

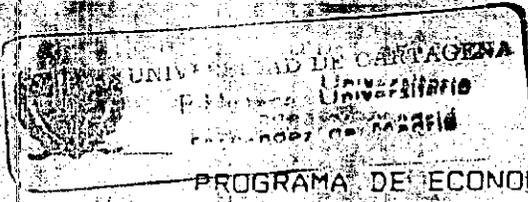


UNIVERSIDAD DE CARTAGENA
 FUNDADA EN 1827

DIRECCION CENTRO. CRA 5
 No 38-100
 TELEFONOS. 654436 654772
 654774 654776
 APARTADOS AEREO 1382
 POSTAL 195

①

CARTAGENA, COLOMBIA



FECHA: ABRIL 27 DE 1993

DE: COMITE DE GRADUACION

PARA: DR. EFRAIN CUADRADO

REFERENCIA: Tesis de Grado

Para su consideración y estudio remito a Usted la Tesis de Grado: LA POLITICA FISCAL EN COLOMBIA EN EL PERIODO 1986-1991 Y SUS LINEAMIENTOS PARA LA PROXIMA DECADA

Presentada por los Señores: JORGE ELIECER MAZO DURANGO - LUIS CARLOS PEREZ FLOREZ y GUSTAVO ENRIQUE VILLA CASTRO.

Sirva permitirme el Concepto respectivo en el original de esta hoja, marcando con una x los términos de:

- APROBADA
- MERITORIA
- LAUREADA
- NO APROBADA (Motivo)

Observaciones:

Cordialmente,

El Profesor (Jurado)

Nota: Plazo de entrega 30 días calendario a partir de la fecha.

Vicky de A...



UNIVERSIDAD DE CARTAGENA
FUNDADA EN 1.827

DIRECCION: CENTRO, CRA 6
No. 38109
TELEFONOS: 654486 - 654772
654774 - 654776
APARTADOS: AEREO 1382
POSTAL 195
CARTAGENA, COLOMBIA

2

PROGRAMA DE ECONOMIA

FECHA: ABRIL 27 DE 1993

DE: COMITE DE GRADUACION

PARA: Dr. AUGUSTO ALEAN

REFERENCIA: Tesis de Grado

Para su consideración y estudio remito a Usted la Tesis de Grado: LA POLITICA FISCAL EN COLOMBIA EN EL PERIODO 1986-1991 Y SUS LINEAMIENTOS PARA LA PROXIMA DECADA

Presentado por los Señores: JORGE ELIECER MAZO DURANGO - LUIS CARLOS PEREZ FLOREZ y GUSTAVO ENRIQUE VILLA CASTRO.

Sirvase remitir el Concepto respectivo en el original de esta hoja, marcando con una x los terminos de:

- APROBADA
- MERITORIA
- LAUREADA
- NO APROBADA (Motivo)

Observaciones:

Cordialmente,

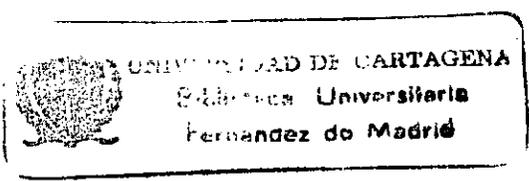
El Profesor (Jurado)

Nota: Plazo de entrega 30 dias calendario a partir de la fecha.

T
339.52
M476

3

LA POLITICA FISCAL EN COLOMBIA EN EL PERIODO 1986 - 1991
Y SUS LINEAMIENTOS PARA LA PROXIMA DECADA



JORGE ELIECER MAZO DURANGO

LUIS CARLOS PEREZ FLOREZ

GUSTAVO ENRIQUE VILLA CASTRO

Asesor: RAMON BAÑOS GONZALES-R.

S C I J
00027722

CARTAGENA
UNIVERSIDAD DE CARTAGENA
FACULTAD DE CIENCIAS ECONOMICAS
PROGRAMA DE ECONOMIA

1993

4

LA POLITICA FISCAL EN COLOMBIA EN EL PERIODO 1986 - 1991
Y SUS LINEAMIENTOS PARA LA PROXIMA DECADA

JORGE ELIECER MAZO DURANGO
LUIS CARLOS PEREZ FLOREZ
GUSTAVO ENRIQUE VILLA CASTRO

Trabajo de grado presentado como requisito para optar al título de Economistas.

Asesor: RAMON BAÑOS GONZALES-R.

CARTAGENA
UNIVERSIDAD DE CARTAGENA
FACULTAD DE CIENCIAS ECONOMICAS
PROGRAMA DE ECONOMIA

1993

430721

Donado por F. ciencia > economica >

Cartagena, abril 19 de 1993

Señores
COMITE DE GRADUACION
Facultad de Ciencias Economicas
Programa de Economía
Universidad de Cartagena
Ciudad

Apreciados señores:

La presente tiene como fin comunicarles que he asesorado la Tesis de Grado titulada : **LA POLITICA FISCAL EN EL PERIODO 1986 - 1991 Y SUS LINEAMIENTOS GENERALES PARA LA PROXIMA DECADA.**

Presentada por los Egresados GUSTAVO VILLA CASTRO, LUIS CARLOS PEREZ F. y JORGE ELIECER MAZO D., para optar al título de Economistas.

Atentamente,


RAMON BANOS G.

Cartagena, abril 19 de 1993

Señores
COMITE DE GRADUACION
FACULTAD DE CIENCIAS ECONOMICAS
Universidad de Cartagena
Ciudad

Apreciados señores:

Adjuntamos a la presente para su estudio y aprobación de la tesis de grado titulada : **LA POLITICA FISCAL EN COLOMBIA EN EL PERIODO 1986 - 1991 Y SUS LINEAMIENTOS PARA LA PROXIMA DECADA**, requisito para optar al Título de Economistas.

Agradeciendo su atención, nos es grato suscribirnos,

Jorge E. Mazo D.

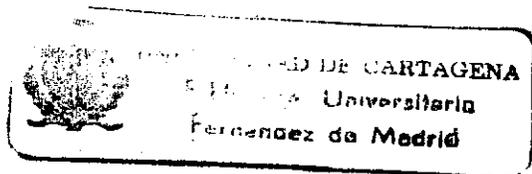
JORGE ELIECER MAZO D.

Luis Carlos Pérez Florez

LUIS CARLOS PEREZ FLOREZ

Gustavo Villa Castro

GUSTAVO E. VILLA CASTRO



DEDICATORIA

Tu concepción de que todo es posible, bajo los ideales de la superación humana, la cual heredé de tus genes y de tu sangre; más lo espiritual de tus entrañas, que se evidencian en tu comprensión, cariño y abundante amor, que siempre han estado y estarán conmigo, para abrirme paso al andar; para ir siempre en busca de la satisfacción espiritual por medio del desarrollo intelectual. Todo y mucho más, hace que ¡Tu! mi divina **Madre**, seas acreedora de esta dedicatoria.... a **ALICIA DURANGO DE MAZO**.

JORGE ELIECER

DEDICATORIA

A Mi.

Medardo y Dorina, Padres míos.

Recojan hoy el fruto justo de la semilla del estudio y de la responsabilidad que ayer sembraron en mí, la que cuidaron y me enseñaron a cuidar.

A mis hermanos, Alina Susana, Bienvenido y Carol.

A la memoria de mi difunta Abuela Aminta.

A todos, porque mis logros son los de ustedes.

LUIS CARLOS

DEDICATORIA

A mis padres y familiares, en especial a mi Padre, mi Mamá **Dani**lsa y a mis hermanos Vicente y Jorge.

A mis compañeros, profesores, amigos y a todos los que de una manera u otra colaboraron y contribuyeron para coronar este esfuerzo.

GUSTAVO

AGRADECIMIENTOS

A Dios, por su grandeza.

A mis hermanos, por el apoyo brindado.

A los profesores, por sus magnas enseñanzas.

A mis amigos y compañeros, por la constante comprensión.

A mi hermano Nelson, por sus estímulos para llegar al éxito.

A Delcy, por el optimismo que siempre me brindó.

En especial, a mi tierra natal...Montelibano... vulgo amado.

JORGE ELIECER

A la Familia Florez Romero, al personal de Biblioteca, a mis amigos y a todos aquellos que de alguna forma me brindaron su apoyo.

LUIS CARLOS

A Dios, familiares, compañeros y amigos

GUSTAVO ENRIQUE

TABLA DE CONTENIDO

| | PAG. |
|---|------|
| 0. INTRODUCCION | 1 |
| 0.1. PLANTEAMIENTO Y FORMULACION DEL PROBLEMA | 6 |
| 0.2. DELIMITACION DEL PROBLEMA | 8 |
| 0.2.1. Delimitación Formal | 8 |
| 0.2.1.1. De Tiempo | 8 |
| 0.2.1.2. De Espacio | 8 |
| 0.2.2. Delimitación Material | 8 |
| 0.2.2.1. Variable Antecedente | 8 |
| 0.2.2.2. Variable Consecuente | 9 |
| 0.3. JUSTIFICACION DE LA INVESTIGACION | 9 |
| 0.4. OBJETIVOS DE LA INVESTIGACION | 11 |
| 0.4.1. Objetivo General | 11 |
| 0.4.2. Objetivos Específicos | 12 |
| 0.5. MARCO DE REFERENCIA TEORICO | 13 |
| 0.6. FORMULACION DE HIPOTESIS | 19 |
| 0.6.1. Hipótesis General | 19 |
| 0.6.2. Hipótesis de trabajo | 19 |
| 0.7. OPERACIONALIZACION DE LAS HIPOTESIS | 21 |
| 0.7.1. Definiciones Conceptuales | 21 |

| | PAG. |
|---|------|
| 0.7.2. Definiciones Operativas | 24 |
| 0.8. METODOLOGIA | 29 |
| 1. ASPECTOS GENERALES DE LA POLITICA FISCAL EN COLOMBIA | 31 |
| 1.1. OBJETIVOS DE LA POLITICA FISCAL | 31 |
| 1.1.1. Asignación de Recursos | 32 |
| 1.1.2. Distribución del Ingreso | 35 |
| 1.1.3. Promoción del Desarrollo | 37 |
| 1.1.4. Estabilización Económica | 39 |
| 1.2. INSTRUMENTOS FISCALES | 41 |
| 1.2.1. Ingresos Públicos | 42 |
| 1.2.2. Gastos e Inversión Pública | 45 |
| 1.2.3. Déficit Fiscal | 48 |
| 1.2.4. Emisiones Monetarias | 51 |
| 1.3. IMPORTANCIA Y ALCANCES DE LA INTERVENCION DEL ESTADO EN LA ECONOMIA COLOMBIANA | 51 |
| 1.3.1. Importancia | 51 |
| 1.3.2. Alcances | 53 |
| 2. CONDICIONES DE LA ECONOMIA COLOMBIANA DURANTE EL PERIODO 1986 - 1991 | 56 |
| 2.1. 1986 | 56 |
| 2.1.1. Medidas Fiscales Aplicadas | 56 |
| 2.1.2. Objetivos de las Medidas | 57 |
| 2.1.3. Principales Resultados | 59 |
| 2.2. 1987 | 60 |
| 2.2.1. Medidas Fiscales Aplicadas | 61 |

