura y simplemente con las litografías que manejan los bancos centrales, lo que se ha constituido en un mecanismo de inflación, y en donde el gasto público, más que un factor anticíclico como lo postulaba la teoría keynesiana, se ha vuelto un atizador de inflación.

En segundo lugar, hay que recordar que las teorías keynesianas fueron planteadas y

propuestas para sacar a la economía de la tremenda recesión de los años treinta. No son por tanto teorías apropiadas para épocas de normalidad. Por eso hoy día han surgido teorías que cuestionan no tanto la justificación que en su época tuvieron las teorías del gasto público keynesianas, sino la conveniencia de aplicarlas como un mero instrumento de estímulo de demanda agregada en épocas de normalidad.

Si lo anterior es cierto, resulta fundamental en época de normalidad que el gasto público sea productivo y eficiente. En épocas normales, cuando la capacidad de gasto público del Estado es definitivamente limitada, se vuelve crucial que su gasto sea lo más productivo posible. No es lo mismo desde el punto de vista económico el gasto público en inversión que el gasto público en funcionamiento. No es lo mismo el gasto público en adquisición de armas que el gasto público en la construcción de puertos o de carreteras. Y no es lo mismo, obviamente, como factor redistributivo, el gasto público en educación o en salud que el gasto meramente burocrático. Por eso la calidad del gasto público y su composición se han convertido en puntos centrales en el análisis de la Hacienda Pública moderna.

Por supuesto es este uno de los temas que están sobre el tapete en este momento en Colombia. ¿Tenemos un nivel de gasto público exagerado? ¿Tenemos niveles de gasto público que no podremos cumplir sin desencadenar fuerzas inflacionarias? ¿O tenemos una composición de gasto público en términos absolutos razonable para la economía colombiana, pero ineficientemente invertido?

Las últimas reformas tributarias que han tenido lugar en Colombia han puesto el énfasis, sistemáticamente, en los recaudos y no en los gastos. La pregunta central que se ha formulado usualmente el legislador ordinario o extraordinario ha sido: ¿cómo recaudar más? No se ha planteado con la importancia que merece la pregunta: ¿cómo gastar mejor? La Misión de Finanzas Intergubernamentales, conocida como Misión Wiesner-Bird, y la Comisión del Gasto Público convocada por la administración BETANCUR insistieron en que el tema central, en adelante, debería ser el de la mejora en la eficiencia del gasto público y no tanto el de los recaudos.

VII. TENDENCIA DEL GASTO PÚBLICO EN COLOMBIA

La administración BETANCUR convocó en 1985 a una comisión de expertos que analizó en profundidad la problemática del gasto público en Colombia. Esta comisión presentó su informe final en 1986²⁴.

Hace algún tiempo hicimos la siguiente síntesis de las principales conclusiones a que llegó esta comisión sobre las grandes tendencias del gasto público en Colombia, que vale la pena transcribir puesto que el trabajo de dicha comisión constituye el ensayo más serio que se ha hecho hasta ahora en Colombia para presentar en su conjunto el tema del gasto público.

Quizás uno de los mayores méritos de la comisión encargada de estudiar el inmenso tema del gasto público en Colombia, que acaba de rendir hace pocas semanas su

informe final, es el de haber tratado con claridad conceptual el tema del tamaño relativo del Estado y el de la eficiencia del gasto público.

La Comisión del Gasto Público constató, tal como lo había hecho hace algunos años la Misión de Finanzas Intergubernamentales, que el tamaño relativo del sector público colombiano no es exagerado cuando se le compara con otros países latinoamericanos. Por eso se afirma en el informe final de la comisión que: “El crecimiento en el tamaño relativo del sector público es un fenómeno que se observa en el mundo en general. Si se calculara el promedio de la participación del consumo del Gobierno para todos los países, de seguro que se advertiría un aumento significativo a través del tiempo. Las cifras compiladas por el Banco Mundial apuntan en este sentido para todos los grupos de países, definidos según nivel de desarrollo. Al comparar la situación de Colombia con la de otros países latinoamericanos se concluye que el tamaño del Estado colombiano está muy cerca al promedio y dentro de la moda. Es decir, el caso de Colombia es típico, de tal suerte que su caracterización como un país relativamente estatizado no corresponde a la realidad”.

