

UN GRAN PROFESOR Y AMIGO: ULPIANO AYALA

Olga Lucía Acosta N.¹
Bogotá, Octubre, 2002

Aún sin reponernos por la irreparable pérdida de Ulpiano, quiero compartir con los lectores de Coyuntura Social, algunos de sus rasgos personales, aquellos que se permitió compartir con los que trabajamos a su lado. Estas líneas pretenden también repasar su ejercicio profesional en los noventa y recordar sus principales aportes y preocupaciones por los temas sociales en el país.

Este homenaje quiere reconocer a Ulpiano su apoyo a esta revista. Siempre la orientó para abordar desde sus líneas los complejos debates en materias sociales. En ella escribió sobre temas laborales, pensionales, y de diferentes programas sociales. En los últimos cuatro años su consejo acompañó la línea editorial y en no pocas ocasiones generó reflexiones sobre los temas planteados y sobre la complejidad de los mismos.

Para los investigadores de Fedesarrollo fue un duro golpe. Ulpiano fue en los últimos cuatro años nuestro consejero permanente, la persona a la que siempre acudíamos en busca de dirección para avanzar en nuestras investigaciones, y siempre sus recomendaciones nos abrían nuevos caminos. Las personas se le acercaban con dificultad por su seriedad. Pero una vez se había vencido este temor inicial, sin excepción, encontraban en Ulpiano la calidez y

profundidad con que siempre atendía a todos los que venían a consultarlo.

Sus rasgos: inteligencia, calidez, generosidad y ... humor negro

Sí, Ulpiano fue profesor toda la vida. Los que lo conocieron en su primera época en la Universidad de los Andes dan testimonio. Más recientemente, como asesor del gobierno o como funcionario público o como investigador siempre enseñó a quienes estaban cerca. Pero nos quedó debiendo varias lecciones.

Con algunas anécdotas contadas en los escasos ratos en que se permitía hablar de sí mismo es posible aproximarse a esta vocación. Educado por los hermanos de la comunidad de la Salle, siempre cuando íbamos con algún error craso a consultarle, nos contaba la anécdota aquella de uno de los hermanos del colegio que ante situación igual les respondía a los alumnos "*usted oyó campanas pero no supo donde*". Con esta frase de su fino humor negro, salíamos con cajas destempladas a revisar nuestro trabajo.

La situación del país le preocupaba y las políticas para sacarlo de allí, en ocasiones, según su juicio equivocadas, lo llevaban a proferir otra de sus sentencias célebres: "*Una vez está uno en un hueco, hay que asegurarse de no seguir cavando*".

¹ Investigadora de la Facultad de Economía de la Universidad del Rosario desde Agosto de 2002. Editora de la Revista Coyuntura Social 1997 - 2001. Investigadora Asociada de Fedesarrollo 2000-2002.

Era común que Ulpiano se atrasara en su trabajo, pues su rigor intelectual le impedía entregar informes antes de entender la consistencia de los resultados. Así mismo cuando nos retrasábamos las personas que trabajábamos con él, con un especial buen humor, pasaba por nuestra oficina y nos decía "*Creo que usted hace rato se pasó del final*".

Se burlaba de sí mismo, por ejemplo, de su eficacia como privatizador. Cuando como Vice-ministro Técnico de Hacienda tuvo bajo su responsabilidad la venta de varias empresas del Estado recordaba que de cada empresa pública que se había propuesto vender le resultaron dos: Isa e Isagen, de la antigua ISA; Mineralco y Ecocarbón de Carbocol.

En los seminarios de Fedesarrollo, siempre nos sorprendía su capacidad para parecer adormilado, pero intervenía en el debate justo en el momento oportuno y con el comentario pertinente. Creo que era su forma muy particular de concentrarse.

En los últimos años difíciles para el país y también para los centros de investigación nos propusieron *repensar* Fedesarrollo y Ulpiano haciendo gala de su humor negro nos dijo: "si no tenemos tiempo de pensar mucho menos de repensarlo".

Trabajó muy cerca de Rudolf Hommes con gran amistad, admiración y aprecio mutuos. Siempre recordó como un buen chiste, la respuesta del Ministro Ruddy cuando confrontado por los periodistas por declaraciones inconvenientes de los asesores de la Junta Monetaria, uno de los cuales era Ulpiano, respondió "y qué importancia tiene la opinión de dos desemplea-

dos". Efectivamente la Junta Monetaria desapareció por la nueva Ley del Banco Central en 1992.

Sus respuestas no eran fáciles. Nunca obteníamos un sí o un no contundente. Sus respuestas tenían una gran gama de grises, por lo que eran precisamente profundas, ajenas a las generalizaciones y a los esquemas. Pero, ¿por qué Ulpiano era consultado por sucesivas administraciones, por los técnicos del gobierno, por sus antiguos alumnos, por sus compañeros de trabajo o de investigación?