| | PAG. |
|---|------|
| 2.2.2. Objetivos de las medidas | 62 |
| 2.2.3. Principales Resultados | 64 |
| 2.3. 1988 | 66 |
| 2.3.1. Medidas Fiscales Aplicadas | 66 |
| 2.3.2. Objetivos de las Medidas | 66 |
| 2.3.3. Principales Resultados | 68 |
| 2.4. 1989 | 70 |
| 2.4.1. Medidas Fiscales Aplicadas | 70 |
| 2.4.2. Objetivos de las Medidas | 71 |
| 2.4.3. Principales Resultados | 72 |
| 2.5. 1990 | 72 |
| 2.5.1. Medidas Fiscales Aplicadas | 74 |
| 2.5.3. Principales Resultados | 75 |
| 2.6. 1991 | 78 |
| 2.6.1. Medidas Fiscales Aplicadas | 78 |
| 2.6.2. Objetivos de las Medidas | 79 |
| 2.6.3. Principales Resultados | 80 |
| 3. CONSECUENCIAS ECONOMICAS DE LAS MEDIDAS APLICADAS EN EL PERIODO | 82 |
| 3.1. COMPORTAMIENTO DE LOS PRINCIPALES INDICADORES DEL SECTOR P. | 83 |
| 3.1.1. Tamaño del Sector Público | 83 |
| 3.1.1.1. Índice de Burocratización | 86 |
| 3.1.2. Gasto Público del G.N.C. | 90 |
| 3.1.2.1. Gastos de Financiamiento | 92 |
| 3.1.2.1.1. Gastos por servicios Personales | 93 |

| | PAG. |
|---|------|
| 3.1.2.1.2. Gastos Generales | 95 |
| 3.1.2.1.3. Transferencias | 97 |
| 3.1.2.3. Otras Consideraciones | 99 |
| 3.1.3. Ingresos Públicos | 100 |
| 3.1.4. Déficit Fiscal | 112 |
| 3.1.4.1. Comportamiento del Déficit fiscal en el pe río do 1986 - 1991 | 114 |
| 3.1.4.1.1. Año 1986 | 114 |
| 3.1.4.1.2. Año 1987 | 116 |
| 3.1.4.1.3. Año 1988 | 117 |
| 3.1.4.1.4. Año 1989 | 119 |
| 3.1.4.1.5. Año 1990 | 121 |
| 3.1.4.1.6. Año 1991 | 122 |
| 3.1.4.2. Efectos sobre la Base Monetaria | 125 |
| 3.1.4.2.1. Año 1986 | 125 |
| 3.1.4.2.2. Año 1987 | 126 |
| 3.1.4.2.3. Año 1988 | 127 |
| 3.1.4.2.4. Año 1989 | 128 |
| 3.1.4.2.5. Año 1990 | 129 |
| 3.1.4.2.6. Año 1991 | 129 |
| 3.1.5. Distribución del Ingreso en Colombia 1986- 1991 | 130 |
| 3.1.6. Descentralización: Diagnóstico, logros y perspectivas | 140 |
| 4. INVERSION PUBLICA | 147 |
| 4.1. INVERSION PRODUCTIVA | 147 |

| | PAG. |
|---|------|
| 4.1.1. Inversión Productiva | 147 |
| 4.1.1.1. Comportamiento en el Período | 148 |
| 4.1.1.2. Incidencia sobre la producción Física Nacional | 150 |
| 4.1.2. Inversión Social | 154 |
| 4.1.2.1. Inversión en Salud | 155 |
| 4.1.2.1.1. Comportamiento en el Período | 155 |
| 4.1.2.1.2. Principales logros y necesidades | 155 |
| 4.1.2.2. Inversión en Educación, ciencia y tecnología | 162 |
| 4.1.2.2.1. Comportamiento y Evolución durante el período | 163 |
| 4.1.2.2.2. Principales logros, fracasos y necesidades | 166 |
| 4.1.2.3. La Seguridad Social | 173 |
| 4.2. INVERSION PUBLICA EN INFRAESTRUCTURA FISICA | 178 |
| 4.2.1. Comportamiento en el Período | 178 |
| 5. LINEAMIENTOS PRINCIPALES DE UN ESQUEMA DE INTERVENCIÓN ECONOMICA PARA COLOMBIA | 184 |
| 5.1. ASPECTOS BASICOS A CONSIDERAR | 184 |
| 5.1.1. En cuanto a la Base Tributaria | 186 |
| 5.1.2. En cuanto al sistema Impositivo, los sistemas de Recaudo y Control de la evasión | 191 |
| 5.1.3. En cuanto al tamaño del Estado | 195 |
| 5.1.4. En cuanto al Gasto Público de funcionamiento y a la Inversión | 199 |

| | PAG. |
|--|------|
| 5.1.5. En cuanto a la Promoción del Desarrollo | 203 |
| 5.1.6. En cuanto a la Prestación de Servicios Públicos | 207 |
| 5.1.7. En cuanto a la distribución del Ingreso | 210 |
| 6. OTROS ASPECTOS A CONSIDERAR | 215 |
| CONCLUSIONES | |
| BIBLIOGRAFIAS | |
| ANEXOS | |

LISTA DE CUADROS

| | Pag. |
|--|------|
| CUADRO 1. Participación del Gasto Público en el PIB . | 52 |
| CUADRO 2. Participación de la Remuneración a los asalariados de las administraciones Públicas no Financieras dentro del total Nacional (1984 - 1991) | 86 |
| CUADRO 3. Índice de Burocratización 1978 - 1991 | 87 |
| CUADRO 4. Crecimiento del Gasto del G N C de 1986 - 1991 | 90 |
| CUADRO 5. Gastos de Funcionamiento, servicio de la deuda y Aportes Regionales. Distribución dentro del Gasto Total | 91 |
| CUADRO 6. Descomposición del Gasto de Funcionamiento 1986 - 1991 | 92 |
| CUADRO 7. Ingresos Fiscales del G N C . 1985 - 1991 | 102 |
| CUADRO 8. Crecimiento interanual de los Ingresos del G N C 1986 - 1991 | 103 |
| CUADRO 9. Peso Relativo de los Ingresos del G N C 1986 - 1991 | 104 |
| CUADRO 10. Sector Público no financiero (como proporción del P I B) | 124 |
| CUADRO 11. Participación porcentual de la Remuneración del trabajo en el P I B, total y por ramas de Actividades Económicas, 1984 y 1986 - 1991 | 136 |
| CUADRO 12. Índices de términos constantes de 1975 de la Distribución Secundaria del Ingreso. Ingreso total a redistribuir y apro | |

| | | PAG. |
|------------|---|------|
| | piación por agentes extranjeros y Nacionales | 137 |
| CUADRO 3. | Distribución del Ingreso Familiar Urbano en Colombia. 1971 y 1980 - 1989 | 139 |
| CUADRO 14. | Inversiones Productivas del G N C | 148 |
| CUADRO 15. | Distribución porcentual de la Producción del Sector Público por grandes ramas de Actividades Económicas (1970 - 1991) | 151 |
| CUADRO 16. | El Sector Público no financiero en la Economía Nacional, contribución relativa a la Producción Nacional | 152 |
| CUADRO 17. | Inversión en Salud | 156 |
| CUADRO 18. | Inversión en Educación y Cultura, Investigación Científica y Tecnológica | 163 |
| CUADRO 19. | Seguridad Social | 176 |
| CUADRO 20. | Aportes del Estado (G N C) a la seguridad social | 177 |
| CUADRO 21 | Inversión Pública en Infraestructura Física | 179 |
| CUADRO 22. | Inversión en Infraestructura Física Variación Interanual | 180 |

LISTA DE GRAFICAS

Pag.

GRAFICA 1. Crecimiento de la Participación Relativa de los componentes del valor agregado 1980 - 1988

133

0. INTRODUCCION

El manejo de las herramientas de ingresos y egresos públicos para el logro de los objetivos de la política fiscal varía según el grado de desarrollo económico del país, según la orientación de la sociedad, además de la coyuntura económica presente y la magnitud e importancia del estado al interior de la economía.

El régimen tributario de un país, el crédito público, la estructura y el nivel de gastos públicos, el presupuesto nacional y en general la política fiscal nacional están destinados a cumplir propósitos mixtos unos de corto y otros de largo plazo.

Entre los primeros podemos contar la corrección de fenómenos inflacionarios de carácter coyuntural, urgentes presiones recesionistas, etc. Entre los de largo plazo contamos el fortalecimiento del ahorro nacional, la corrección de desequilibrios sociales y económicos en la distribución del ingreso y la riqueza, además del ineludible compromiso

de crear bases significativas para el fomento del desarrollo.

Luego entonces, las acciones de política fiscal son de terminantes, y en la medida en que estas acciones sean coherentes y sobre todo ajustadas a la realidad económica del país, tales lineamientos tendrán vigencia y serán importantes para organizar nuestra economía.

Es por ello que se hace necesario realizar un exámen a las acciones fiscales del período 1986 - 1991 con el propósito de determinar éxitos y desaciertos, determinar los efectos de su implementación, etc., y además proponer acciones de política fiscal que en el futuro permitan mejorar las condiciones económicas del país y la de sus habitantes.

Esta investigación se propone entonces, evaluar la política fiscal aplicada en Colombia en el período 86 - 91 y trazar lineamientos que permitan formular un esquema de intervención estatal coherente y de largo plazo que contribuya a mejorar las condiciones de la economía y del país nacional.

En el plan de trabajo presentamos varios apartes o capítulos cuyos contenidos creemos satisfacen la investigación propuesta.

El capítulo cero, permite presentar con claridad las características del problema objeto de investigación. Contiene además los objetivos de la investigación, el cuadro geográfico, material y temporal en el cual se enmarcará la investigación, las variables que se entran a considerar en el estudio, etc.

El primer capítulo cumple una función meramente introductoria, su contenido entrega conceptos importantes en materia fiscal, ahondando en sus medios, objetivos, importancia y alcances en forma específica.

El segundo capítulo utiliza información de tipo secundario para enunciar y detallar las medidas aplicadas y los objetivos de las mismas en cada uno de los años que comprenden los períodos 1986 a 1991 mostrando además los principales resultados.

El siguiente capítulo muestra el comportamiento de los principales indicadores y variables del sector público, además de los éxitos y fracasos que en cuanto a la distribución del ingreso, la descentralización, al tamaño del Estado, se alcanzaron con las acciones implementadas.

Un cuarto capítulo estudiará el comportamiento a través del período de la variable inversión pública - en salud, educación, investigación científica y tecnológica, infraestructura, etc. - con el fin de determinar sus evoluciones, comportamientos e incidencias individuales sobre el desarrollo económico y social del país y los principales logros de cada una de las inversiones. De igual forma, las principales necesidades que en tales campos se experimentaron y aún hoy se experimentan.

Como no somos amigos de formular críticas y objeciones sin paralelamente presentar alternativas que permitan contribuir a resolver el problema fiscal, económico y social, otra de las secciones incluirá, entre otros, los aspectos básicos a considerar por un esquema de intervención estatal que permita mejorar las condiciones de vida de la población colombiana y contribuir a atenuar las graves carencias y desajustes económicos y sociales que hoy por hoy nos afectan.

Un sexto capítulo incluirá otros aspectos básicos a considerar para complementar las medidas formuladas en la sección anterior.

