

Un ambicioso texto

Elementos de finanzas públicas en Colombia

Óscar Alviar Ramírez, Fernando Rojas Hurtado

Editorial Temis, Bogotá, 1985, 584 págs.

Este libro constituye uno de los ensayos más ambiciosos de sistematización de la ciencia de la hacienda pública escritos en Colombia, después de las obras ya clásicas de los doctores Clímaco Calderón a comienzos de este siglo y del doctor Esteban Jaramillo a mediados del mismo. Es, si para los trabajos científicos de esta índole cabe el término, evidentemente una obra "comprometida" con la intervención del Estado y con las tesis keynesianas.

Los autores son buenos conocedores de los escritos anglosajones sobre finanzas públicas, en los que se da mucha importancia a los aspectos econométricos y a teorías tales como la marginalista. Anotan cómo solamente en los últimos años ha comenzado a aparecer un enfoque proclive hacia estas tesis marginalistas, que ha terminado por oscurecer el análisis hacendístico colombiano y ha hecho perder el cauce tradicional trazado por nuestros grandes tratadistas de hacienda pública. Hablando, por ejemplo, de Esteban Jaramillo, dicen los autores:

Jaramillo poseía los conocimientos suficientes para distinguir con claridad las ventajas y las desventajas de cada tributo y para advertir los requerimientos de toda estructura tributaria, con los mismos elementos conceptuales de que disponemos hoy en día. Su estilo era sencillo y su argumentación contundente. Combinaba el razonamiento teórico de la hacienda con el conocimiento histórico del país, todo dentro del marco profundamente realista y pragmático del administrador. Puede decirse que Jaramillo, junto con Clímaco Calderón, inauguraron la fase científica humanista del pensamiento de la hacienda en Colombia, que será

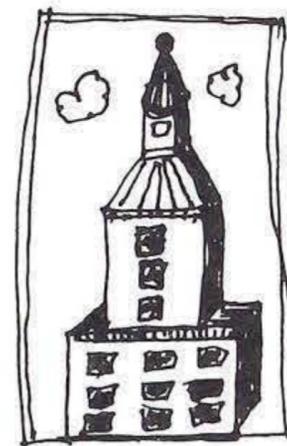
luego prolongada por hombres de la talla de un Lleras Restrepo y que cederá finalmente paso en la década del 60 y 70 a una óptica estrechamente económica, trasladada directamente de textos foráneos, sin esfuerzo de adecuación a la historia, a la idiosincrasia o a las condiciones administrativas colombianas.

Y es quizás esta preocupación de los autores el principal mérito de la obra. Todas las referencias teóricas a los temas de la hacienda pública encuentran una referencia histórica a la realidad colombiana. No es una investigación libresca. Es un trabajo en donde se ha hecho un esfuerzo grande para cotejar la realidad del país con las tendencias históricas y con los nuevos hallazgos de la hacienda pública contemporánea. Una prueba de ello es la permanente preocupación que muestran los autores sobre la tendencia, muy difundida por cierto entre nosotros, de creer que con nuevas normas se arreglan todos los problemas, aun olvidando el condicionamiento tremendo que en un país en vía de desarrollo imponen la falta de administración y las deficiencias estructurales en el funcionamiento del Estado. Refiriéndose, por ejemplo, a las disposiciones del plebiscito de 1957, que estableció una renta atada obligatoriamente al financiamiento de la educación comentan los autores:

La medida reflejaba una actitud casi atávica, profundamente arraigada en la idiosincrasia del colombiano, consistente en creer que las normas resuelven los problemas, sin suficiente previsión de los medios necesarios para hacerlas cumplir ni de las consecuencias que su incumplimiento acarrea. En la medida en que la disposición plebiscitaria consagró una apropiación presupuestal sin prever los recursos adicionales necesarios para atenderla.

