
PLAN DE DESARROLLO: LO PÚBLICO Y LAS FINANZAS PÚBLICAS

César Giraldo

Profesor de la Facultad de Ciencias Económicas,
Universidad Nacional de Colombia

El análisis del Plan se basa en tres documentos que el gobierno presentó al Congreso en febrero de 1999, y que constituyen el paquete que componen la propuesta de Plan de Desarrollo. Los documentos son: (1) Documento "Cambio para contruir la paz", (2) proyecto de ley "por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrrollo para los años 1999-2002", y (3) "Plan de Inversiones". Estos documentos constituyen la segunda versión del Plan y recoge las observaciones que el Consejo Nacional de Planeación hizo al primer documento del Plan, presentado por el gobierno a la opinión pública en el mes de noviembre de 1998.

Resumen

Giraldo, César. "Plan de desarrollo: lo público y las finanzas públicas", Cuadernos de Economía, v. XVIII, n. 30, Bogotá, 1999, páginas 71-84

El plan de desarrollo adopta un enfoque tradicional de las finanzas públicas que consiste en analizar si el financiamiento es suficiente y que ya no tiene validez puesto que los programas de gobierno no necesariamente deben ser financiados con recursos públicos y acometidos por el Estado; pueden ser financiados con recursos privados y acometidos por el sector privado. Paradójicamente, así lo expresa el Plan: "La intervención del Estado no significa que la oferta de servicios sociales deba ser exclusivamente estatal. Por el contrario, en este Plan se considera que esta política debe movilizar a todos los estamentos para participar en la dirección, ejecución y evaluación de resultados de los programas sociales".

Abstract

Giraldo, César. "The Development Plan: the public and public finance", Cuadernos de Economía, v. XVIII, n. 30, Bogotá, 1999, pages 71-84

The development plan takes a traditional approach to public finance which consists of analyzing if financing is sufficient, which is no longer valid since government programs should not necessarily be financed with public resources and undertaken by the State; they could be financed with private resources and undertaken by the private sector. Paradoxically, this is how it is expressed in the Plan: "State intervention does not mean that the supply of social services should be exclusively by the State. On the contrary, this Plan considers that this policy should mobilize all classes to participate in the direction, execution, and evaluation of the results of social programs".

¿Está financiado el Plan de Desarrollo? Ésta es la pregunta que surge cuando se analiza el componente de las Finanzas Públicas del Plan. Se supone que el Plan expone los programas y proyectos que serán apoyados con recursos estatales, y habría que saber si los recursos disponibles son suficientes.

Sin embargo, este enfoque es incorrecto porque los programas de gobierno no necesariamente deben ser acometidos por el Estado y financiados con recursos públicos; los puede emprender el sector privado y financiarse con recursos privados. Y así lo expresa el Plan desde el comienzo.¹

Así, lo público se divorcia de lo estatal. Tradicionalmente se ha concebido que lo público es, por definición, estatal, de tal forma que la financiación de lo público caería en la esfera de las finanzas públicas. Pero, como consecuencia de las reformas introducidas desde la segunda mitad de los ochenta, la provisión de los servicios públicos en América Latina ha ido pasando a la esfera del sector privado.

El tema de las finanzas públicas debe juzgarse dentro de esta concepción. Éstas no juegan un papel central en el financiamiento del Plan, que las encuadra en el propósito de buscar la “viabilidad financiera del Estado”, para lo cual sugiere cuatro mecanismos: (1) “profundo ajuste fiscal...”, (2) ‘jalonar’ recursos del sector privado y (3) de las entidades territoriales —a lo que agrega— (4) el mejoramiento de la calidad del gasto público” (Plan de Inversiones, pág. 3). Mecanismos que analizamos a continuación.

1 Luego de la introducción general, el primer tema concreto que se aborda es “Contribución del sector privado en la financiación del plan”, cap. 1, sección IV.

AJUSTE FISCAL

De acuerdo con el diagnóstico del Plan, la falta de estabilidad macroeconómica y las rigideces de la estructura productiva son los principales determinantes de la falta de crecimiento. La causa decisiva del desajuste macro es el déficit fiscal,² y la principal rigidez se encuentra en el mercado laboral, ya que los otros mercados (bienes y capitales) han tenido mayores avances en las reformas económicas.³ Esta sección se ocupa del aspecto fiscal.