El último capítulo contiene las principales conclusiones que arroja la investigación.

Para dar fin a la parte introductoria digamos que este proyecto se ha montado en esta forma con el propósito de promover y continuar fomentando el vínculo crítico investigativo, informativo y creativo de la Universidad con respecto a los problemas y situación nacional, específicamente respecto a las acciones del Estado y sus implicaciones en la economía, en la distribución del ingreso, el crecimiento de la economía, los índices de inflación y vida, etc.

0.1 PLANTEAMIENTO Y FORMULACION DEL PROBLEMA

La política fiscal colombiana en los últimos años ha sido casi que totalmente incapaz de erigirse como un instrumento de largo plazo que permita contribuir a modificar la estructura económica del país, mejorar la distribución del ingreso y promover el desarrollo.

Tal incapacidad está determinada por varios aspectos entre los que se destacan un sistema tributario algo equivocado, un estado gigante e ineficiente en muchos campos, entre otros.

Evidentemente contribuye también a ésta incapacidad, la inestabilidad en los lineamientos de esta política. Esa inestabilidad ha sido tal que por un lado, los propósitos y objetivos del manejo fiscal se han visto severamente comprometidos sobre todo de los últimos años, y por el otro, el origen de los principales problemas que afectaron al país, relacionados con disminuciones en la tasa de crecimiento, el crecimiento del desempleo, la tasa de inflación, etc., bien puede atribuirse a esta situación.

De una parte, el déficit fiscal no contribuyó a aliviar presiones inflacionarias, y en el largo plazo se convirtió en un verdadero problema, pues introdujo desequilibrios

monetarios e inflacionarios que exigieron repetidamente el cometer ajustes de una magnitud tal que las últimas terminaron afectando los objetivos generales de crecimiento y empleo, y además generaron un clima de incertidumbre y falta de credibilidad por parte del sector privado.

en cuanto a la distribución del ingreso, la presencia del fenómeno inflacionario como elemento regresivo empeoró este ítem; los esfuerzos estatales resultaron inútiles pues hoy la concentración es evidente. Los escasos beneficios del progreso y los ínfimos índices porcentuales de crecimiento económico del país fueron percibidos sólo por pequeños grupos de la población colombiana que, incidentalmente, han mantenido el elitismo dinástico del poder. Así las cosas, el carácter concentrador y excluyente del desarrollo del país lo diferenció de otros países que también crecieron y modificaron sus estructuras económicas.

De esta forma, ante la imposibilidad de que se diera una buena distribución del ingreso, se inhabilitó la posibilidad de que se democratizara la propiedad accionaria y el ahorro, además de reducir en algo la brecha de realizaciones socioeconómicas al interior del país.

Reseñado lo anterior, planteamos el interrogante que sigue:

Un esquema de intervención estatal, coherente y acorde con la realidad económica del país, contribuirá a obtener una tasa aceptable de crecimiento del producto, rebajar los índices de inflación, y en general, mejorar y fortalecer las condiciones económicas del país?

0.2 DELIMITACION DEL PROBLEMA

0.2.1 Delimitación Formal:

0.2.1.1 De Tiempo: El estudio abarcará el período de tiempo que comprende los años de 1986 a 1991, y pretende realizar una proyección hacia la década posterior al año 1993.

0.2.1.2 De Espacio: Nuestro estudio se realizará sólo a nivel nacional y estará enmarcado en el análisis del sector público no financiero

0.2.2 Delimitación Material:

0.2.2.1 Variable Antecedente: Manejo Fiscal (Déficit Fiscal, Ingresos Públicos, Gastos Públicos, Inversión)

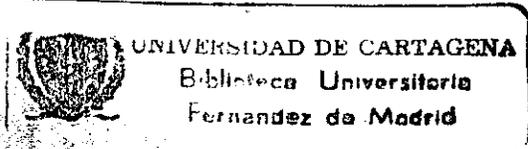
0.2.2.2 Variable Consecuente: Indices de Distribución del Ingreso en Colombia. Tamaño del Estado.

0.3 JUSTIFICACION DE LA INVESTIGACION

El tema que nos ocupa tiene un interés práctico que trasciende el simple fenómeno de la inversión del estado en la economía pues las acciones de política fiscal y las disposiciones que se relacionan con ella influyen decididamente en el crecimiento económico, la distribución del ingreso y sobre otros muchos aspectos de la vida social y económica del país. Por tanto, es necesario examinar la actuación del estado en el último tiempo en su propósito de modificar la demanda de acuerdo a las necesidades económicas del país.

El estudio en tales disposiciones son de suma importancia pues la política fiscal es uno de los soportes principales de la política económica, y sus lineamientos determinan en gran parte el devenir económico de la nación. Un manejo acertado o equivocado de las acciones fiscales determinan en gran parte el éxito o fracaso de la política económica del gobierno.

Realmente, en los últimos años, el manejo de la política fiscal nacional no ha correspondido efectivamente con



los objetivos y metas que se han fijado las respectivas administraciones. Tales diferencias motivan el estudio del manejo fiscal de esos años con el propósito de determinar errores, aciertos, incongruencias, etc., e identificarlos con el fin de no cometerlos en el futuro. De otra parte el estudio servirá de marco de referencia para estudios posteriores relacionados con el tema de investigación.

El estudio servirá además para mostrar las pautas y acciones a seguir por un esquema de intervención estatal, que busque firmemente mejorar los índices porcentuales de crecimiento del PIB, rebajar los índices de inflación y desempleo, mejorar la distribución del ingreso, etc., y en general mejorar y fortalecer las condiciones en que vive el grueso de la población colombiana.

Igualmente contribuirá a mostrar la urgencia que existe en el país de modificar y reestructurar las fuentes de ingreso del estado, disminuir la evasión y mejorar el régimen tributario con el propósito de evitar que el mayor peso de la presión recaiga excesivamente sobre los grupos de menores ingresos; y que la actividad del estado se muestre oportuna, efectiva y eficiente.

Además de evaluar la gestión fiscal del quinquenio 1986 a 1991, el estudio tratará de poner de manifiesto la gran trascendencia que reviste para el mejor desempeño de la economía nacional, la efectiva coordinación de las medidas y acciones fiscales que se ejecuten en el futuro.

Aunque nuestro estudio no es original, pues se han realizado trabajos e investigaciones parecidas en algunos de los campos y para períodos anteriores, si se trata de un estudio amplio, actual, que se presta a discusión, comparación y proyección, útiles ante el cambio de modelo de desarrollo e interesante para quienes desean consultar y examinar la efectividad de la intervención del estado en la economía colombiana en los últimos tiempos. La actualidad del tema hace posible la consecución de la información documental pertinente.

0.4 OBJETIVOS DE LA INVESTIGACION

0.4.1 Objetivo General:

Evaluar la política fiscal aplicada en el período que comprende los años de 1986 a 1991 y diseñar los lineamientos principales de un esquema de intervención estatal que permita la presencia del crecimiento real de la economía, esto dentro de un clima de estabilidad, mejor distri

bución del ingreso, eficacia en la asignación de los recursos y promoción del desarrollo en los sectores y regiones más necesitadas del país.

0.4.2 Objetivos Específicos:

1. Identificar conceptualmente los principales objetivos de la política fiscal y los medios de que se vale para lograr tales objetivos.
2. Mencionar las medidas fiscales aplicadas y sus objetivos y mostrar sus efectos a nivel económico a través de una reseña del comportamiento de algunas variables económicas y del sector no financiero.
3. Entregar el comportamiento de los principales indicadores del sector público, tratando además de identificar los desequilibrios que en cuanto a inflación y distribución del ingreso introdujeron la intervención del Estado, la asignación del gasto público y los déficit fiscales de períodos anteriores.
4. Evaluar el comportamiento de la inversión pública con el propósito de determinar la importancia e incidencia de estas variables en el comportamiento de la economía y en la tasa de crecimiento del PIB y en las condiciones

de vida de la población.

5. Entregar los principios mínimos que conforman un esquema de intervención del Estado en la economía ajustada a la realidad económica del país, mostrando a la vez los beneficios que obtendría el país en caso de acoger esos principios mínimos.

6. Presentar algunas recomendaciones que en campos diferentes al fiscal serían necesarios introducir en función del propósito de lograr mejorar las condiciones socio-económicas de los habitantes del país.

0.5 MARCO DE REFERENCIA TEORICO

Los mecanismos que impulsan el desarrollo económico no se conocen con precisión, pero la experiencia adquirida y la historia demuestra, sobre todo el carácter crucial de la política económica y de las instituciones. Indudablemente es fundamental para el desarrollo de un país la acción recíproca del Estado y del mercado. No es elegir entre la intervención y el laissez-faire, más bien es definirse por un tipo de colaboración que ayude a lograr los propósitos generales.

Así muchas veces, el mercado resulta deficiente o falla por completo, por lo que el Estado debe, por ejemplo, invertir en infraestructura, prestar servicios a la población pobre, etc.

Para la satisfacción de propósitos sociales y gubernamentales existen diversos grupos de instrumentos de política económica como los de la moneda, el crédito, el comercio exterior, etc., pero lugar especial merecen las acciones de política fiscal (instrumentos fiscales de la tributación, el presupuesto, el gasto público, etc.). Al manejar esas herramientas, el estado influye en la forma de vida de los ciudadanos, en el nivel de empleo, en la actividad productiva, en la demanda y oferta de bienes y servicios, en el sistema monetario y los precios, y en general en la orientación de las demás políticas gubernamentales (industrial, agraria, monetaria, etc).

Sin restarle importancia al resto de políticas que conforman la política económica de un país, las acciones fiscales revisten gran importancia, pues pueden modificar en forma sustancial muchas órbitas del orden económico existente.

Sin restarle importancia al resto de políticas que conforman la política económica de un país, las acciones fiscales revisten gran importancia, pues pueden modificar en forma sustancial muchas órbitas del orden económico existente.

La política fiscal busca objetivos de corto y largo plazo. Entre los primeros encontramos la estabilización del poder adquisitivo de la moneda, y entre los segundos, la eficiente asignación de los recursos, la redistribución del ingreso y la riqueza, la promoción del desarrollo económico nacional, etc.

Con base en ellos se califica la efectividad de los lineamientos que se siguen.

Pero todos estos objetivos no son alcanzables en forma simultánea.

Por una parte, el objetivo del crecimiento choca generalmente con los fines redistributivos y de eficacia en la asignación de recursos. Cuando el desarrollo económico se busca a través de un amplio gasto público, este objetivo tropieza con la estabilidad de la moneda. Los intentos de armonizar el desarrollo con la redistribución por medio de la democratización del ahorro y la inversión,

se han visto frustradas por la realidad imperante de las leyes socioeconómicas. Otro tanto podría decirse de la reforma agraria redistributiva y de la estatización de los recursos del ahorro y de los programas de inversión quienes riñen generalmente con los propósitos de la eficiencia y con las premisas del orden jurídico y económico basado en la propiedad e iniciativas privadas.

Ante los dilemas anteriores, los teóricos de las finanzas públicas orientadas al desarrollo han propuesto una vía que rompe con la primacía tradicionalmente atribuida al impuesto a la renta, consistente en una combinación de impuestos directos e indirectos, al consumo suntuario y a las personas de mayores ingresos, tratando paralelamente de controlar la evasión.