Al analizar los temas vinculados a la tributación, los autores insisten hasta la saciedad (como ya había sido una

constante en otros escritos de Fernando Rojas sobre finanzas públicas) en que nuestras penurias fiscales nunca podrán solucionarse simplemente a base de reformas tributarias cíclicas en donde se cambia la ley sustantiva pero con las cuales no se modifica ni se mejora el lento e ineficaz aparato de administración y recaudo tributario.



Frente a la polémica entre intervencionismo, y monetarismo el libro toma claro partido a favor de la primera vertiente del pensamiento económico moderno, que en cierta manera asimila al keynesianismo. El intervencionismo preconizado por Alviar y Rojas es aquel que implica movilizar todas las palancas de la acción económica del Estado para lograr fines de distribución y de crecimiento económico, frente al quietismo preconizado por el pensamiento monetarista según el cual el Estado carece de capacidad de operancia efectiva al utilizar mecanismos fiscales o de crédito. Miradas así las cosas, podríamos hacer dos reflexiones: en rigor, en Colombia nunca hemos aplicado las teorías monetaristas con el dogmatismo con que las aplicaron en algún momento en Chile, ni con el rigor con que la formulación teórica de las mismas significaría. El libro de Rojas y Alviar, en sus múltiples referencias a la historia fiscal colombiana, demuestra cómo siempre hemos recurrido a la política fiscal como un instrumento que se ha creído idóneo en el trazado de la actuación económica del Estado. Quizás los autores son demasiado optimistas sobre lo que en el lenguaje anglosajón se llama las posibilidades del *fine tuning* fiscal, o sea, intervenir sobre el ciclo económico ya sea esti-

mulando la recuperación o sustrayendo capacidad de ahorro a la economía cuando se presenten fuerzas inflacionarias, a través de los medios fiscales. En realidad el marco administrativo colombiano es tan precario (fraude fiscal, administración deficiente, déficit fiscal involuntario, o sea sin propósitos anticíclicos explícitos, poca capacidad de la orientación fiscal del gobierno, casuismo en las reformas tributarias, inelasticidad de la tributación directa, etc.), que se hace difícil utilizar la política fiscal como un instrumento vigoroso en el manejo económico. Nuestra política económica siempre ha tenido una dosis de política fiscal pragmática que se ha ido amoldando a los tiempos, pero sin que ese manejo fiscal haya tenido nunca la capacidad, por las restricciones institucionales del Estado colombiano, de ejercer influencia en el comportamiento del ciclo económico. De allí el inmediatismo con que muchas veces se ha tenido que desenvolver la política económica y en especial la fiscal. A menudo las reformas tributarias no se proponen ni se votan porque se busque tal o cual gran objetivo de política, sino simplemente porque es necesario llenar tal o cual "hueco" presupuestal, como se dice coloquialmente; con lo cual se ha ido creando un distanciamiento grande entre la concepción de la fiscalidad y la praxis de la misma. Esta limitación de la política fiscal colombiana la resumen bien los autores, de la siguiente manera:

Ocurre que las más de las veces los gobiernos se ven forzados a expedir o a impulsar las reformas fiscales, presionados por la urgencia de subsanar una situación deficitaria que se ha presentado de manera más o menos repentina. En tales condiciones, no pueden ocuparse de los objetivos, de los principios o de los preceptos ideales de la hacienda. La imperiosa necesidad de arbitrar nuevos recursos fiscales demanda una solución inmediata, incompatible con una cuidadosa planeación de las premisas teóricas

de las finanzas públicas. En este sentido, las doctrinas y las políticas fiscales participan de la distancia que separa al teórico del hombre de Estado.