El Plan afirma que el desajuste fiscal obedece a que las reformas de comienzos de los años noventa —Constitución de 1991, descentralización, apertura económica, privatizaciones y reforma al régimen de seguridad social en salud y pensiones— fueron desvirtuadas por el gobierno del Presidente Samper,⁴ por cuanto las reorientó hacia la acción del Estado, y menos hacia los mercados, y concluye que “el resultado ha sido un modelo de desarrollo pobremente definido, parcialmente realizado e insostenible” (pág. 6).

El criterio implícito es que reclamar una mayor presencia del Estado atenta contra la vigencia del mercado, y se constituye en una rigidez estructural responsable de la no adecuación de la estructura productiva. Cuando se clama mayor presencia estatal frente a las necesidades de la sociedad y del sector productivo, se estaría atentando contra la libertad económica, y se estarían promoviendo políticas populistas que profundizarían la crisis.

Esta concepción surge de las “recomendaciones” de los organismos internacionales de crédito (Banco Mundial 1991, cap. 7), los cuales asumen que el mercado es el *asignador* eficiente de recursos.⁵ Es por esto que los

-
- 2 “El desequilibrio del sector público se manifestó en un déficit creciente en la cuenta de la balanza de pagos” (pág. 47). La balanza de pagos es el eje de la estabilidad macroeconómica dentro del enfoque económico del Plan.
 - 3 Para romper la supuesta rigidez laboral se anuncia la contratación de trabajadores pagándole salario integral igual al mínimo (que en la práctica significa una reducción del salario mínimo y la eliminación de las prestaciones sociales) y se anuncia una nueva reforma laboral, que reduzca aún más las menguadas conquistas laborales. Sin embargo, resulta curioso que el Plan hable de rigideces en el mercado laboral, desconociendo las reformas introducidas con la ley 50 de 1991, y cuando el BID, en su informe anual de 1997, señala que Colombia junto con Argentina son los países latinoamericanos que más han avanzado hacia la flexibilización laboral.
 - 4 No lo dice con nombre propio, pero habla de los “últimos años”, es decir, los posteriores a la administración Gaviria y los anteriores a la actual.
 - 5 Para una crítica del por qué esa es una postura ideológica, ver Cuevas [1998] y Plazas [1998].

mecanismos de oferta y demanda, materializados en la acción del sector privado, deben dirigir la inversión; así el Estado sólo ha de *regular*, esto es, garantizar condiciones de estabilidad macroeconómica y política y los derechos de propiedad al capital privado.

Siguiendo este razonamiento se anuncia un recorte del gasto gubernamental en funcionamiento e inversión. Durante el gobierno Pastrana el funcionamiento reduciría su participación en 17 por ciento del Pib y la inversión en 41 por ciento. Es de advertir que esta reducción será más marcada en el nivel nacional (gobierno central y entidades descentralizadas) teniendo en cuenta que el gasto de los gobiernos locales no necesariamente disminuirá dado el marcado énfasis que se le da a la descentralización. Por ejemplo, en el caso de "La formación bruta de capital fijo del gobierno nacional pasa de representar 1.8% del Pib en 1998, a 0.75% en el 2002",⁶ es decir, que se reducirá a menos de la mitad.

De modo que si las previsiones del Plan se cumplen, los empleados estatales adscritos a las entidades del orden nacional deben prepararse para recortes de consideración, que ya están anunciados, y para lo cual el gobierno ya recibió facultades extraordinarias por parte del Congreso de la República (Ley 170/98). La drástica reducción de la inversión pública se acompañará con el incremento de la participación de la inversión privada en las áreas que tradicionalmente corresponden al Estado, sobre lo cual se volverá más adelante.

Este diagnóstico es ideológico más que expresión de un cuidadoso examen de la situación real. Si nos atenemos a las cifras del Plan, no se puede afirmar que hay un desajuste fiscal excesivo. En el cuadro 1.7 (pág. 67) se muestra que para 1999 el déficit fiscal es de 2.1% del Pib sin privatizaciones, de modo que si se incluyeran sería cercano a 0%. Si esas son las cifras verdaderas, habría que decir que no existe desbalance fiscal y que pasamos por una situación de solidez en las finanzas públicas. De acuerdo con el estándar internacional —adoptado para crear el Euro— los países no deben tener un déficit fiscal superior al 3% del Pib, y el país está muy por debajo. Es necesario que el gobierno explique por qué unas cifras fiscales que muestran una situación fiscal mucho mejor de la que en Europa se considera razonable aquí se considera catastrófica. Quizá haya razones que no conocemos, quizá debamos analizar nuestra realidad al revés y no nos habíamos percatado.