Del lado del gasto, apunta a un replanteamiento de la política presupuestal en favor de la asignación más racional de los recursos públicos y de la exaltación de un déficit fiscal manejable, que permita la presencia eficiente del estado en actividades económicas y sobre todo sociales.

Por su parte, la promoción del desarrollo se busca no ensachando el aparato estatal, sino más bien de racionalizarlo, devolviendo al sector privado una porción importan

te de los proyectos de inversión, esto para tratar de evitar un creciente déficit fiscal que desestabilice la moneda y los índices de inflación y, segundo, para tratar de mejorar la distribución del ingreso, exaltar la capacidad de la mano de obra, disminuir las tarifas en la prestación de los servicios públicos, et. Esto no significaría de modo alguno, la incauta transferencia de un monopolio a otro, y más bien se presentaría como una excelente oportunidad de democratizar la propiedad accionaria. De otra parte, el traslado de responsabilidades del sector público al privado se convierte en una forma de vincular más activamente a las comunidades en la gestión de su propio bienestar a través de obras materiales y la prestación de servicios que el estado en su gigantismo, no puede cumplir con eficiencia.

En materia de tributación, es necesario ampliar un poco la base tributaria y ejercer un mayor control sobre la evasión, además de brindar incentivos tributarios a las exportaciones, inversión productiva, etc.

De plano hay que descartar como alternativa que propugne por un mayor equilibrio fiscal, una imposición excesiva que aumente la carga fiscal pues esta afecta visiblemente el ingreso disponible de los consumidores, la inversión

productiva (básica para el crecimiento), etc., y por otra parte, aumenta la evasión.

De otra parte, es necesario que los gastos del estado se encausen hacia la infraestructura, obras y acciones de carácter social y sobre todo a la investigación científica y tecnológica que colabore positivamente para la obtención de la eficiencia y competitividad de la economía.

En cuanto a la distribución del ingreso, esta no cambia rápidamente a través del tiempo ya que está determinada en gran medida por la distribución de la propiedad accionaria, y del capital y la tierra, además de los niveles educativos de los trabajadores; luego entonces para mejorar sustancialmente la distribución del ingreso a fin de evitar una excesiva concentración es necesario mejorar las condiciones materiales de vida de la población, invertir en infraestructura, obras sociales, educación, etc., y por otra parte, actuar un poco para mejorar la distribución de la tierra tratando de eliminar los grandes latifundios improductivos, fijando, por ejemplo, incentivos o sanciones tributarias dependiendo de la producción del predio, etc.

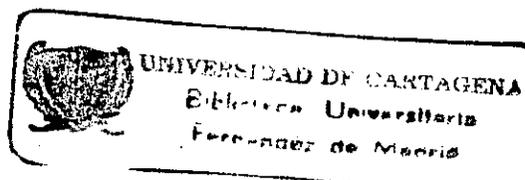
0.6 FORMULACION DE HIPOTESIS

0.6.1 Hipótesis General:

La posibilidad de que se experimenten incrementos importantes y de gran significación en el PIB nacional, mejora de los ingresos y condiciones de vida de la población está determinada por la acogida e implementación de un esquema de intervención y reorientación del Estado que responda a las necesidades económicas y sociales a nivel nacional.

0.6.2 Hipótesis de Trabajo:

1. Muchos de los objetivos socio-económicos de las medidas fiscales aplicadas en el período de 1986 a 1991 no se pudieron lograr, pues o no consultaban las condiciones económicas vigentes o eran poco factibles de alcanzar con las medidas que se aplicaron.
2. El déficit fiscal arrastrado desde años anteriores no permitió alcanzar objetivos económicos importantes en cuanto al incremento del PIB y la disminución de los índices de inflación.



3. A través del período 1986 - 1991 la asignación del gasto público y el déficit fiscal no contribuyeron a disminuir las tasas de inflación y por el contrario, introdujeron mayores desequilibrios en cuanto a la distribución del ingreso.

4. La inversión pública resultó ser una variable de escasa incidencia sobre el mejoramiento de las condiciones de vida de la población y la tasa de crecimiento del PIB, además mostró innumerables variaciones en cada campo lo cual no permitió continuar los esfuerzos iniciales.

5. El aumento de los ingresos públicos a través de la disminución de los índices de evasión y la ampliación de la base tributaria además de la especialización del Estado en las actividades que le son inherentes permitiría disminuir el déficit, presionará una mejor asignación de los recursos, y ello hará mucho más efectiva la intervención del Estado en la economía.

0.7 OPERACIONALIZACION DE LAS HIPOTESIS

0.7.1 Definiciones Conceptuales:

Asignación de recursos: Distribución de los recursos entre los distintos usos productivos de modo que el conjunto rinda el máximo fruto posible.

Déficit Fiscal: Representa la diferencia en la que superan los gastos a los ingresos públicos en el presupuesto. Es la base de la política fiscal antidepresiva.

Distribución del Ingreso: Reparto de los ingresos según los sujetos, agrupados por el monto de ingresos percibidos. Es necesario en la distribución, distinguir entre las rentas de capital y de trabajo.

Demanda Agregada: conjunto conformado por el requerimiento de todos los bienes existentes en el mercado de una economía. Se expresa en términos de gastos y se constituye en demanda de consumo, de inversión, pública, exterior.

Estabilización Económica: Situación caracterizada por la ausencia de grandes fluctuaciones en el nivel de renta y empleo, por la casi que inexistencia de paro voluntario, moderado desempleo e inflación.

Estructura de Gastos Públicos: Representa el conjunto de rubros mediante los cuales se asigna el gasto estatal a los diferentes entes económicos y políticos.

Evasión Fiscal: Acción del contribuyente encaminada a evitar total o parcialmente el pago de un impuesto. Puede ser mediante dos formas: Fraude fiscal o mediante la elusión del impuesto.

Gasto Social: Erogación que realiza la autoridad legal para satisfacer con fondos del patrimonio o presupuesto nacional las necesidades no económicas de una población, relacionados con salud, educación, recreación, etc.

Ingresos Públicos: Conjunto de medios financieros que se procura el sector público para atender la cobertura de los servicios públicos que él presta.

Inversión Pública: Inversión real llevada a cabo por el sector público. Son los gastos de inversión destinados a mantener y ampliar el capital productivo del país que realizan los organismos y empresas del estado, instituciones públicas, etc.

Política Económica: Rama normativa de la economía que tiene por objeto aplicar a la realidad el conocimiento

adquirido por la teoría económica. Su núcleo lo constituye un conjunto de lineamientos que permite la intervención del Estado en la economía con destino a alcanzar determinados fines y objetivos.

Promoción del Desarrollo: Forma en que el estado trata de introducir mejoramiento a las condiciones económicas de la producción, las condiciones sociales y en general de vida de los habitantes del país.

Régimen Tributario: Conjunto de disposiciones que regulan la forma de exacción de los tributos.

Sector Público no Financiero: Conjunto de todos los entes públicos, excluidas las instituciones financieras, que realizan actividades económicas, según criterios guiados fundamentalmente por el principio de autoridad. Está compuesto por las administraciones públicas y las entidades públicas, no financieras.

Tasa de Crecimiento del PIB: Incremento porcentual experimentado por la producción de un período o lapso de tiempo determinado, generalmente un año.

Tasa de Inflación: Ritmo de crecimiento experimentado por el nivel general de precios durante un período de terminado. Se calcula sobre la base de un número índice de precios en el período.

Tasa de desempleo: Relación expresada en porcentaje, entre el número de personas desocupadas o paradas y la población económicamente activa.

0.7.2 Definiciones Operativas:

| VARIABLES | INDICADORES | FUENTES |
|----------------|---|--|
| Antecedentes: | | |
| Déficit Fiscal | - Tamaño del déficit | Informes del Banco de la República |
| | - Entidades Públicas en situación deficitaria | Inf. de la Contraloría General de la República |
| | - Deficit fiscal como proporción del PIB | Ensayos de Política económica |

VARIABLES

INDICADORES

FUENTES

- | | |
|--|--|
| - Financiación del Déficit. | Revistas y Boletines especializados en el tema. |
| - Evolución del déficit. | |
| - Influencia sobre la Base monetaria | |
| - | |
| - Tamaño del gasto Púb. | Informes Contraloría General de la República. |
| - Distribución del Gasto Público entre los diferentes destinos | |
| - | |
| - Transferencias | Indicadores Económicos del Bco de la Rep. |
| - | |
| - Servicios personales | Informes y Revisitas del Bco de la República. |
| - Gastos generales | |
| - | |
| - Proporción del gasto dentro del PIB | Publicaciones del Min. de Hacienda y Crédito Público |

VARIABLES

INDICADORES

FUENTES

Ingresos Públicos

- Evolución del Gasto Público.

Cálculos Matemáticos.

Publicaciones del DANE.

Economía Colombiana. varios números.

- Fuentes de Ingreso del Estado.

- Tributación directa e indirecta como proporción de los ingresos públicos totales.

- Incentivos tributarios
- Recaudos por los diferentes conceptos.

- Crecimiento interanual de los ingresos del GNC

| VARIABLE | INDICADORES | FUENTES |
|-------------------|---|---|
| Antecedentes: | | |
| Inversión Pública | <ul style="list-style-type: none"> - Monto de la Inversión - Inversión social - Inversión en Infraestructura. - Distribución de las Inversiones del E. - Comportamiento y evolución de cada una de las inversiones del estado - Exitos y fracasos en cada uno de estos frentes. | <ul style="list-style-type: none"> - Educación y cultura. Revistas ANDI. varios números Revistas, síntesis económica y Nueva Frontera. Varios Números. Ensayos de Política Económica. Publicaciones Min-salud. Publicaciones Min-educación. |

VARIABLE

INDICADORES

FUENTES

| | | |
|---------------------------------------|--|--|
| | - Inversión Pública como proporción de la Inversión Total. | Publicaciones trimestrales y revistas de la CEPAL y NACIONES UNIDAS. |
| Consecuente: | | |
| Tamaño del Estado | - Índice de Burocratización. - Remuneración asalariados del sector P. - Servicios públicos que presta el Estado. - Campos de acción del Estado. | |
| Distribución del Ingreso en Colombia. | - Evolución del Coeficiente Gini. | |

VARIABLE

INDICADORES

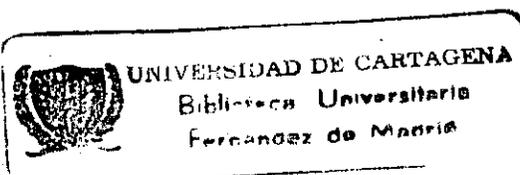
FUENTES

- Influencia de las tarifas de los Servicios Públicos.
- Proporción de miembros del hogar que devengan.

0.8 METODOLOGIA

Todo proyecto de investigación requiere de un patrón o estructura que regule la recolección de la información de manera controlada y precisa. Las características propias del problema y del trabajo a desarrollar exigen el uso de un diseño de tipo histórico-descriptivo que recurrirá a información de tipo secundario contenida en periódicos, revistas y publicaciones especializadas, informes estadísticos, información académica, etc.

Para el logro del objetivo de realizar una evaluación de la gestión fiscal durante el período 1986 - 1991, se efectuará un análisis documental de tipo retrospectivo que recurre a la información contenida en los escritos disponibles que hagan alusión a los períodos correspondientes.



