

Rudolf Hommes R.¹
Bogotá, noviembre, 2002

Poco antes de morir Ulpiano le pedí que si me ayudaba a mirar de nuevo la situación fiscal para ver qué le podíamos aconsejar al entonces presidente electo, cuando todavía no tenía equipo económico conformado. Me respondió que el estaba ya "jarto" de sumar y que no le veía ningún atractivo intelectual a las cifras fiscales o a la resolución de problemas de aritmética cuando hay tantos problemas reales por resolver. El decía que el exceso de preocupación con la macro hacía que muchas de las mejores cabezas de Colombia se dedicaran exclusivamente a ese tema y a sumar, y se desentendieran de los otros problemas económicos y administrativos del país, cuando lo necesario es precisamente concentrarse en esos problemas para ir removiendo obstáculos críticos para el desarrollo y crear soluciones de largo plazo a los problemas financieros y administrativos del Estado. No creo que Ulpiano hubiera querido decir con ello que generar estabilidad y condiciones macroeconómicas que faciliten la inversión privada y permitan el crecimiento no es importante. No ponerle atención a la estabilidad y al buen manejo fiscal, y no administrar con prudencia el endeudamiento público crea desequilibrios profundos y distorsiones que luego tienen que corregirse con medidas de ajuste que resultan costosísimas en términos económicos y sociales, con el agravante

de que quienes las aplican pagan los platos rotos y quienes las causaron con sus malos gobiernos pueden darse el lujo de hacer oposición y mostrarse interesados en lo social. Pero la otra cara de la moneda es que si se descuida lo micro, se renuncia a inducir por esa vía ahorros sustanciales de recursos e incrementos en las condiciones de competitividad y productividad, que es lo que genera riqueza y lo que no hemos sido capaces de abordar con seriedad y dedicación en el país.

Hecho el *caveat* de que la estabilidad es un requisito indispensable para el desarrollo, es muy válido el argumento de que el excesivo énfasis en lo macro ha llevado a que los funcionarios más poderosos y más educados del estado esten concentrados en la reforma tributaria y en la reforma de pensiones, o en labores de aritmética, tratando de cuadrar las finanzas públicas, cuando los recursos o los ahorros que se logren en esas iniciativas los puede consumir en un abrir y cerrar de ojos una crisis que ya se prevé en el sector eléctrico si no se le da solución a los problemas de las electrificadoras, o la crisis financiera e institucional de Telecom, como se han venido consumiendo en un descalabro tras otro de manera similar los recursos generados por una sucesión que ya parece interminable de reformas tribu-

¹ Oscar Marulanda y Esperanza Palau enriquecieron este texto y dieron comentarios muy útiles que fueron incorporados a la versión final

tarias. Ulpiano creía que los recursos humanos del Gobierno, del Banco de la República y de las entidades oficiales o privadas dedicadas al análisis y a la investigación deberían darle igual tiempo y dedicación a los problemas institucionales que a los problemas macroeconómicos.

Estaba obsesionado con los problemas de microeconomía. Le parecía que no estamos suficientemente avanzados, ni avanzamos en regulación, en tarifas, en sistemas de medición del desempeño y de control, en el diseño y aplicación de incentivos, en el manejo de los recursos del estado para alcanzar fines económicos y sociales o en la misma administración. No existe tampoco una estrategia coherente contra la corrupción o contra la incapacidad y el desperdicio. ¿Qué sacan los gobiernos gastando tanto tiempo en reformas tributarias y ahorcando a los contribuyentes, si la plata se gasta mal, se gasta en lo que no es prioritario, la consume la burocracia, o se la roban? Peor aun, ¿que se saca en adición a ello endeudando cada vez más al Gobierno para financiar la expansión ilimitada de gastos improductivos, el despilfarro y la corrupción? ¿Qué tipo de incentivos se pueden introducir en la administración pública para que los funcionarios operen en el mismo sentido de los objetivos del estado? ¿Cómo hacer para que estén motivados para contribuir a crear valor económico y social y cuenten con los instrumentos legales, políticos y regulatorios adecuados para hacerlo? ¿Cómo evitar que para justificar su existencia y distraer la atención sobre las malas prácticas generalizadas, los burócratas profesionales no se dediquen a entrarle la vida al ciudadano común y a los agentes generadores de riqueza?