En mi opinión Ulpiano reunía dos cualidades. La primera, un profundo conocimiento de los temas principales del manejo económico y de las reformas llevadas a cabo desde la segunda mitad de los ochenta. La segunda, una mezcla de modestia y generosidad con su conocimiento que le permitía escuchar y responder a su interlocutor.

Su ejercicio profesional en los noventa

En la Administración del Presidente Virgilio Barco entre 1986 y 1990, Ulpiano fue asesor en los temas financieros y fiscales de los programas de reducción de pobreza, particularmente en los sectores de salud y financiación de vivienda.

Ulpiano trabajó durante toda la Administración del Presidente César Gaviria entre 1990 y 1994 en estrecha coordinación con el Ministro de Hacienda de todo el Período: Rudolf Hommes.

De 1990 a 1991, fue asesor del Consejo Superior de Política Fiscal, creado por la Ley 38 de 1989. Desde allí participó y delineó con claridad

la estrategia del Programa de Reforma del Sector Público. Se trataba de fortalecer el Estado en las áreas de defensa y justicia, así como en los sectores de educación, salud y asistencia básica para los más pobres y en reducir su presencia en sectores donde el sector privado es más competitivo. Para estos últimos se proponía fortalecer la función reguladora.

Entre marzo y agosto de 1991 conformó el último equipo de asesores de la Junta Monetaria. Allí participó en el difícil tránsito hacia una Junta de Directores en el Banco de la República, encargada de definir la política monetaria, que reemplazaba a la antigua junta conformada por Ministros del Despacho, cuyas decisiones estaban influidas por consideraciones políticas de corto plazo.

Desde agosto de 1991 y hasta marzo de 1993, Ulpiano fue encargado del proyecto de reforma pensional que fue aprobado en diciembre de 1993. A pesar de las modificaciones que sufrió el proyecto presentado, ni siquiera sus más recalitrantes contradictores dudan de su gran aporte en el nuevo sistema de pensiones aprobado

A partir de abril de 1993 y hasta el final de la administración del Presidente Gaviria, en agosto de 1994, Ulpiano fue Viceministro Técnico del Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Este Viceministerio creado a partir de las facultades del artículo 20 transitorio de la Constitución de 1991, ejercería las funciones de intervención y regulación del sector financiero, asegurador y bursátil. Así mismo, realizaría la coordinación entre Plan Macroeconómico, aprobado por el Consejo Nacional de Política Económica y Social, Conpes, y las disposiciones monetarias, crediticias y cambiarias tomadas por la Junta Di-

rectiva del Banco de la República. Para cumplir con las funciones de este nuevo Viceministerio, Ulpiano concibió la organización de un equipo del más alto nivel que prestara apoyo al Ministro en la coordinación de la política macroeconómica y en la regulación financiera. Este equipo, hoy consolidado, se ha dotado de los modelos necesarios para realizar la programación financiera del sector público y las proyecciones para los análisis de consistencia de la política macroeconómica y los recientes ejercicios sobre la viabilidad de distintos escenarios de las finanzas públicas.

Regresó a la Universidad de los Andes como Vicerrector Académico entre marzo de 1996 y diciembre de 1997, sin abandonar su curso de Finanzas Públicas en la Facultad de Economía. Impulsó varios procesos de acreditación de algunas facultades, así como ejercicios de evaluación de la Universidad.

Desde enero de 1998 fue Investigador Asociado de Fedesarrollo, donde dirigió proyectos en el tema de pensiones, educación, salud, redes de protección social, instituciones presupuestales, regulación del sector eléctrico e impuestos. Allí lo percibimos como un lector incansable. Todos los días, hasta altas horas de la noche, pasaba revisando la última producción mundial en los temas que le preocupaban. Nos extrañaba cómo era que podía saber de tantas cosas y la verdad era que su disciplina lo mantenía al día. Su dedicación siempre fue un ejemplo.

Como tratan de esbozar las líneas anteriores, Ulpiano conoció las diferentes aristas de la política pública, como investigador que fue permanentemente, como, técnico que fue de varias administraciones, en las importantes posicio-

nes que ocupó, como profesor y administrador de la educación y finalmente en los últimos años como investigador de los mismos temas en los que participó como ejecutor. La constancia de Ulpiano en el estudio de los temas del país lo convirtió en la persona con mayor capacidad para entender lo que pasaba, dónde se originaba, cual era la perspectiva de cada problema, los intereses alrededor del mismo y las posibles salidas al mismo.

Por todo ello, Ulpiano era consultado.

Los temas de Ulpiano

Este número de coyuntura social, recoge algunos de los trabajos realizados por Ulpiano y los comentarios que de ellos hacen expertos. No me detendré por lo tanto sino en algunos al azar, los que la memoria me permite.