Creo que uno de los méritos principales de esta obra, acaso el mayor de todos, es la inclusión, con una perspectiva nueva, de la financiación de los servicios públicos en la sociedad moderna. En la hacienda pública tradicional la financiación de los servicios públicos había tenido siempre un tratamiento secundario. Se consideraba que tanto en el estudio del gasto público como en el de los grandes ingresos fiscales los servicios públicos eran un capítulo menor. Esto era explicable cuando Colombia no había empezado a vivir el proceso de urbanización acelerada que les ha exigido a nuestras municipalidades gastos crecientes y cada vez más importantes para la financiación de los servicios públicos. La crisis de los servicios públicos en Colombia en este momento, los paros cívicos que muchas veces la reflejan, y el gran reto que al país se le plantea hacia adelante sobre cómo va a encontrar mecanismos sanos para la financiación de los servicios públicos de sus grandes ciudades, es quizás el tema medular de la hacienda pública contemporánea. Y este tema, con lujo de detalles, con abundantes referencias bibliográficas, y con opiniones muy personales e interesantemente sustentadas, constituye uno de los capítulos centrales en la obra de Alviar y Rojas.



De ahí que los autores dediquen parte muy especial de su análisis al estudio de las tarifas de los servicios públicos. Ellos son escépticos de que los simples aumentos de tarifas puedan ser un mecanismo fiscal suficiente para financiar el crecimiento de los servicios públicos requeridos por la sociedad moderna, y denuncian cómo el abusar del instrumento de las tarifas puede convertirse en una práctica que acentúe aún más la ya deficiente distribución del ingreso en Colombia.

Llaman también la atención los autores sobre el hecho, cada vez más evidente en Colombia, de que las entidades descentralizadas son menos autosuficientes financieramente de lo que se supuso que lo fueran cuando se inició la gran ola de la descentralización por servicios en los años sesenta. Hoy en día el déficit de los institutos descentralizados golpea con fuerza y repercute sobre las finanzas centrales que finalmente, de una u otra manera, tienen que salir a rescatar de la bancarrota a las entidades descentralizadas. La crisis de las finanzas públicas colombianas es ante todo la crisis de las entidades descentralizadas. El gobierno central, como lo ha demostrado el programa de ajuste de estos dos últimos años, cuenta con capacidad de reacción. Las ruedas sueltas que están dejando de obedecer al timón central son las de la administración descentralizada. De allí que los autores comenten acertadamente lo siguiente:

El gobierno central ha tenido que atender el clamor popular y conceder veladamente subsidios a las entidades descentralizadas secularmente deficitarias como consecuencia de la imposibilidad de imponer tarifas costeables o rentables a los usuarios. Esta circunstancia ha devuelto en la práctica el país a la situación previa al surgimiento de las empresas industriales y comerciales del Estado, encargadas de prestar servicios públicos mediante el instrumento de las tasas. En efecto, las transferencias del gobierno central a los institutos deficitarios

equivale a decir que al menos parte de la financiación de los servicios públicos es atendida con fondos comunes captados por el Estado por medio de sus instrumentos propiamente tributarios, es decir, no ha sido posible imponer las tasas en toda su plenitud sino que ha sido necesario combinarlas con los tributos generales del sector público.

Otro aspecto interesante de este trabajo es la refutación de ciertos mitos históricos que han influido siempre en las ideas tradicionales sobre finanzas públicas. Por ejemplo, aquella de que el partido liberal ha sido siempre amigo de la tributación directa y el conservador de la indirecta. De acuerdo con Rojas y Alviar, este prejuicio fiscal no tiene ningún fundamento:

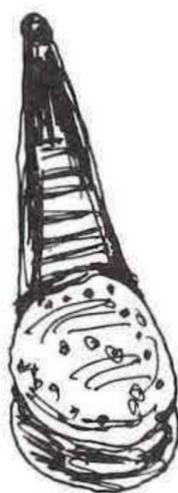
En el siglo XX, como ya lo habíamos dicho para el siglo XIX, son pocas las diferencias de política fiscal entre los partidos. Si durante la centuria anterior ambos partidos coincidieron en su leseferismo fundamental, en ésta se encuentran en su intervencionismo moderado, realizado por medio de todos los recursos fiscales que les permiten las condiciones políticas y sociales. Poco importa que se trate de impuestos directos o indirectos.