6 Proyecto de Ley "Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo para los años 1999 a 2002". Artículo 6 (pág. 7).

Independientemente de que haya crisis fiscal, el ajuste fiscal —aumento de impuestos más reducción del gasto público— busca contraer el gasto de la economía; no sólo el gasto público, sino también y sobre todo, el gasto privado, especialmente el que corresponde al consumo de la población. En efecto, de acuerdo con las cifras del Plan, el consumo de los hogares debe reducir en 3.8% su participación en el Pib (cuadro 1.6). El impacto negativo sobre el gasto privado no sólo es consecuencia de un menor gasto público (que finalmente se convierte en gasto privado a través del circuito económico) sino también del aumento de los impuestos. Por definición, un mayor nivel de impuestos reduce el ingreso disponible de la población, y a menor ingreso menor gasto.

La reducción del gasto interno, que en teoría se conoce como absorción, es necesaria para lograr la estabilidad macroeconómica, es decir, una balanza de pagos viable y positiva [Alexander 1952].⁷ Si la demanda interna es menor se logran dos efectos: una reducción de las importaciones (por la caída de la demanda interna), y un mayor excedente de producción exportable (la que se deja de consumir internamente).

Por ello, la estrategia para el crecimiento económico se basa en las exportaciones y en el abandono del mercado interno como eje del desarrollo. Aquí caben dos interrogantes. ¿Debe sacrificarse a la población, con la reducción de su nivel de vida, en pos de una supuesta estabilidad macroeconómica? ¿A dónde vamos a exportar si los países están restringiendo la demanda de importaciones como consecuencia de la crisis financiera internacional?

RECURSOS PRIVADOS Y CALIDAD DEL GASTO

La utilización de los recursos privados está relacionada con la calidad del gasto público. En primer lugar, porque trasladar al sector privado la provisión de determinados bienes y servicios que tradicionalmente ha ofrecido el gobierno nacional, le permite a este último concentrarse en el suministro de los bienes públicos esenciales que no se pueden individualizar (y tampoco descentralizar), como es el caso de la provisión de la justicia y de la defensa nacional.

Así, cuando el Plan se refiere a la infraestructura señala que “Se trata de que, gracias a los recursos que provienen del sector privado para las

7 En la ortodoxia del FMI para el análisis del efecto fiscal existen dos enfoques. El primero se conoce como el de Absorción, desarrollado por Sidney Alexander, que es el que parece tomar el Plan para justificar la austeridad fiscal. El segundo es el enfoque monetario de la Balanza de Pagos, desarrollado por Harry Johnson a comienzos de la década del setenta.

obras de infraestructura, el gobierno puede dedicar más de los suyos a financiar otros frentes prioritarios de inversión" (pág. 82).⁸

El segundo aspecto es que los gastos se deben focalizar en quienes más requieren la atención gubernamental: la población más pobre. Esto significa que el resto de la población debe conseguir los bienes y servicios públicos en el mercado, es decir, recurrir a la oferta del sector privado. El Plan afirma que "La intervención del Estado no significa que la oferta de servicios sociales deba ser exclusivamente estatal. Por el contrario, en este Plan se considera que esta política debe movilizar a todos los estamentos (léase sector privado) para participar en la dirección, ejecución y evaluación de resultados de los programas sociales" (pág. 172). Y añade que "la inclusión social y el acceso universal a mayores oportunidades y bienes públicos, a la justicia, la seguridad, la educación, la salud y la vivienda, no pueden seguir pensándose como el fruto de políticas de redistribución económica centradas en un mayor gasto público" (pág. 12).⁹

En el caso de la infraestructura, pide en forma explícita la "Contribución del sector privado en la financiación", que debe superar "el 50 por ciento de la inversión total en infraestructura" (pág. 82). En lo social, la participación privada queda a la vista cuando se indica que los subsidios sólo se otorgarán a los más pobres, de modo que quienes no sean catalogados como tales deberán recurrir al mercado, es decir, a la provisión de servicios del sector privado.