El caso del sector eléctrico, que tenía obsesionado a Ulpiano en los últimos meses a raíz de un

estudio que llevó a cabo con Jaime Millán, ilustra muy bien su preocupación. Un consultor que revisó el sector recientemente juzga que una crisis comparable a la que tuvo lugar a principios de la década pasada está a punto de repetirse porque "las tarifas de distribución no remuneran, porque los clientes no están pagando y porque no hay instrumentos o incentivos que puedan hacerlos pagar. Por otra parte, el estado no está cumpliendo con los contratos que tiene con las electrificadoras y no les paga lo que les debe. Si los inversionistas van a la quiebra o si se retiran del país, el gobierno va a tener un problema entre manos con enormes consecuencias fiscales y con grandes costos institucionales". Los que conocen este problema a fondo se lo atribuyen principalmente a graves errores de política tarifaria, a torpeza del regulador y a la mala administración pública que permite que el estado no cumpla con sus obligaciones. Estos temas no se resuelven con hojas de cálculo sino con un mejor conocimiento sobre la regulación, mejores prácticas regulatorias y con una reforma radical del estado y su manejo.

En el sector de obras públicas hay una situación similar que se desprende también de problemas micro, o de insuficiente familiaridad con los problemas contractuales. En ese sector, casi indefectiblemente, los contratistas se ganan licitaciones con unas condiciones y terminan ejecutándolas con otras condiciones mucho más onerosas para el estado y favorables para el constructor. Las compañías han hecho una ciencia de la renegociación de los contratos que les son adjudicados por concurso, hasta tal punto que los concursos se vuelven irrelevantes como fuente de control o de promoción de la competencia. Los que se los ganan, frecuentemente lo hacen con precios que ellos saben de antemano que no

son remunerativos, pero que van a cambiar después haciendo uso de sus habilidades legales y de la mano izquierda, para no mencionar la "tercera dimensión" de este arte, que son las reclamaciones. En esos casos convendría que los contratos tuvieran incentivos para desestimular la renegociación de las condiciones originales o las reclamaciones. Estos incentivos compensarían la debilidad del estado para defenderse en disputas judiciales ante cortes que no dominan el tema o son venales². Parece muy promisorio obrar en estos campos, afinando el conocimiento y el análisis de los problemas.

En el sector social los problemas de efectividad del gasto y eficiencia administrativa son particularmente agudos y se prestan para el análisis microeconómico moderno. La primera pregunta que se puede hacer es cómo lograr que los gobiernos se enfoquen en lo que es prioritario. ¿Cómo hacer que el presupuesto le de prioridad a remover obstáculos para la productividad y a remediar, en lo posible, las abismales diferencias que existen en distribución de oportunidades y de acceso, sin que los recursos que se destinan para estos propósitos se queden por el camino? Tentativamente, la respuesta a esa pregunta se encuentra parcialmente en la aplicación de la microeconomía y el resto en la política.

En un artículo anterior había reiterado que debe haber claridad en las metas sociales y foco: Un objetivo que se puede alcanzar en este y dos períodos presidenciales adicionales es reducir la pobreza en más de un cincuenta por ciento. En educación hay que garantizarle la escuela pri-

maria a todo niño colombiano, buscando que la escolaridad esperada sea superior a diez años. En cualquier caso debe estipularse que se cumplan estándares de calidad que deben medirse y estimularse con exámenes generales. Por ahí principia a actuar la microeconomía ya que estos exámenes se convierten en la manera más idónea de medir la productividad de todo el sistema, de compararlo internacionalmente y son la mejor forma de valorar el desempeño de instituciones particulares y de los gobiernos locales. Si a ello se le suma que los recursos fluyan en cierta medida para premiar calidad y eficacia en la prestación del servicio, se está avanzando a pasos de gigante. Hay que tener en cuenta que en educación y en salud gastamos la misma o una mayor proporción del Producto Interno Bruto (PIB) que otras economías que muestran resultados más satisfactorios.