Posteriormente emitiremos conclusiones que muestren los éxitos y fracasos de la gestión fiscal de cada período en particular y del período completo, que nos permitirá identificar la necesidad que existe en el país de mejorar la acción del estado en materia de desarrollo económico, distribución del ingreso, etc.

Mediante esta metodología pretendemos que el estudio sea completo e incluya los conceptos y principales ámbitos de la vida económica nacional.

1. ASPECTOS GENERALES DE LA POLITICA FISCAL EN COLOMBIA

1.1. OBJETIVOS DE LA POLITICA FISCAL

La política fiscal es uno de los instrumentos principales de intervención y regulación de la actividad económica por parte del Estado, a través de ella se busca mejorar el bienestar económico y social y el desarrollo de la economía nacional.

Así, cuando los mecanismos de mercado - oferta y demanda - no conducen a una solución eficiente en cuanto a precios y cantidades en el suministro de bienes económicos y servicios, ni aseguran una adecuada distribución del ingreso, ni tampoco el pleno uso de los recursos, se debe presentar la intervención estatal en la economía a fin de tratar de atenuar estos problemas.

Entonces, puede afirmarse que la intervención del estado en las modernas economías capitalistas es necesaria - primero como un proveedor más de bienes y servicios de

carácter colectivo, y segundo para dirigir, corregir y complementar ciertas funciones del mercado, el cual enfrenta restricciones múltiples - ; aunque en muchas ocasiones y en ciertos campos, la acción pública en vez de contribuir a aliviar problemas, lo que hace es erigirse en un elemento desestabilizador adicional.

En las economías capitalistas, la política fiscal está destinada a cumplir cuatro objetivos básicos, algunos de los cuales no son alcanzables en forma simultánea: la eficiente asignación de los recursos, una mejor distribución del ingreso, la promoción del desarrollo nacional y la estabilización económica de la nación.

1.1.1. Asignación de Recursos. En mayor o menor grado se acepta y respeta la distribución de recursos efectuada por el mercado, o sea que se acepta el hecho de que las leyes de oferta y demanda continúan siendo las brújulas que orientan las economías de las sociedades capitalistas de occidente - desarrolladas o subdesarrolladas -, cuando se asignan recursos de dinero, bienes y hombres se trata.

En este tipo de sociedades y economías, el logro de una eficiente asignación de recursos a través de una política fiscal consiste básicamente en diseñar y emplear aquellos

instrumentos fiscales que causen la menor interferencia³³ o perturbación a las preferencias y precios que establecen las leyes del mercado, a atenuar la inflación y generar un mayor grado de credibilidad y confianza para el sector privado.

Aún así, se presentan diversas situaciones en las que pueden requerirse ajustes a la asignación que efectúa el mercado pues de lo contrario se estaría dando lugar a una serie de necesidades insatisfechas que requieren de la acción pública para su satisfacción.

Tales casos pueden ser la existencia de monopolios en la producción de ciertos bienes o servicios, lo cual se afronta regularmente mediante legislación destinada a controlar la organización industrial o a regular política de precios y producción de empresas monopolísticas y a fijar exactamente el destino de las rentas obtenidas en el ejercicio del monopolio .¹

Un segundo caso se presentaría cuando existen condiciones tanto en los procesos de producción como en el uso de factores que llevan a producir con costos decrecientes. Si se trabaja con costos no crecientes, no hay motivos para detener la producción por lo tanto, la empresa tenderá a absorber la totalidad del mercado y convertirse en mono

1. Ver Artículo 336 Constitución Nacional

polísticas; en estas circunstancias la política fiscal puede operar a través de un proceso de impuesto - subsidio a fin de garantizar una producción óptima.²

Otro de los casos es la existencia de situaciones de economías o deseconomías externas y de necesidades públicas o sociales y privadas las cuales pueden ocasionar subproducción, beneficios o perjuicios. Las medidas correctivas para estas situaciones con que cuenta el Estado van desde los mecanismos de los impuestos o subsidios para estimular o castigar aquellas situaciones que producen efectos externos. Tienen además la posibilidad de utilizar normas administrativas o legislativas, o utilizar instrumentos de persuasión y en casos extremos puede tomar en sus manos una industria en la que prevalecen los efectos externos pues así puede asegurarse el nivel de producción prescindiendo de las reglas que indica el mercado.

Sintetizando, los casos señalados indican aquellas situaciones en las que la acción del Estado en la economía es imprescindible en ciertos casos y conveniente en otros. Sin embargo, el hecho de que el gobierno debe entrar a satisfacer determinadas necesidades públicas a fin de mejorar la asignación de los recursos no implica que esos bienes sean producidos por el Estado puede entregar al sector privado la producción de los mismos asegurando

2. Ver Artículo 333 Constitución Nacional

así su disponibilidad.

1.1.2. Distribución del Ingreso. Es al lado de la promoción del desarrollo nacional, el propósito central del Estado moderno. La justificación para la acción del Estado en este sentido está basada más de un principio de carácter político - social que en deficiencias del mercado.

Este objetivo de la Intervención del Estado en la economía pretende alterar la asignación de recursos que ha determinado el libre juego de las fuerzas del mercado. El sistema de mercado distribuye el ingreso correlacionando la renta de la persona con su contribución al producto social, pero como la productividad del trabajo y el patrimonio de las personas dependen muchas veces de factores exógenos al individuo (posibilidades de educación, posesión de recursos en tierra y capital, etc) la distribución resultante del ingreso podrá parecer adecuada a algunas personas mientras que otras preferirían un grado de mayor igualdad.

El logro del objetivo de la redistribución exige que el Estado efectúe transferencias de ingreso y riqueza en los momentos de captación y uso de los recursos públicos. Otros medios quizá más directos de instrumentar el ajuste deseado son la legislación sobre salarios mínimos, la protección a los precios de ciertos productos agrícolas, la protección arancelaria, la legislación sobre competencia

§ C B
0002772

etc., que se constituyen como mecanismos con importantes efectos distributivos pero que pueden provocar mayores interferencias en el sistema de mercado.

El Estado también cumple una labor redistributiva sustancial a través de la política de gasto público de carácter social, es decir, a través del crecimiento relativo de las partidas destinadas a educación, salud, vivienda, asistencia y recreación, dentro del presupuesto estatal.

Por otra parte, generalmente se entiende que el objetivo de la redistribución supone un mayor tamaño del Estado por cuanto entre más grande sea la porción ocupada por el sector público, mayores serán las magnitudes susceptibles de redistribución.

En este orden de ideas, quizá el único límite y el único problema para lograr el objetivo de la redistribución estarían representados por un punto en el cual una tributación más alta o un gasto más elevado conduzca a una distribución más desigual, o cuando la burocracia y los entes estatales desvían o se apropian de los dineros públicos inicialmente a mejorar el nivel de vida de la población menos favorecida.

Otros elementos que afectan de alguna manera los índices

de distribución del ingreso son la inflación, la excesiva tributación indirecta y aún en el sólo crecimiento económico. La inflación y la imposición indirecta afectan negativamente pues las secuelas económicas de estos fenómenos se trasladan hacia la población más pobre y además porque la inflación es un factor determinante de una asignación poco eficiente de los recursos, y porque la imposición indirecta recae finalmente sobre las clases populares. Así mismo, aunque el crecimiento económico es bueno, él por sí solo no conlleva a una buena distribución, para lograrla es necesario incorporar de manera explícita objetivos distributivos en las estrategias de desarrollo a fin de evitar las consecuencias de la "intolerancia distributiva" que pueden llegar a comprometer la misma estabilidad social y política de los países.

1.1.3. Promoción del Desarrollo. El manejo de las finanzas públicas le dan forma al proceso de desarrollo de los pueblos, afectan el uso de los recursos globales y las pautas de financiamiento. El objetivo de la promoción del desarrollo ha estado un poco olvidado en las sociedades capitalistas subdesarrolladas, pues con frecuencia la política fiscal en estos países ha sido preponderantemente utilizada como instrumento para incentivar la inversión la tasa de ahorro de la economía, para influir sobre otros muchos campos específicos y en general para tratar de

incentivar la tasa de crecimiento de la economía en el corto plazo.

Debido a esto, el esqueleto teórico referente al objetivo de desarrollo económico no le brinda un análisis ni fácilmente aplicable a quienes tienen que tomar decisiones en materia de política fiscal respecto a como usar el instrumental fiscal para lograr ese objetivo.

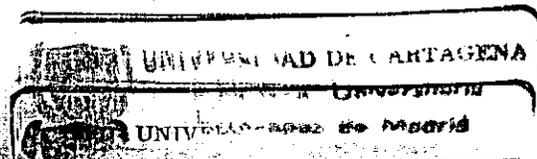
Sin embargo, la experiencia y la historia demuestra el carácter crucial de los gastos en infraestructura física y la inversión de carácter social (sobre todo en educación, salud, seguridad social, etc) pues sin una base productiva fuerte y sin una fuerza de trabajo preparada para laborar y para realizar labores de alta productividad es bastante difícil encontrar los senderos que conduzcan a un crecimiento económico importante en el largo y aún en el corto plazo.

Debido a que el propósito de alcanzar el desarrollo económico a través de un amplio gasto público riñe generalmente con la estabilidad de la moneda, con los propósitos de eficiencia y con las premisas del orden económico y jurídico basado en la propiedad e iniciativa privada es necesario definir muy claramente los objetivos de la política económica sacrificando unos objetivos fiscales y económicos a costa de la obtención de otros.

Como mínimo, todo concepto de progreso estrictamente económico debe ir más allá del aumento del ingreso per cápita y considerar también la reducción de la pobreza y una mayor equidad, el progreso de la educación, la salud, la nutrición y la protección del medio ambiente, y ellas son todas funciones inherentes al estado más importante que simplemente la de sustituir a los mercados cuando estos no funcionan bien.

Al definir y proteger los derechos de propiedad, establecer eficaces sistemas jurídicos, judiciales y normativos, mejorar la eficiencia de la administración pública y proteger el medio ambiente el Estado sienta las bases del desarrollo. Así pues, en varios aspectos, la intervención del Estado es indispensable para el desarrollo y tal intervención probablemente es positiva si armoniza con el mercado pues la experiencia práctica indica que un dirigismo absoluto o una intervención nula conduce a resultados no muy alentadores.

1.1.4. Estabilización Económica. Los objetivos referidos a la acción del gobierno se ocupan en su mayoría, de los aspectos relacionados con los efectos en el largo plazo. Sin embargo, una parte importante de la política fiscal se ocupa de cuestiones relacionadas directamente con la función del gobierno en el corto plazo como por ejemplo, la acción de los gastos e ingresos públicos como factores



40
de creación o absorción de la demanda global que experimenta la economía a fin de combatir la recesión económica o las situaciones de inflación, en una palabra, lograr la estabilización.

Esta función estabilizadora difiere de las demás funciones tanto desde el punto de vista del plazo en el cual se espera que las medidas adoptadas tengan efecto como también en lo que hace a la esencia misma del papel que le cabe cumplir al Estado.