Por ejemplo, en el caso de la educación se anuncia que los subsidios se dirigirán a los estratos 0, 1 y 2 de manera que los demás se "valgan por ellos mismos" (pág. 172), y que los recursos públicos sean transferidos por el principio de capitación, esto es, de acuerdo al número de estudiantes objeto de subsidio, y no de acuerdo al costo de prestar el servicio. En últimas, los establecimientos educativos públicos se financiarán con el criterio de mercado porque los alumnos pagarán por el servicio, y los que pertenecen a los estratos 0, 1 y 2 también pagarán a través del subsidio estatal.

Para la educación superior se proyecta eliminar el apoyo gubernamental, obligándola a que se financie a través del mercado. En el caso de los estudiantes que no puedan financiar sus estudios, se les abre la posibilidad de acceder a un crédito (si tienen buenas notas, y si la carrera que proponen se considera prioritaria).¹⁰ Aquí se están recogiendo las reco-

8 Para conocer los argumentos que defienden la intervención del sector privado en la provisión de la infraestructura ver Mody [1997].

9 La perspectiva del plan sobre gasto social y subsidios retoma los planteamientos recogidos por Vélez [1996].

10 ¿Quién definirá lo prioritario?, ¿el sistema financiero proveedor de los créditos?

mendaciones hechas por la Comisión de Racionalización del Gasto Público [1997, 261].

Si se analiza con cuidado lo que se acaba de presentar, salta a la vista que el Estado se desentiende en la práctica del financiamiento de la educación pública. De una parte, porque los hijos de quienes están situados en los estratos 0 y 1, que abarcan a la población más pobre, no pueden asistir, aunque quisieran, a un centro educativo, porque su situación de miseria absoluta no lo permite. De la otra, claramente se anuncia el recorte del financiamiento de la educación superior. De manera que la población objetivo que se beneficiaría con los recursos públicos se reduce en tal proporción (sólo se atendería el estrato 2) que sobrarían fondos, los cuales en la práctica se utilizarían para enjugar el llamado hueco fiscal.

Con estas reformas el servicio de educación pública puede y debe ser prestado por el sector privado porque su fuente de financiación va a ser el pago de pensiones y matrículas, y en la práctica se estimula que ello sea así. Otro tanto sucede en el caso de la salud, sector que inició un proceso en esta dirección con la ley 100 de 1993.

Pero se olvida que el financiamiento de los servicios sociales por parte de las familias no ha sido posible en el pasado, y lo será menos cuando se está proponiendo en el Plan una reducción del salario (con la supuesta intención de aumentar el empleo) y del ingreso de las familias para buscar un resultado externo favorable. En este sentido, el Plan atenta contra la competitividad de la economía —que tanto reclama— porque está negando la posibilidad de la cualificación de la mano de obra o el fortalecimiento del ‘capital humano’.

El discurso del Plan de la universalización de los servicios básicos en educación y salud, a la postre termina siendo negado, porque le cierra a la población el acceso a tales servicios al condenarla a buscar su suministro por los mecanismos del mercado, mientras que al mismo tiempo se propone una política claramente dirigida a deteriorar el ingreso de los colombianos. Si con los niveles de ingreso actuales el acceso a los servicios básicos es restringido ¿cómo será cuando el ingreso sea inferior y el Estado niegue la financiación de tales servicios?

Es de advertir que el sector privado asumirá las obligaciones a las que renuncia el gobierno sólo si en ello encuentra la posibilidad de obtener beneficios financieros, es decir si encuentra mecanismos para que los colombianos paguemos la provisión de tales bienes y servicios a través del mercado.

Aquí surge la pregunta del destino que tendrán los impuestos adicionales que se han venido instrumentando a través de las reformas tributa-

rias, y los nuevos que se anuncian en el Plan. Resulta incomprensible que se plantee una disminución de la esfera de lo estatal, concentrando al gobierno nacional en la provisión de los bienes públicos esenciales, y a la vez se aumentan los impuestos nacionales.

El Estado nacional no puede renunciar a proveer los servicios de educación, salud e infraestructura básica, porque esa es la razón por la cual tiene el derecho a cobrar los impuestos nacionales. No es coherente el discurso de aumentar las cargas tributarias que pesan sobre la sociedad y al mismo tiempo plantear la reducción del gasto público a través de trasladarle al sector privado y a los gobiernos locales (en el mejor de los casos) el financiamiento de los mismos. Entonces ¿para qué se cobran los impuestos? Si el Estado no presta los servicios básicos no tiene derecho a cobrar impuestos; este ha sido un fallo de la historia, y para comprenderlo basta con repasar nuestra propia independencia del dominio español.