Es tal vez en el tema de pensiones en el que Ulpiano realizó más aportes durante los noventa. Estuvo encargado de la elaboración del proyecto de reforma pensional por parte del Ministerio de Hacienda en 1992, que luego haría tránsito en el Congreso y se convertiría en la Ley 100 de 1993. Los primeros decretos reglamentarios de esta Ley se redactaron bajo su dirección como Viceministro Técnico en el Ministerio de Hacienda. Fue consultado luego por técnicos y académicos en este tema. Lo preocupaba la impresionante lentitud del gobierno en el cumplimiento de algunas normas de la Ley 100. El cierre de las cajas públicas por ejemplo. Para Ulpiano, la falta de celeridad en la aclaración de la insolvencia de las cajas y el tránsito que debían hacer sus afiliados hacia el ISS, permitieron el encarecimiento de la deuda pensional. También lo preocupó el carácter de empresa indus-

trial y comercial del estado otorgado al ISS y la ausencia de control para esta entidad. Muchos quisieron leer en su mirada crítica a la evolución del ISS un pretendido interés en liquidarla, pero se equivocaron. Ulpiano propuso muchas veces alternativas para una competencia con un sistema de ahorro individual con los fondos privados. Consideraba que su verdadera función en estos años hubiera sido la de organizar el traslado de los afiliados de las cajas públicas y la determinación exacta de las deudas pensionales. Por sobre todo, le preocupaba en este tema las inequidades que se permitían al favorecer con subsidios los altos salarios. Coordinó los trabajos para proponer un nuevo proyecto de reforma pensional. Dirigió a los técnicos del gobierno que realizaron las estimaciones del pasivo pensional y vinculó sus resultados al tema de la viabilidad de las finanzas públicas.

Ulpiano era un profundo conocedor de la política social y de las equivocaciones que a su nombre se cometen. Lo molestaban profundamente muchas medidas ilusas que en favor de los pobres, se volvían en su contra. Una de ellas era la batalla por subir el salario mínimo, condenando a los trabajadores a percibirlo durante toda la vida. También la pretensión de ligar todas las prestaciones o los subsidios al salario mínimo, hasta encarecerlas tanto, que terminan por beneficiar cada vez a menos gente, como el caso de la garantía de pensión mínima. Llamaba la atención sobre todo lo que se le ponía el adjetivo social para lograr aprobaciones de recursos. Hacia inventario de la contabilidad creativa a la que obligaba la inflexibilidad de nuestras normas constitucionales.

Realizó el seguimiento de la Ley 100 en materia de salud y defendió sus resultados. Le preo-

cupaban las dificultades de lograr la universalidad en el aseguramiento y propuso mecanismos como los seguros de cotizaciones ante el desempleo para preservar la cobertura en coyunturas adversas. Era un convencido de las posibilidades que tenían las Empresas Promotoras de Salud en la atención del régimen subsidiado. En los últimos meses Ulpiano manifestaba estar interesado en avanzar en propuestas que complementaran los logros de la Ley 100 y estudiaba esquemas alternativos, como los de seguros parciales.

Trabajó también en los temas laborales y en medio de las presiones por el deterioro de los indicadores del empleo en el país mostró, junto con un equipo de investigadores, la imposibilidad de obtener una reducción sensible del desempleo en el corto plazo. Prefirió sugerir una estrategia de "*todos ponen*" publicada en uno de los números de esta revista, mostrando que una tasa satisfactoria de crecimiento, una activa política social, una inversión importante del sector privado y unos ajustes en la legislación laboral, apenas producirían una mejora en el empleo de algunos pocos puntos. Esto claramente no era popular. Propuso, como ha sido tradicional en el país, una nueva misión, que se ocupara del tema de las instituciones del mercado laboral colombiano. Lo preocupaba la ineficacia de las mesas de concertación definidas como mecanismos sustitutos de quienes deben tomar las decisiones.

Realizó trabajos en los poco atractivos temas presupuestales. Mostró los problemas de sus instituciones y el impacto negativo que éstas tenían en los niveles que el déficit fiscal había alcanzado. Escudriñó el presupuesto de la Nación y las normas que lo dirigen que en no pocos casos constituyen letra muerta, eludidas de manera creativa en sucesivas administraciones.

Uno de los temas que más trabajó en los últimos meses fue la viabilidad de las finanzas públicas. Por su insistencia, se incorporó este tema como eje central de los trabajos de la Misión del Ingreso Público: la magnitud del desajuste de las finanzas y la imposibilidad de avanzar hacia una posición más sana. Se le oyó muchas veces argumentar la necesidad de un programa de ajuste basado en reducción del gasto, racionalización de los impuestos, inclusive los asignados a los gobiernos locales, y de una estrategia de endeudamiento, donde no descartaba algún tipo de renegociación.

Comenzó a trabajar en los temas institucionales de las reformas tributarias. Quería estudiar los cambios de los proyectos de reformas tributarias una vez ingresaban al Congreso, identificar intereses particulares y los mecanismos para hacerlos valer por intereses generales. La vida no le alcanzó y los que compartimos sus preocupaciones no tenemos ni su dedicación, ni su juicio, ni su inteligencia, ni su constancia para alcanzar este objetivo.