Pero lo típico no es necesariamente lo conveniente, agrega la Comisión del Gasto Público. El hecho de que el tamaño relativo del sector público colombiano no desborde los estándares que se observan en otros países no le resta gravedad a dos fenómenos que, en cierta manera, constituyen el hilo conductor del Informe de la comisión. El primero de ellos es la evidencia de que Colombia no ha escapado a lo que los hacendistas conocen como la “Ley de Wagner”, o sea, un constante incremento en la importancia relativa del sector público en la actividad económica. Y el segundo, que la eficiencia del gasto público deja aún mucho que desear. La crisis de las finanzas públicas colombianas no radica pues en una macrocefalia del Estado, que no existe, sino en la aterradora ineficiencia del gasto público que se ejecuta y en la defectuosa financiación del mismo.

El primer fenómeno analizado por la comisión es el del permanente crecimiento del gasto público en las últimas décadas. La comisión elaboró diversos ejercicios estadísticos que ilustran con amplitud este fenómeno. Constató por ejemplo que: “La participación del gasto público en su conjunto pasó del 8.8% del PIB en 1950 a 20.2% en 1983, es decir, la importancia del gasto público en la economía es hoy superior al doble de lo que era hace tres décadas y media”. Y la inversión pública, que representaba el 1.8% del PIB en 1950, pasó a representar un 8.7% en 1983. Dicho en otras palabras, cerca de la mitad del total de la inversión que registran las cuentas nacionales se originó en el sector público a comienzos de la década de los ochenta, mientras que a comienzos de los años cincuenta apenas un 11% de la formación interna bruta del capital se generó en el Gobierno y en las empresas públicas. Este es el reflejo de la explosión de entidades descentralizadas y de empresas públicas de todo género que tuvo lugar durante los años sesenta y,

naturalmente, es también un fenómeno asociado a la crisis empresarial y financiera que afloró a partir de 1982.

Pero el tema del gasto público no solamente es analizado por la comisión en cuanto a su crecimiento cuantitativo. La comisión se detiene con especial cuidado en los aspectos relacionados con la eficiencia del gasto público. El gasto público está introduciendo elementos desestabilizadores en el manejo de las finanzas públicas colombianas, no tanto por su nivel absoluto como porque su calidad es deplorable. De allí que, aunque puede ser conveniente en determinados casos suprimir o fusionar institutos, y la comisión propone varios objetivos concretos en este campo, la tarea central de una reforma realmente seria y ambiciosa del gasto público debe tener como propósito central devolverle un mínimo de eficiencia al gasto público.

La comisión reconoce que la medición de la eficiencia del gasto público no es un ejercicio fácil. A diferencia del sector privado, en donde la rentabilidad sirve como guía bastante segura para establecer los niveles de eficiencia, en el sector público nos encontramos frente a la prestación de servicios públicos o de bienes colectivos cuya eficiencia no puede medirse con base en los criterios simples del sector privado. Una manera de medir la eficiencia del gasto público que desarrolla la comisión es la de calcular el valor agregado que genera un peso de inversión pública vs. el que genera un peso de inversión privada. Este ejercicio lo realizó la comisión para el período 1970-1983 encontrando para el sector público una rentabilidad promedio del 10,4% que contrasta muy desfavorablemente con la relación valor agregado/inversión del sector privado, que se estableció en 41%. O sea, la comisión encontró que, en términos generales, la rentabilidad del gasto en el sector privado es cuatro veces superior a la del sector público. Esto naturalmente no puede llevar a la conclusión equivocada de que es necesario desmantelar indiscriminadamente el Estado. Pero puede ser un indicador útil, sobre todo en el campo municipal, para determinar algunos servicios públicos que, como el de la recolección de basuras o el del transporte, resulta mucho más eficiente privatizar. La comisión insiste igualmente en la importancia que tiene el poner en marcha el principio de los presupuestos por programas como instrumento idóneo para determinar la eficiencia del gasto público que se está realizando. El desarrollo de los presupuestos por programas ha quedado como letra muerta en las normas orgánicas del presupuesto, sin que hasta el momento se haya hecho ningún esfuerzo de importancia para darle aplicación.

La Comisión del Gasto Público ha constatado, pues, que el tamaño relativo del sector público colombiano no es exagerado frente a los estándares internacionales. Pero ha establecido igualmente que tanto su acelerado crecimiento de las últimas décadas como la deficiente calidad del gasto público que se está ejecutando constituyen un reto para las finanzas públicas hacia el futuro, si se desea hacer armónicos los objetivos de financiación sana del presupuesto y un mínimo de eficiencia y de capacidad redistributiva del gasto público 25.

Con posterioridad a la comisión de gasto público que se constituyó durante la administración BETANCUR, durante la administración SAMPER, deliberó en el país una nueva comisión que rindió su informe final en 1997 y que constituye una visión actualizada e importante sobre la problemática del gasto público en Colombia²⁶.