Con relación al comportamiento del gasto público hay que decir que en el diagnóstico que hace el Plan no se ha presentado la verdadera causa de su crecimiento. Un trabajo reciente elaborado dentro de la Universidad Nacional [Giraldo 1998] se señala que la principal causa del crecimiento del gasto en el Gobierno Central Nacional son las rentas que se pagan al capital financiero a través del servicio de la deuda y los aportes a los Fondos Privados de Pensiones (que son instituciones financieras de propiedad privada); tales rentas copaban el 44 por ciento de los gastos del Presupuesto Nacional para 1999. Estos rubros han tenido un crecimiento exponencial en el gasto público y son los responsables del desequilibrio fiscal. No es cierto que dicho desequilibrio se origine en las transferencias a los gobiernos locales ni en la remuneración de los funcionarios estatales, como se suele reiterar; una afirmación en este sentido no resiste el análisis de las cifras.

El crecimiento de las rentas financieras en el Presupuesto se agravaría si se llevara a la práctica lo anunciado por las autoridades económicas de cargarle al Tesoro Nacional el financiamiento de la política monetaria, para lo cual ya existen los instrumentos legales a través del Estatuto Orgánico del Presupuesto (Decreto 111/96). Esto significaría que el dinero en circulación se recogería mediante bonos del gobierno,¹¹ los cuales serían comprados por los especuladores financieros, quienes a través de ellos obtendrían rentas financieras, las cuales serían cargadas al capítulo de deuda pública interna el Presupuesto Nacional. Deuda que sería pagada con los impuestos que se le cobran a los colombianos.

11 Títulos emitidos por el Tesoro Nacional, en la actualidad conocidos como TES.

JALONAR RECURSOS DE LAS ENTIDADES TERRITORIALES

Ya comentamos que una de las políticas del Plan era ‘jalonar’ recursos del sector privado y de las entidades territoriales. En esta materia deben tenerse en cuenta varios aspectos. La dependencia de los gobiernos locales con respecto a las transferencias de la Nación, aparejada a bajo esfuerzo para generar recursos propios (impuestos locales); la inflexibilidad normativa (específicamente la Ley 60/93) que regula las transferencias, crea distorsiones y atenta contra el principio de autonomía que supone la descentralización; la existencia de responsabilidades en cabeza de la Nación que se debieron trasladar a los gobiernos locales; la inestabilidad macroeconómica que se puede producir por el desbordamiento del gasto y el endeudamiento locales.

La magnitud de los problemas indicados muestra que la descentralización se ha convertido en un dolor de cabeza. A su vez, el Plan plantea que la descentralización es el eje de la gestión pública y de la ejecución de los programas de gobierno. Así, puede concluirse que se descentralizará el gasto público que no se privatice.

Empezando por el tema de la financiación de los gobiernos locales, se propone que los municipios acometan un mayor esfuerzo en generar rentas propias (que no es otra cosa que los impuestos locales), y de esta forma reducir la dependencia de las transferencias. Se diagnostica que “La descentralización en casos como Colombia separó las decisiones de gasto de las decisiones de impuestos... Las entidades territoriales tienden a excederse en gastos esperando obtener recursos siempre del nivel central” (pág. 150).

Esta es una visión clásica de las finanzas públicas, de acuerdo con la cual las decisiones de gasto deben estar acompañadas simultáneamente con las de los impuestos que se le deben cobrar a la comunidad para financiar tales gastos [Wicksell 1896]. Es decir, cuando la comunidad exige un gasto también debe ser consciente de que éste tiene un costo que debe sufragar, de esta manera se obtiene una mejor valoración de la relación costo-beneficio.

Cuando por la vía política se decide la adopción de un gasto determinado, sin hacer consideración sobre los impuestos que se deben cobrar para financiarlo, no existe una clara fijación de prioridades. Se genera el efecto perverso de que la posibilidad de gastar depende de los reclamos que se le hagan a quien provee el financiamiento. Y desde esta perspectiva el que provee el financiamiento es el responsable de las falencias sociales, porque estas se resolverían con el giro de más recursos.¹²

12 Esta problemática se desarrolla en Wiesner [1995].

En el Plan se señala que “ha existido una creciente demanda de recursos del presupuesto general de la nación por parte de las entidades territoriales presionando el déficit fiscal nacional. Existen preocupaciones acerca de que la descentralización genera problemas de manejo macroeconómico, especialmente en cuanto a la explosión del gasto público y en las inflexibilidades para hacer los ajustes” (pág. 150).