En salud habría que proponerse reducir la mortalidad infantil y la mortalidad de las madres por lo menos en un 60 por ciento en cada caso. Garantizar atención universal a las mujeres antes y después del parto es clave para la salud pública. Así mismo, se debe proponer la meta de que todos los colombianos tengan acceso a los servicios básicos de salud y a los servicios básicos de agua potable, alcantarillado o su equivalente, luz y teléfono, por lo menos en las áreas urbanas. La malnutrición infantil tiene que desaparecer. El foco debe estar en la efectividad de la inversión. ¿En qué actividades vamos a invertir los recursos disponibles de tal manera que se alcancen los objetivos básicos y la salubridad se maximice? Hay que destinarle mucho esfuerzo

² Estos temas los viene estudiando Juan Benavides en el BID, y él me ha llamado la atención sobre ellos.

al diseño de instituciones y mecanismos que permitan lograr los objetivos de manera eficiente. El caso de la nutrición infantil es particularmente frustrante: El aparato burocrático del estado central no parece ser el adecuado para llevar a cabo esa tarea. Esa es una misión que se logra resolver en forma más eficiente en las comunidades con dietas y procedimientos sencillos y económicos. Pero no existen las instituciones que puedan hacer esa tarea ni hay gente pensando como hacer esa arquitectura.

El cumplimiento de estas metas es factible aún respetando las restricciones macroeconómicas y fiscales vigentes si se orienta el gasto a los sectores más vulnerables, si este les llega a los pobres y no se diluye por el camino en burocracia, corrupción e ineficiencia. Es en esto último donde la microeconomía se encuentra con la política. Y esa era la idea fija de Ulpiano: ¿Qué incentivos tenemos que aplicar, qué salvaguardias, para neutralizar y espantar los atractivos que ofrecen el clientelismo y la venalidad?

No se puede ignorar que entre el clientelismo y la corrupción existe un lazo indisoluble, porque el clientelismo pone al estado al servicio de intereses particulares y establece incentivos y reglas de juego que frecuentemente están completamente desvinculados de los objetivos básicos o primordiales del estado y de la sociedad. Por donde habría que principiar sería por las prácticas de selección de los funcionarios públicos. Si estos se escogen por haber participado en las campañas electorales del ejecutivo o de los congresistas, no va a haber buena administración pública en un futuro lejano y mucho menos cercano. Hay que atraer gente joven y educada a las posiciones de gobierno, para que construyan una administración pública profesional y

una burocracia responsable y con espíritu de cuerpo. Cómo hacerlo es un problema que no es ajeno a las buenas prácticas generales de administración y a la aplicación de incentivos que sean congruentes con los fines del estado para maximizar el bienestar de la población y asegurar que las personas en los grupos más bajos de la distribución del ingreso tengan protección suficiente y acceso a medios para satisfacer una canasta de necesidades mínimas. Para llegar allí, además de liberar labores para que sean desempeñadas por el sector privado, actividades que hoy desempeña mal el sector público o que no son necesariamente de su esencia, hay que principiar a atraer gente joven del sector privado, de la banca y de la academia para que se meta de lleno a crear un estado que funcione. Pero si esa gente tiene que filtrarse a través de senadores o representantes o militares al lado de algún candidato exitoso, no se va a lograr el objetivo.

También hay que remover las oportunidades para que se de la corrupción. Si el estado ha erigido retenes, alcabalas y obstáculos para la libertad privada y el libre funcionamiento de las empresas, en cada uno de esos retenes hay un funcionario que tiene el poder para obstruir y que es potencialmente sobornable. Al eliminar todas estas trabas, se disminuyen las oportunidades para la venalidad. Una reforma institucional tendría que tener en cuenta estos aspectos para ir creando una administración del estado que sea menos obstructiva y que se concentre en lo esencial, y mecanismos de supervisión y control que sirvan para aumentar el grado de impuntabilidad de la responsabilidad ("accountability") y la efectividad de la gestión pública.

Estoy seguro que Ulpiano Ayala hubiera dicho todo esto mucho mejor y que tendría más

que decir, pero posiblemente se hubiera demorado cinco años para decirlo hasta que lo tuviera bien claro, pero haciendo chistes sobre el tema que solamente él hubiera entendido. No en vano pensaban algunos que hablar con él era como hacerlo con la esfinge. Espero haber interpreta-

do bien lo que andaba pensando. Ojalá mucha gente joven e inteligente se ponga a trabajar en estos temas porque es mucha la plata que se gasta mal en proyectos mal concebidos, en proyectos trancos y en proyectos mal administrados, y otro tanto lo que se pierde en corrupción.