Su campo de acción es el de mantener un alto nivel de utilización de los recursos económicos disponibles y un valor estable de la moneda, o sea el de tratar de mantener dentro de los límites aceptables para la sociedad las posibles desviaciones respecto al nivel de pleno empleo y de estabilidad de precios.

El uso de las finanzas públicas con fines compensatorios descansa sobre la idea relativamente simple de que variando (aumentando o disminuyendo) el nivel de demanda agregada a través de cambios en los niveles de gastos públicos y/o impuestos - afectando de esta manera la demanda pública y privada - es posible ajustar la demanda con el valor de la producción y de esta forma corregir el desequilibrio evitando de paso incrementos en el desempleo y la inflación.

41
En caso de que predomine el pleno empleo y la estabilidad, el papel de las finanzas compensatorias no sólo será mantener el nivel de empleo y precios, sino también el de proporcionar una expansión en la demanda de acuerdo con las posibilidades de crecimiento de la capacidad de producción.

Esto implica que la política de estabilización en una economía no significa simplemente estabilizar el nivel de rentas, sino que deberá estructurar una forma de acción que entregue como resultante un ritmo de desarrollo que se mueva a lo largo de un sendero de equilibrio y que trate de mantener bajo los niveles de desempleo e inflación y los precios estables en el proceso de expansión.

1.2. INSTRUMENTOS FISCALES

Son muchos los instrumentos con que cuenta el Estado para llevar a cabo la dirección general de la economía, la prestación de servicios estrictamente públicos y de tipo esencial como la justicia y la defensa nacional, para lograr el ajuste de las fallas originadas en el mercado o en el tipo de estructura que el mercado presenta.

Algunos de tales instrumentos son de carácter general, en cuanto sirven de vehículo a diferentes áreas de la

política económica (monetaria, cambiaria, fiscal, de comercio exterior, etc) ; otros son de carácter particular en cuanto desarrollan sólo una de estas áreas.

Entre los instrumentos de carácter particular se encuentran los fiscales que incluyen, entre otros, los ingresos públicos, el gasto público, la inversión pública, el déficit fiscal y las emisiones monetarias.

1.2.1. Ingresos Públicos. Para llevar a cabo sus funciones de provisión de bienes, redistribución del ingreso, regulación de la economía, etc. , el Estado debe contar con recursos de financiamiento. Para este fin, se imponen una serie de gravámenes con cargo a los agentes económicos.

Los ingresos totales de la nación por concepto de recaudos que realiza el Estado pueden clasificarse en dos grandes grupos: Ingresos Corrientes e Ingresos de Capital.

Los ingresos totales de la nación por concepto de recaudos que realiza el Estado pueden clasificarse en dos grandes grupos: Ingresos corrientes e Ingresos de capital.

Los primeros constituyentes disponibilidades regulares del Estado, predecibles con cierto grado de certidumbre, ellos pueden escalafonarse como ingresos tributarios o

no tributarios. Los ingresos tributarios incluyen a grandes rasgos los impuestos, que tienen el carácter de una imposición unilateral del Estado, cuyo pago es obligatorio por parte del contribuyente. Tienen como objetivo inicial el financiamiento general de servicios, que por su naturaleza colectiva o de carácter esencial deben beneficiar a toda la población, independientemente de su condición social y económica.

Los impuestos pueden ser directos (Renta, predial, etc) o indirectos (ventas, importaciones, a la gasolina, al valor agregado entre otros). Los impuestos directos se imponen a las unidades institucionales de acuerdo con su patrimonio o ingreso. Por su parte los indirectos se imponen a las unidades productoras y gravan la producción, la importación de bienes o servicios, la utilización de factores productivos o el consumo de ciertos bienes y servicios.

A su vez, los ingresos no tributarios suelen incluir las tasas o tarifas, las contribuciones, rentas contractuales y otros.

Las tasas o tarifas corresponden a la cantidad de dinero que se cobra por un bien o servicio público, esta cantidad de dinero guarda una relación con la cantidad del servicio y se modula en función de los costos respectivos, aunque

muchas veces tienen en consideración ciertos criterios distributivos. En el caso del precio, existe cierta "voluntariedad" en el pago, de acuerdo así el individuo o agente económico tiene la capacidad económica para sufragar el servicio.

Una fuente adicional de ingresos del Estado lo constituyen las rentas contractuales y otros ingresos no tributarios los cuales incluyen, de una parte, las rentas del patrimonio estatal (regalías, etc) particularmente las provenientes de su dominio territorial sobre las minas, el subsuelo y demás; y de otra, los beneficios obtenidos por los monopolios fiscales (licorerías, juegos de suerte y azar, etc) y por las empresas industriales comerciales del estado. Se incluye también dentro de la clasificación de otros ingresos no tributarios, algunos de importancia menor como las multas.

El otro gran grupo de ingresos del Estado lo constituyen los ingresos de capital que son de menor cuantía comparativamente con los ingresos tributarios, aunque no por ello de menor importancia. Incluyen los recursos del balance del tesoro y los recursos de crédito interno y externo, repetidamente destinados para refinanciar las deficitarias empresas estatales.

1.2.2 Gasto e Inversión Pública:

El gasto público es el punto de arranque de la actividad económica del Estado. Los gastos públicos pueden financiarse con impuestos, préstamos internos o externos o mediante la emisión de dinero, y las consecuencias del uso de los diferentes métodos de financiamiento de una corriente dada de gastos públicos en los niveles de precios, demanda, producción e inversión privada depende de las estrategias utilizadas por las autoridades fiscales y monetarias.

El gasto público está representado por los desembolsos que el gobierno realiza en primera instancia para cubrir sus gastos de funcionamiento. Estos son considerados ordinarios o regulares y están conformados por los servicios personales, los gastos generales y la transferencia.

Desde otro punto de vista, el gasto público representa los desembolsos realizados por la administración pública (remuneración a los factores de producción vinculados con el sector público y la adquisición de bienes y servicios) destinados a satisfacer necesidades públicas y otras asumidas como públicas.

En los últimos años el gasto público ha aumentado vertiginosamente y en proporciones geométricas en el último tiempo como puede observarse al comparar los presupuestos de los países en los últimos años. Las razones para este aumento quizá se encuentren en la necesidad de combatir grupos por fuera de la justicia, en la necesidad de proteger y garantizar la seguridad, la justicia y el libre desenvolvimiento de los ciudadanos al interior del país, en los mayores controles y regulaciones, en la creciente complejidad de los mercados y demás instituciones económicas, en el auge de movimientos obreros en el sector público por peticiones salariales, en el desarrollo de la legislación laboral, en la prevalencia de políticas proteccionistas, la influencia de grupos de presión, la corrupción administrativa, etc. Pero además incide el hecho de que el Estado intervenía en muchos aspectos de la vida cotidiana, entre otras: Promoción de exportaciones, producción de bienes económicos y el mantenimiento de vías. Para bien o para mal, desde hace unos cinco (5) años atrás, el Estado ha dejado de intervenir en muchos de los aspectos mencionados.

De otra parte, los recursos adicionales de que disponga el Estado después de cubrir sus gastos de funcionamiento se destinan a la inversión.

Las inversiones públicas comprenden:

1. Las inversiones propiamente dichas, que incluyen:

- Las inversiones en infraestructura que el sector privado no tiene interés en realizar, por ejemplo: Carreteras, infraestructura eléctrica, hidráulica, de transporte y comunicaciones.

- Las inversiones sociales (servicios públicos domiciliarios, escuelas, hospitales, equipamientos culturales, instituciones de educación media, técnica y superior, de investigación y tecnológica, recreación, asistencia en caso de desastres y asistencia a personas de la tercera edad.

- Las inversiones en seguridad (fiscalía, cárceles, organismos de seguridad, defensa del territorio nacional, incremento del pie de fuerza, etc).

2. Los subsidios e incentivos a las inversiones privadas (política industrial, precios de sustentación agrícola, entre otros).

Estas inversiones públicas propiamente dichas se incluyen anual o pluri-anualmente en el plan de inversiones públi

cas que se expide mediante ley¹. Estas inversiones del Estado son financiadas con ahorro público o con déficit fiscal - este último más regularmente.

$$I_G = S_G + D_G$$

I_G = Inversión pública

S_G = Ahorro Público

D_G = Déficit del sector público o fiscal

En el momento en que el ahorro público se aproxima a cero el Estado sólo tendrá una alternativa en el caso de que quiera mantener las inversiones: Financiarlas a través de déficit.

1.2.3 Déficit Fiscal:

El déficit fiscal es en parte consecuencia de la inestabilidad de la economía y de un mal comportamiento del sector público. Es una situación que da lugar a diversas dificultades. Los traumas que se originan por esta razón tienen todos que ver con el hecho de que el déficit no es otra cosa que un exceso de egresos públicos sobre los ingresos públicos.

1. Artículo 341 Constitución Nacional.

El déficit se puede constituir como un factor de desequilibrio de la economía dada la forma como puede contribuir al deterioro del sector externo y a la agudización de distorsiones en el sector monetario. Sin embargo, la existencia de un déficit y aún el incremento de su nivel en algunos períodos no necesariamente tiene una significación negativa económicamente hablando, pues si el modelo de desarrollo que se adopta responde a una concepción dentro de la cual el gasto estatal cumple un papel reactivador, se supone que el déficit no debería ser un problema si gracias a este desbalance se logra un mayor dinamismo de la economía.

El exceso de egresos sobre los ingresos públicos puede financiarse o cubrirse recurriendo a tres formas: El crédito externo, el crédito interno (crédito del banco de la República), o transferencias de recursos de un nivel del estado a otro), o recursos de ahorro interno del sector privado (de las empresas superavitarias del sector privado). Cada una de estas formas de financiación del déficit puede en determinados casos acarrear problemas.

1. Si el déficit se financia con ahorro externo y tal situación coincide con una época de crisis se puede originar un grave problema macroeconómico pues las exigencias

de los acreedores pueden llevar a que el Estado incremente la carga impositiva, disminuya sus inversiones y gastos y ello puede afectar aún más la producción y la productividad de las empresas, la capacidad de compra de los consumidores, el ritmo de crecimiento de la economía, la distribución del ingreso, e incrementar los niveles de precios, inflación, desempleo y pobreza.

2. Si se cierra la posibilidad de financiar el déficit con ahorro del resto del mundo, éste puede buscarse ya sea a través de la desacumulación de reservas internacionales o mediante la emisión de dinero por parte del Banco de la República, pero ello puede generar problemas de carácter monetario e inflacionario pues ese mayor circulante al no estar respaldado por incremento similares en la producción nacional genera irremediablemente inflación.

3. De otra parte, si se recurre al mercado de créditos internos - por ejemplo a través de la emisión de títulos de ahorro nacional (TAN) - se pueden causar variaciones de incremento en las tasas de interés del mercado.

Por ello, la posibilidad de corrección del desequilibrio fiscal representa uno de los pilares fundamentales del proceso de reordenamiento macroeconómico.

1.2.4 Emisiones monetarias:

Muchas veces para cubrir el déficit es imperioso que el Banco Central emita dinero. Cuando el déficit fiscal no se alcanza a cubrir con crédito externo, interno o mediante la desacumulación de las reservas internacionales, el gobierno se ve obligado a emitir dinero sin pensar inicialmente las implicaciones que esa política monetaria tenga sobre la economía.