La alternativa propuesta en el Plan es la de fortalecer la generación de tributos por parte de los gobiernos locales, y para ello se anuncia el desarrollo de un “estatuto tributario territorial” (pág. 153). Este enfoque adolece de dos fallas. La primera es considerar que es posible aumentar la carga tributaria, desconociendo que ésta ha crecido de manera significativa en la última década y media: aumento de las tarifas en renta e IVA, aumento en las contribuciones a la seguridad social, aumento de los tributos territoriales, impuesto a las transacciones financieras (el llamado dos por mil).

En segundo lugar, los gobiernos locales no disponen de impuestos significativos porque estos están en cabeza del gobierno nacional. Los impuestos directos (renta y patrimonio), los que gravan al comercio exterior (aranceles) y los que gravan la actividad económica interna (IVA) son impuestos nacionales. Desde el punto de vista macroeconómico no existen otras fuentes generales de tributos, y los demás impuestos son expresiones específicas de estos; por ejemplo, el impuesto a los licores es un tributo específico del IVA, porque el IVA es el impuesto que se le cobra a la producción, distribución y comercialización de todos los bienes y servicios, siendo los licores uno de ellos. De manera que a los gobiernos locales se les ha asignado tributos específicos cuyo recaudo es reducido (licores, rodamiento, predial, industria y comercio, avisos y tableros, entre otros).¹³

Si se quiere que los gobiernos locales recauden impuestos significativos, y con ello establecer los sanos criterios de costo-beneficio en la financiación del gasto local para evitar el efecto pernicioso de las transferencias, el gobierno debe comenzar a pensar en desprenderse de una parte de los impuestos nacionales: renta, IVA, o aranceles. Esto puede sonar muy radical, pero así opera en la mayoría de los países. No se puede olvidar que en Europa y Estados Unidos el impuesto a las ventas (que es el IVA en la fase de comercialización) es un impuesto local, y que una parte del im-

13 Los gobiernos locales no disponen de tributos significativos. El impuesto predial es el que tiene algún potencial de recaudo, para poder aumentar su tarifa —que se cobra sobre el valor de los inmuebles— es preciso acudir al concejo municipal, donde están los representantes de los dueños los inmuebles. En estas condiciones es ilusorio pensar que se aumenten las tarifas impositivas.

puesto a la renta, además del IVA, pertenece a los gobiernos locales en Argentina y Brasil.

Resulta un criterio muy estrecho pensar que las finanzas de los gobiernos locales se pueden financiar cobrándole impuestos a los peluqueros y a las fotocopiadoras, que fue la propuesta de la reforma tributaria Gaviria.¹⁴

Sin embargo aquí surge un dilema, que aparece en el Plan, y que está en el centro de la discusión de los organismos financieros internacionales. Si los gobiernos locales tienen una porción significativa del sistema tributario nacional “privan al gobierno central de todo instrumento de gestión macroeconómica”, además que pueden acentuar las desigualdades regionales, porque la capacidad tributaria se concentra en las regiones más desarrolladas.

Si por el contrario “Los sistemas que asignan todas o la mayorías de las responsabilidades tributarias al gobierno central... al separar la facultad de gasto de la responsabilidad de recaudación tributaria, atenúan la vinculación entre los beneficios que se derivan de los gastos públicos y su precio, es decir, los impuestos recaudados para financiarlos” [Ter-Minassian 1997, 33].

Este último esquema es el que corresponde al colombiano. Y el gobierno, en un intento por garantizar una utilización adecuada de los recursos que los gobiernos locales reciben por transferencias, ha creado una legislación engorrosa, creando un sistema de transferencias condicionadas, lo cual “limita la autonomía de los gobiernos subnacionales, anulando así parcialmente los argumentos en favor de la descentralización” [Ter-Minassian 1997, 34]. Yo agregaría que anulándolos totalmente.