La lectura de este informe se recomienda vivamente. Es una revisión panorámica del funcionamiento del Estado colombiano, de la manera como se está financiando el gasto público y, muy especialmente, de los vacíos de eficiencia que revela dicho gasto de nuestro país.

Los diversos tomos del informe versan sobre los siguientes tópicos: 1. Diagnóstico y principales recomendaciones; 2. Administración del Estado; 3. Descentralización; 4. Sistema de pensiones y deuda pública; 5. Seguridad, orden público, justicia y derechos civiles; y 6. Infraestructura y gestión fiscal.

El informe de esta comisión reitera muchas de las evidencias que ya se tenían en el país sobre el tema. En primer lugar, que existen causas de orden político que hacen difícil el buen manejo de las finanzas públicas. Las mejoras indispensables en el gasto público no son solamente retos de tipo técnico: lo son también de orden político. Y en segundo lugar: que existe un descomunal desafío hacia adelante para mejorar la eficiencia del gasto público.

Uno de los aspectos que con más fuerza subraya el informe es el de que muchos de los problemas asociados a la ejecución del gasto en Colombia no se relacionan con carencia de recursos, sino a desperdicios y a ineficiencia en la manera como se está realizando dicho gasto.

Este informe ha puesto en relieve por tanto, la trascendencia que tiene el mandato del artículo 343 C. P. –aún no desarrollado a cabalidad– cuando dispone que “La entidad nacional de planeación que señale la ley, tendrá a su cargo el diseño y la organización de los sistemas de evaluación de gestión y resultados de la administración pública, tanto en lo relacionado con las políticas como con proyectos de inversión, en las que ella determine”.

Por esta razón pudo decir la comisión lo siguiente: “Una de las conclusiones a las que ha llegado la comisión es que, en la mayoría de los sectores analizados, como educación, justicia y defensa, para citar sólo algunos casos, el problema más que de medios económicos es de eficiencia y eficacia de su uso”.

No obstante, por diversos motivos, entre los cuales no debe descartarse la presencia de intereses de grupo, en el análisis tradicional sobre la materia, y en las decisiones de política, predomina aún el criterio discutible de que la mejor solución a los problemas es poner cada vez más dinero a disposición de los sectores en dificultades y no mejorar la administración y el buen uso de los recursos. Esto es lo que en la literatura se conoce como el fenómeno de la “ilusión fiscal”²⁷.

VIII. UBICACIÓN CONSTITUCIONAL DEL CONCEPTO DE GASTO PÚBLICO

Aunque el tema del gasto público es parte esencial del derecho presupuestal, tal como lo veremos en capítulo posterior, toda vez que regula todo el proceso de las apropiaciones, es decir, la manera como se autoriza y ejecuta el gasto público en el Estado moderno, no es menos cierto que las teorías modernas de la hacienda pública le otorgan especificidad al concepto de gasto público frente al derecho presupuestal propiamente dicho.

De allí que BAYONA diga lo siguiente: “entiendo que el gasto público tiene una vida propia al margen del presupuesto, con el que se relaciona en alguna de sus fases y al que precede en el orden lógico-jurídico, siendo precisamente ese estadio de determinación de las necesidades públicas conectado con los valores políticos y referido a la esencia misma del Estado el que otorga al instituto jurídico del gasto público su individualidad científica y su carácter basilar en el conjunto del ordenamiento jurídico-financiero”²⁸.

En Colombia el mayor interés del concepto de “gasto público” desde el punto de vista de Hacienda Pública –y más allá de sus aspectos estrictamente presupuestales– radica en las peculiares facetas constitucionales del concepto, muy especialmente después de la expedición de la Carta de 1991.

¿Por qué? Por una razón especial: los constituyentes del 91 resolvieron privilegiar una modalidad de gasto público sobre las demás: el gasto público social. Y este hecho acarrea consecuencias hacendísticas de gran trascendencia. Veamos. El artículo 350 C. P. dice, en efecto:

La ley de apropiaciones deberá tener un componente denominado gasto público social que agrupará las partidas de tal naturaleza, según definición hecha por la ley orgánica respectiva. Excepto en los casos de guerra exterior o por razones de seguridad nacional, el gasto público social tendrá prioridad sobre cualquier otra asignación.

En la distribución territorial del gasto público social se tendrá en cuenta el número de personas con necesidades básicas insatisfechas, la población, y la eficiencia fiscal y administrativa, según reglamentación que hará la ley.

El presupuesto de inversión no se podrá disminuir porcentualmente en relación con el año anterior respecto del gasto total de la correspondiente ley de apropiaciones.