Desde el punto de vista fiscal generalmente se acepta que la emisión de dinero para tapan el déficit es expansionista, pues crea presiones inflacionarias que tenderan a ir en contra de las metas de crecimiento monetario. Al ser superado el margen monetario, el ritmo de crecimiento de los precios aumenta y esto perjudica directamente a los asalariados quienes no pueden protegerse ni defenderse contra el flagelo de la inflación.

1.3 IMPORTANCIA Y ALCANCES DE LA INTERVENCION DEL ESTADO EN LA ECONOMIA COLOMBIANA

1.3.1 Importancia:

La influencia que el sector público colombiano ejerce sobre las actividades económicas se manifiesta de maneras

diversas, entre otras a través de su participación directa en la provisión de bienes y servicios, de su participación en la actividad productiva, de los pagos que realiza al sector productivo y del empleo que genera. El continuo proceso de intervención se aprecia con claridad en las estadísticas sobre valor agregado, gasto público, tributación total y formación bruta de capital relacionados con el PIB.

En función de lo anterior, diversos indicadores muestran la importancia relativa del Estado en la vida económica del país. En primer lugar podríamos señalar la participación del sector público en la demanda de bienes y servicios.

CUADRO 1

PARTICIPACION DEL GASTO PUBLICO EN EL PIB
(COMO PROPORCION DEL PIB)

| | Participación Gtos públicos | Participación Gtos de cons. | Tributación total | Participación Inversión | Participación Generación del valor agregado |
|---------|-----------------------------|-----------------------------|-------------------|-------------------------|---|
| 1975-79 | 11.81% | 8.54% | 13.2% | 3.27% | 16.3% |
| 1980-83 | 18.7% | 10.7% | 14.6% | 8.0% | 18.7% |

FUENTE: DANE. El sector Público Colombiano. 1970-83 Bogotá 1986.

El cuadro muestra que el gasto público neto pasó de representar el 11.8% del PIB en el período 1975 - 79 al 18.7% en el período 1980-83. Esto indica que el tamaño relativo del sector público registró un incremento importante de casi 9 puntos porcentuales y su principal dinamizador ha sido la inversión cuya participación del sector público en la generación del valor agregado, en la remuneración a los asalariados, en la formación interna bruta de capital o su contribución al PIB sectorial permiten llegar a la misma conclusión. En general se aprecia una tendencia definida del sector público a desempeñar un rol cada vez más activo dentro del conjunto de la economía: Gastar un porcentaje creciente del PIB.

Sin embargo esta alta inversión del Estado en la economía ha exigido el incremento de la tributación total y el compromiso de realizar un alto porcentaje de la inversión.

1.3.2 Alcances:

Se ha sostenido en muchas ocasiones y por muchos economistas que el Estado debe intervenir en la economía ya sea mediante políticas monetarias y fiscales o por medio de controles sobre la actividad del sector privado, con el propósito de promover y orientar en una dirección específica el desarrollo económico de un país.

Según esta ideología, el desarrollo económico puede ser acelerado con la intervención directa del Estado en la producción y distribución de los diferentes bienes y servicios, para de esta manera dirigir la economía por cauces previamente establecidos.

Pueden obtenerse así resultados más favorables de los que lograrían si la economía se desarrollara bajo la influencia de las "fuerzas naturales del mercado". Dentro de este orden de ideas, el alcance de la intervención estatal en la economía dependerá de los objetivos generales que se establezcan con relación al futuro desenvolvimiento de la economía, a los cuales debe forzosamente supeditarse el sistema económico.

Al respecto, la constitución de 1991 en su artículo 334 expresa que "la dirección general de la economía estará a cargo del Estado. Este intervendrá en la explotación de los recursos naturales, en el uso del suelo, en la producción, distribución, utilización y consumo de los bienes y en los servicios públicos y privados, para racionalizar la economía con el fin de conseguir el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, la distribución equitativa de las oportunidades y los beneficios del desarrollo y la preservación de un ambiente sano.

De manera especial para dar empleo a los recursos humanos y asegurar que todas las personas, en particular los de menores ingresos, tengan acceso efectivo a los bienes y servicios básicos. También para promover la productividad, la competitividad, y el desarrollo armónico de las regiones.

Con esto, la carta política preconiza la intervención activa del Estado en la economía, pero sin fijar límites reales en cuanto a campo de actuación. Tal intervención tendrá lugar reconociendo la iniciativa privada y la libre competencia. (Artículo 333 Constitución Nacional).

Concretando, los alcances de la intervención del Estado en la Economía, y remitiéndonos específicamente al campo fiscal, el sector público influye en la economía no sólo a través de la tributación y el gasto, sino también a través de instrumentos jurídicos y constitucionales o normativos de intervención (como los controles de precios en el sector agrícola y el otorgamiento de licencias, licitaciones públicas, legislación obrera y salarial).

2. CONDICIONES DE LA ECONOMIA COLOMBIANA DURANTE
EL PERIODO 1986 - 1991

2.1. 1986

2.1.1. Medidas Fiscales aplicadas. Desde 1.984 se adoptaron importantes medidas de ajuste a las finanzas del Estado, entre las que se destacan las leyes 30 y 50 de 1984 y la ley 4 de 1.985.

En relación a las finanzas departamentales y municipales en 1986 se expidió la ley 12 mediante la cual se busca fortalecer los fiscos de las pequeñas localidades que constituyen la inmensa mayoría del país. De otra parte, se aprobó la reforma tributaria (ley 75 de 1986) hacia finales del año, ella en resumen contemplaba:

1. Eliminación de una serie de descuentos, deducciones y beneficios para grupos específicos.
2. Exclusión del pago de impuestos sobre una gran cantidad de contribuyentes asalariados.
3. Se igualan al 30% la contribución de todos los tipos de sociedades.

4. Eliminación de la doble tributación.
5. Unificar en 18% el impuesto sobre el valor CIF de las importaciones asignando 10,4% al Gobierno Nacional Central, 6% a Proexpo, y 1,6% al IFI y la Caja Agraria.
6. Incentivar la capitalización empresarial y el desarrollo del mercado de capitales.

Igualmente se amplió la base tributaria, se reformó y reestructuró el impuesto a las ventas, se ejerció un mayor control a la evasión y en cuanto a los sistemas de retención se trató de aumentar su cobertura.

Además se buscó dar tratamiento preferencial a los productores del sector agropecuario buscando fortalecer y consolidar definitivamente la producción del sector.

2.1.2. Objetivos de las Medidas. El principal objetivo de las autoridades económicas en Colombia durante 1.986 fue la consolidación del proceso de ajuste macroeconómico siendo la corrección del desequilibrio fiscal un pilar fundamental de dicho proceso, se buscaba específicamente reducir el déficit de la nación de un 3,5% a un 1,8% del PIB, a través de un incremento en los ingresos, reduciendo a la vez los gastos, especialmente los de inversión, dado lo difícil que resulta reducir los de funcionamiento.

Además se pretendió hacer compatibles el crecimiento y la equidad bajo el pretexto de que era preferible un comportamiento acelerado con el fin de lograr una mayor equidad; para tal efecto, se trató de hacer mucho más efectiva la inversión que se realizaría en el campo social (salud, educación, vivienda, saneamiento ambiental, infraestructura, obras públicas, etc). Por otro lado, se buscó reorientar el gasto público hacia la demanda interna para tratar de estimular la generación de empleo.

Las medidas adoptadas en años anteriores (Reforma tributaria de 1.983 y otras medidas de carácter fiscal anterior a 1986) procuraban un avance importante en el recaudo tributario a través de la recuperación de la importancia de la tributación como fuente de financiación pública. En 1986, el objetivo persistía, pero se le adjuntó el propósito de restringir el gasto público haciéndolo un poco más flexible mediante la congelación de las nóminas y autorizando un incremento de tan sólo el 10% para el salario de los trabajadores del sector público, controlando además gastos superflúos de funcionamiento.

La ley 12 buscaba continuar el proceso de fortalecimiento de los fiscos departamentales y municipales, y promover la descentralización fiscal y administrativa. La medida procuraba elevar sustancialmente la participación de los municipios en el IVA.

El objetivo de la reforma tributaria consistía básicamente en lograr una mayor equidad y eficiencia en la asignación de la carga tributaria entre los diferentes agentes de la economía, o sea mejorar la equidad horizontal del sistema, simplificar los trámites, ejercer un mayor control sobre la evasión, recaudar mayor cantidad de dinero por concepto de impuestos directos, renta y complementarios y comercio exterior específicamente a fin de disminuir el déficit.

En general, desde el comienzo de la administración Betancur se trató de mejorar la equidad y la distribución del ingreso tratándose de hacer compatibles crecimiento y equidad aunque fuese sacrificando un crecimiento acelerado, esto para hacer posible el incentivar la producción a través de la demanda.

2.1.3. Principales Resultados. El último año de la administración Betancur golpeó fuertemente el gasto estatal, especialmente la inversión (sólo creció 23% respecto al año anterior y disminuyó su participación en el total de gastos del gobierno central respecto a la misma fecha) y muy específicamente el gasto social que sólo mostró incrementos porcentuales en los rubros de obras públicas y salud, registrando retrocesos en educación, defensa y energía, con respecto al año anterior, todo esto en su propósito de lograr la corrección del desequilibrio

fiscal.

Esto sorprendió, pues se recargó el peso del ajuste sobre los gastos que se dirigen regularmente hacia las franjas más pobres de la población. Paradójicamente y al pasar de la intención de recortar los gastos de funcionamiento, estos crecieron aunque en forma moderada afortunadamente. Por su parte los recaudos tributarios mantuvieron su dinámica al crecer un 26% con respecto al año anterior. Dentro de los ingresos, a pesar de que se alcanzó a incrementar la elasticidad y el dinamismo del impuesto a la renta, y por consiguiente de la tributación directa, las crecientes funciones del Estado y sus mayores gastos de funcionamiento hicieron que esa tributación directa perdiera importancia relativa dentro de los ingresos totales. Afortunadamente esa pérdida de importancia fué compensada por el mayor peso relativo de la imposición indirecta, lo que en últimas influyó negativamente en la demanda y no permitió mejorar la distribución del ingreso.

De otra parte, el notable repunte de las finanzas del Fondo Nacional del café personificado en un superávit debido a la bonanza cafetera permitió registrar un superávit en el total del sector público del orden del 0,3% del PIB.

2.2. 1987

UNIVERSIDAD DE CARTAGENA
Biblioteca Universitaria

2.2.1. Medidas Fiscales Aplicadas.

1. Ampliación de la base tributaria eliminando numerosas exenciones y beneficios tributarios e incluyendo nuevos contribuyentes, entre ellos las empresas industriales y comerciales del Estado.
2. Simplificación de los procesos de administración y recaudo de los impuestos.
3. Estricto control del gasto de funcionamiento buscando que no se presentaran incrementos excesivos.
4. Reestructuración del sistema tarifario buscando incrementar las disponibilidades de recursos del gobierno central.
5. Se contempló efectuar una fuerte persecución a la evasión e impedir al máximo la elusión del impuesto.
6. Incremento en el impuesto de las ventas (este incremento estaba contemplado dentro de la reforma tributaria de 1.986)
7. Racionalizar los gravámenes a las importaciones con el doble propósito de satisfacer las demandas represadas desde años anteriores, y lograr un incremento importante en los recaudos tributarios por este concepto.