La problemática señalada no está abordada claramente en el Plan. El gobierno quiere que los gobiernos locales generen tributos, pero no quiere ceder una parte de los propios, de manera que esta política no va a prosperar. El gobierno quiere dar más flexibilidad a los gobiernos locales, pero señala que se pueden generar problemas de orden macroeconómico. En este caso habría que decir que el Plan refleja confusión sobre las finanzas territoriales.

CONCLUSIONES

Como se ha venido señalando, el concepto de la vigencia del mercado ha permeado la concepción del Plan. Esto se observa cuando se le da al sector privado un papel predominante al reemplazar al Estado en la

14 El famoso ILVA o impuesto local sobre valor agregado.

provisión de los bienes públicos, y en la forma como se plantea la política social.

Lo social no es responsabilidad del Estado, el cual sólo se limita a otorgar un subsidio a quienes catalogue como pobres. Se trata de un subsidio focalizado, es decir, puntual, temporal, hasta el punto que satisfaga la necesidad mínima, pero no más allá. Es un poco la concepción de la limosna en la caridad cristiana. Se trata de una política asistencialista, así en el Plan se afirme lo contrario.

Si el credo es el mercado, no tiene sentido pensar en un Plan de Desarrollo. El Plan supone que el Estado, a través del gobierno, dirige el desarrollo. Sin embargo, cuando quien asigna los recursos es el mercado, el Estado simplemente termina por adecuarse a las necesidades que marca el mercado. En el único aspecto en que aparentemente tiene sentido el Plan es en el tema de la Paz, donde sí se propone un masivo programa de inversiones públicas.

Pareciera que el discurso de la Paz se escribió con una mano diferente a la del Plan; una mano con un sentido más político. El corazón del Plan está escrito con una mano tecnocrática, alimentada en la ortodoxia económica. Esperemos que no se presente un "choque de manos", que traiga a la postre una política pública incoherente e inapropiada, con efectos negativos sobre el desarrollo económico y social y sobre la paz.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Alexander, Sidney. 1952. "Effects of a devaluation on trade balance", *Staff Papers II*, abril, FMI, Washington D.C.
- Banco Mundial. 1991. *Informe sobre el desarrollo mundial - la tarea acuciante del desarrollo*, Washington D.C.
- Comisión de Racionalización del Gasto y de las Finanzas Públicas. 1997. "Informe final - El saneamiento fiscal, un compromiso de la sociedad. Tema III Descentralización", Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Colombia.
- Cuevas, Homero. 1998. *Proceso político y bienestar social*, Universidad Externado de Colombia.
- Giraldo, César. 1998. "Comentarios al proyecto de Presupuesto para 1999", *Asamblea Permanente*, ASPU, Bogotá.
- Mody, Ashoka, compilador. 1997. "Infrastructure Delivery, Private Initiative and the Public Good". World Bank, Washington D.C.
- Plazas, Edgar. 1998. "Impuestos a la nómina, distribución del ingreso y seguridad social", *Sendas Económicas 1*, Escuela para el Desarrollo, Bogotá.

- Orjuela, Luis J. 1994. "La economía política de la reforma del estado colombiano", Tesis de Grado, Universidad de los Andes, Departamento de Ciencia Política, diciembre, Santafé de Bogotá.
- Ter-Minassian, Teresa. 1997. "Descentralización del Estado", *Finanzas & Desarrollo*, septiembre, FMI - Banco Mundial, Washington D.C.
- Vélez, Carlos E. 1996. "Gasto social y desigualdad - logros y extravíos", DNP - Misión Social, Colombia.
- Wicksell, Knut. 1896. 1ª edición. "Principle of Just Taxation", Musgrave, R. y Peacock, A., editores, *Classics in the Theory of Public Finance*, 1958, Macmillan, Inglaterra, 72-118.
- Wiesner, Eduardo. 1995. "La descentralización, el gasto social y la gobernabilidad en Colombia", DNP-ANIF, Bogotá.

DOCUMENTOS CONSULTADOS

- Departamento Nacional de Planeación. 1998. *Plan Nacional de Desarrollo 1998-2002 - Cambio para construir la paz*, DNP, noviembre, Bogotá.
- Departamento Nacional de Planeación. 1999a. *Plan Nacional de Desarrollo 1998-2002 - Cambio para construir la paz*, DNP, febrero, Bogotá.
- Departamento Nacional de Planeación. 1999b. "Plan de Inversiones", DNP, febrero, Bogotá.
- Proyecto de Ley "Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo para los años 1999 a 2002".