Normalmente la tarea de establecer qué gasto tendrá prioridad sobre qué otro es asunto que se define al aprobar los presupuestos públicos o los planes de desarrollo. Sin embargo, en Colombia es la misma Constitución la que entra a determinar que el gasto social tendrá, salvo las excepciones allí previstas, “prioridad sobre cualquier otra asignación”, y que “el presupuesto de inversión –debe entenderse que la Constitución se refiere a la inversión social– no puede disminuir porcentualmente en relación con el año anterior”.

Hay, pues, implícito, un inmenso juicio de valor en la propia Carta Política que conduce a privilegiar el gasto social. Esto, por lo demás, no es extraño sino plenamente concordante con la orientación de la Constitución de 1991 que define a Colombia como “un Estado social de derecho”.

Aunque la orientación filosófica es muy clara, las ambigüedades comienzan cuando se trata de precisar qué es “gasto social” exactamente. Nótese que la norma constitucional nos remite a la ley orgánica respectiva, o sea, al estatuto orgánico del presupuesto, para realizar esta tarea.

El estatuto orgánico del presupuesto actualmente vigente (Dcto. 111 de 1996) nos dice en su artículo 41 que “Se entiende por gasto público social aquel cuyo objetivo es la solución de las necesidades básicas insatisfechas de salud, educación, saneamiento ambiental, agua potable, vivienda, y las tendientes al bienestar general y al mejoramiento de la calidad de vida de la población, programadas tanto en funcionamiento como en inversión”.

Se ha criticado sin embargo –y no sin razón– que esta es una definición demasiado amplia de gasto social que por abarcar mucho termina abarcándolo todo. Pues si todos los gastos que estén orientados al “bienestar general y al mejoramiento de la calidad de vida de la población” habrán de calificarse como gasto social, ¿cuál es el gasto público que no lo es? ¿Acaso la construcción de una carretera o de un puerto no va en la dirección de mejorar la calidad de vida o el bienestar general, y es por ello un “gasto social”? Entonces, ¿cuál es el que no lo es? ¿Acaso existen gastos públicos que no están dirigidos a mejorar el bienestar general o la calidad de vida de la población?

Hay una abundante literatura reciente que critica esta definición tan amplia de lo que debe entenderse por gasto social, y propugna por que en el estatuto orgánico del presupuesto se incluya una definición más precisa²⁹.

El concepto de “gasto público” lo vemos aparecer también en nuestra Constitución, no ya como un criterio de asignación privilegiada de una modalidad del gasto: el social, sino como un deber ciudadano: el deber de contribuir a la financiación de los gastos públicos.

En efecto, el artículo 95 nos dirá que son deberes de la persona y del ciudadano: “9. Contribuir al financiamiento de los gastos e inversiones del Estado dentro de conceptos de justicia y equidad”.

Esta referencia constitucional en la que el gasto se mira como un deber ciudadano de contribuir a su financiación, es uno de los fundamentos de la tributación –como lo veremos en lugar posterior de estas lecciones– construida sobre las bases del criterio fundamental de la “capacidad de pago” (justicia y equidad) como guía para distribuir y asignar las cargas públicas en la sociedad³⁰.

Si bien en nuestra Constitución no existe una clara referencia –como en la española– al criterio de la “eficiencia” como guía orientadora en la ejecución de los gastos públicos, el análisis armónico de las normas constitucionales debe llevarnos

a concluir que así como se predica la “eficiencia” como uno de los principios orientadores de la tributación (art. 363 C. P.), también debe serlo del gasto público. “Mientras en España la eficiencia se erige como criterio inspirador de la asignación del gasto público, por mandato expreso de la Carta Política, en Colombia el mismo principio se establece pero en relación con el sistema tributario, aunque de una interpretación integral de ambas constituciones se deriva que el mismo se proyecta tanto en los ingresos como en los gastos”³¹.

En efecto, el mandato que la Constitución le otorga a la entidad nacional de planeación de evaluar la gestión y los resultados de las políticas públicas y de los proyectos de inversión no es otra cosa, en el fondo, que evaluar la “eficiencia” con que se ejecuta el gasto público en el país.

Podemos concluir diciendo que el área menos explorada de las finanzas públicas es la del gasto. La atención tradicionalmente se ha centrado con mayor énfasis en el campo de los ingresos. Sin embargo, los estudios modernos del derecho de la Hacienda Pública, como ya lo hemos observado en otro lugar, cada vez le vienen otorgando más importancia al gasto público no solamente desde el punto de vista económico sino también desde la óptica jurídica³².