Y, naturalmente, los autores no adhieren a este falso maniqueísmo entre tributación directa e indirecta que a menudo se formula en nuestra país: su línea es mucho más pragmática y más realista. Consideran que una sociedad como la colombiana requiere indefectiblemente de una dosis de tributación directa y otra de tributación indirecta; e inclusive tienen reflexiones bien interesantes demostrando cómo el impuesto al valor agregado no necesariamente conduce a desequilibrios o a regresividades en la estructura tributaria. Donde la regresividad se está generando es en los mismos impuestos directos, en los que, por deficiencias en la administración tributaria,

existe un bache cada vez mayor entre los objetivos de la tributación directa y su melancólica aplicación.

Elementos de finanzas públicas en Colombia, que en cierta manera fue un libro póstumo, puesto que el doctor Óscar Alviar había fallecido en el momento de su publicación, ocupará sin lugar a dudas punto de obligada referencia en los estudios fiscales y en la bibliografía fundamental de la hacienda pública en nuestro país. Este trabajo pertenece, como los mismos autores señalaron de la obra de Esteban Jaramillo, al linaje científico-humanista de los estudios de finanzas públicas colombianas: linaje propio de los trabajos llamados a mantener actualidad.

JUAN CAMILO RESTREPO S.



Desde la colonia hasta nuestros días

Economía y nación

Salomón Kalmanovitz

Siglo XXI—Cinep—Universidad Nacional, Bogotá, 1985

El nuevo libro de Salomón Kalmanovitz recoge un conjunto de trabajos escritos por él a lo largo de diez años, ordenados y actualizados para presentar una visión completa de la historia colombiana desde la Colonia hasta nuestros días. La obra representa, sin duda, uno de los ensayos más ambiciosos que se hayan realizado para reinterpretar la historia económica y social del país (más la primera que la segunda), nutriéndose de lo que el autor ha denominado el “fundamentalismo marxista”.

El libro debe valorarse, por su contribución a la *interpretación* de los sucesos colombianos. En relación con las fuentes empleadas conviene destacar, sin embargo, el gran esfuerzo —notable en sí mismo— por abarcar la considerable bibliografía histórica del país. Dejaré a los historiadores del período colonial y a los estudiosos de nuestro pasado político que evalúen las hipótesis que plantea Kalmanovitz acerca de estos temas y concentraré mis esfuerzos en unas breves consideraciones sobre dos aspectos que asumen un papel central en la obra: el “enfeudamiento” del siglo XIX y los orígenes del capitalismo moderno en nuestro país.

El problema central de la obra en lo relacionado con el primero de estos debates es la adopción, a mi juicio excesivamente rígida, de los conceptos marxistas de *feudalismo* y *capitalismo*, que oculta las complejas formas “intermedias” que son típicas de los procesos históricos y de toda sociedad concreta. En forma gráfica, podría quizás afirmar que Kalmanovitz, siguiendo los lineamientos teóricos anotados, tiende a ver el mundo en blanco y negro, cuando la historia y la realidad están dominadas por tonos grisáceos.

Sería demasiado largo intentar analizar aquí si el pasado colombiano exhibe características “feudales”, como piensa Kalmanovitz o, para tal propósito, como pensaban los liberales reformistas de los años veinte y treinta. Acordemos simplemente que la mano de obra rural estuvo “atada” a la tierra hasta comienzos del siglo XX (y en ciertas regiones hasta hoy) por formas de sujeción económica radicalmente diferentes del capitalismo moderno, que se apoyaban además en el poder político y en el catolicismo, como fuente de cohesión ideológica en este último caso. Sin embargo, la forma como la mano de obra se “liberó” de estas ataduras precapitalistas no dio paso súbitamente al proletariado moderno sino a múltiples formas que poco se le parecían: el peonaje, la aparcería, ciertas modalidades de arrendamiento de la tierra, etc.