8. Constitución de una cuenta en el Fondo de Monedas Extranjeras (FODEX), a raíz de la bonanza cafetera de 1986, mediante la cual se canalizan recursos excedentes de entidades superávitaris del sector público, como el Fondo Nacional del Café y ECOPETROL, a otras deficitarias con el propósito de servir cumplidamente los compromisos de deuda externa, especialmente la contraída por el sector eléctrico, pero únicamente para situaciones transitorias.

9. Eximir de la obligación del pago de impuesto a los contribuyentes de las escalas más bajas del gravámen.

2.2.2. Objetivos de las Medidas. El objetivo primordial de la política económica en general en el año 1.987 fué el de impulsar el crecimiento económico en un clima de estabilidad económica. Esto hacía imprescindible el mantener el ajuste económico alcanzado en los últimos años.

Para lograrlo era fundamental generar un monto de ahorro interno que alcanzara a compensar la caída previsible de las cotizaciones internacionales del precio del café. El propósito hacia necesario reducir el gasto doméstico e impulsar el crecimiento de la economía.

La política económica debía entonces orientarse hacia el mantenimiento de un estricto control y equilibrio entre los fuentes de ahorro interno y sus usos. El equili

brio era indispensable no sólo para alcanzar el crecimiento económico deseado sino también para evitar la aceleración del ritmo inflacionario.

En cuanto al manejo de las finanzas públicas, ellas en 1987 se orientaron hacia el logro de dos objetivos diferentes, pero complementarios:

- Continuar los esfuerzos de años anteriores con el propósito de lograr el saneamiento fiscal total en el sector público no financiero.
- Facilitar la transferencia de recursos entre entidades superavitarias, ECOPETROL y CARBACOL específicamente y entes deficitarios del sector eléctrico que desde entonces mostraban su inoperancia e ineficiencias.

A la vez, se buscó proveer a la autoridad de un mayor control y flexibilidad en la ejecución del gasto público. Esa discrecionalidad se requería para compensar los superavit y déficit que se generan en los diferentes niveles del sector público.

Era imperativo eliminar el efecto de la reducción en los precios internacionales del café sobre las finanzas del

sector público y el previsible déficit para reducir así la presión sobre los recursos de ahorro interno y sobre la tasa de interés del mercado, facilitando y estimulando la posibilidad de financiación de la inversión privada productiva.

2.2.3. Principales Resultados. Los ingresos corrientes del gobierno se expandieron a una tasa nominal del 39% resultado explicable gracias al propósito de la reforma tributaria del año anterior, la cual pretendía incrementar los recaudos y lograr una mayor eficiencia con mejora en la equidad y neutralidad de las cargas impositivas.

De igual forma, los ingresos no tributarios duplicaron su nivel con respecto al año anterior, impulsados en buena parte, por las transferencias del Fondo Nacional del Café y las regalías petroleras.

Durante 1987 el sector mantuvo una adecuada política de racionalización del gasto, en tal sentido es digno destacar el mayor ritmo de crecimiento de los gastos de inversión frente a los de funcionamiento.

La administración central redujo su déficit, mientras que el sector de los hidrocarburos produjo un sensible superávit que sirvió, en buena parte, para compensar los

desajustes originados por algunas empresas descentralizadas, entre ellas las del sector eléctrico.

Estas empresas del sector eléctrico notables dificultades para hacer frente a los vencimientos de las considerables cuantías de deuda externa que contrajeron a fines de la década de los 70' y comienzos de los 80' y cuyo servicio aumentó notablemente por efectos de la aceleración del ritmo de devaluación. Frente a esto dichas empresas y otros organismos descentralizados tuvieron que acudir al FODEX en forma reiterada para financiar sus faltantes hecho que debilitó la capacidad de racionalizar el gasto en esas empresas, y que terminó dificultando el manejo monetario.

Resumiendo el manejo de la bonanza externa del año anterior y el buen desempeño de Ecopetrol se manejaron con criterio cortoplacista buscando básicamente satisfacer las necesidades de liquidez inmediata de algunas empresas estatales y cubrir los desequilibrios presupuestales de otras, debido a ello no se pudo lograr el equilibrio deseado, aunque la reducción del déficit del Gobierno Central permitió generar un mayor ahorro doméstico y compensar en algo el desahorro del Fondo Nacional del Café.

El déficit del sector público en su conjunto fue el orden

del 2% del PIB y para cubrirlo se recurrieron a dos soluciones sumamente peligrosas:

- La monetaria, plasmada en una emisión desordenada y,
- la fiscal, cuya fuerza radicó en la imposición indirecta.

Ambas alternativas resultaron siendo inconvenientes en el mediano plazo pues desestimularon la demanda y aceleraron la inflación y esto obviamente aplazó nuevamente la recuperación.

2.3. 1988

2.3.1. Medidas Fiscales Aplicadas. En 1988 se continuó el proceso de la política económica y fiscal aplicada desde 1986, encaminado a lograr un adecuado nivel de crecimiento económico con estabilidad de precios.

La política fiscal del gobierno tomó la decisión de participar directamente en la recuperación de las finanzas del sector eléctrico, a través de transferencias y préstamos al sector.

Otras medidas en el año fueron:

1. La colocación de TREN en ECOPETROL y otras empresas.

del sector público con situación superavitaria para fortalecer definitivamente la idea del año anterior, de propiciar las transferencias del ahorro al interior del sector público.

2. Dar cabida al aumento de los recursos requeridos por la inversión privada evitando que el ahorro se desplazan extremadamente hacia la actividad pública.

3. Controlar el gasto corriente, lease de funcionamiento, reajustando por debajo de los índices de inflación los salarios en el sector público.

4. Se autorizó al Ministro de Hacienda y Crédito Público el crédito "oncorde" y financiar con reservas internacionales y crédito externo el deficit.

2.3.2. Objetivos de las medidas. La politica fiscal buscaba una reorientación del gasto público para tratar de impulsar los proyectos de inversión del programa de Economía Social (PES) y, controlar los gastos de consumo.

También se buscaba en lo máximo posible el equilibrio presupuestal del gobierno Nacional, elevar los niveles de ahorro público del sector central, de las entidades descentralizadas, consolidar el crecimiento económico,

lograr un clima favorable para la inversión privada y hace mucho más visible los resultados de la inversión pública.

2.3.3. Principales Resultados. Los objetivos en el campo de la inversión se cumplieron, y en menor grado los referentes al control de los gastos corrientes. El déficit del sector público no financiero mostró un significativo deterioro al pasar del 1,4% en 1987, a 2,5% del PIB en 1988 como consecuencia del irremediable incremento de los gastos de funcionamiento que crecieron 32%, el deterioro de las finanzas de ECOPETROL; como contrapeso, se registró un mejor comportamiento de las finanzas del Fondo Nacional del Café y un incremento del orden del 30% de los ingresos corrientes del gobierno central.

Por otra parte, la inversión pública se recuperó y presentó un significativo aumento nominal del 45%, pero este mayor flujo presionó fuertemente el alza del déficit, que de paso digamos que se financió en un 70% con crédito externo y en una proporción decreciente de sólo 30% con crédito doméstico.

Como consecuencia de los mayores gastos necesarios para cubrir los requerimientos de programas sociales y de seguridad, el gobierno central tuvo un déficit de 1,4% del

del PIB. La inversión se orientó a la agricultura, obras públicas, programas del PNR - Plan Nacional de Rehabilitación -, Vías de comunicación e infraestructura social.

El rubro más dinámico dentro del avance de los ingresos lo constituyó los impuestos directos. Las operaciones monetarias del gobierno central no implicaron expansión de la base monetaria, pues el déficit de este organismo no se financió con emisión.

Los gobiernos regionales y locales reportaron un significativo incremento en sus inversiones, además las crecientes transferencias del IVA y la estabilidad de sus recaudos tributarios permitieron cubrir sus mayores erogaciones y ampliar sus excedentes financieros; Otras entidades descentralizadas del sector público mostraron notables avances en su inversión, por ejemplo, las empresas del sector de las telecomunicaciones lograron triplicarla afortunadamente recurriendo a recursos propios.

El fatídico sector eléctrico se recuperó pero esta recuperación es explicable en gran parte por el apoyo del Gobierno Central (vía transferencias y préstamos) y por la desaceleración de sus "inversiones". Por su parte, el sector cafetero a través del Fondo Nacional del Café mostró una situación de equilibrio que contrastó con su déficit del año anterior.

2.4. 1.989

2.4.1. Medidas Fiscales Aplicadas. El manejo de la política fiscal en 1.989 debió hacer frente a situaciones de gran complejidad que desde años anteriores se avisaban, y que exigieron la rápida adopción de medidas correctivas especiales.

Las situaciones eran básicamente dos. Primera: la suspensión de las cuotas cafeteras, y segunda: la caída vertical de los precios internacionales del grano; Las medidas en este sentido consistieron en introducir algunos ajustes en el manejo de este frente para adaptarlo a la próxima situación.

Se decidió que los precios internos reflejaran gradualmente la realidad del mercado externo, de modo que el déficit del FNC no ocasionara traumas fiscales a nivel del sector público. Complementariamente se redoblaron esfuerzos para controlar el gasto, particularmente el de inversión cafetera.

Otras medidas tendientes a mejorar los ingresos fiscales del gobierno nacional, departamental y municipal, fue la introducción del IVA al cemento y el aumento en los precios de la gasolina. Como medida anti-inflacionaria, se tomó la decisión de reajustar los salarios gubernamentales

25%, 3 puntos porcentuales por debajo de la inflación de 1.988, adicionalmente se reforzó la disciplina para disminuir el ritmo inflacionario.

Adicionalmente se adoptaron modificaciones en la estructura arancelaria tendientes a reducir los gravámenes a las importaciones. El gobierno nacional aumentó las transferencias a los municipios por recaudo del IVA del 34.5% con el propósito de viabilizar la descentralización fiscal.

La anárquica situación del orden público a fines de 1.988 e inicios de 1.989 exigió el aumento en el apoyo logístico y de pie de fuerza para las instituciones de seguridad y defensa nacional, además se fortaleció el poder judicial.

2.4.2. Objetivos de las Medidas.

- Evitar que el déficit como proporción del PIB aumentara a fin de controlar las presiones monetarias que surgen al financiar el déficit.
- Mantener el ordenamiento macroeconómico a través de la coordinación de los frentes cambiario, fiscal y monetario.
- Controlar a máximo la inversión pública y reducir el gasto de funcionamiento.

- Preservar el equilibrio en el manejo de los sectores fiscal y externo para propiciar un normal funcionamiento de la economía.

2.4.3. Principales Resultados. Las medidas adoptadas trajeron resultados de diversa índole. El sector público mantuvo su déficit en niveles más o menos aceptables (2.3% del PIB). El ahorro público aumentó en 1,8%, este resultado fue consecuencia del menor ritmo de crecimiento de los gastos de las entidades y empresas descentralizadas, que permitió compensar el deterioro de las finanzas del Fondo Nacional del Café y los mayores gastos en defensa.

Los ingresos totales se incrementaron, el ritmo de crecimiento del total de gastos disminuyó y la inversión pública creció aunque no a niveles muy altos debido al desplazamiento temporal de su ejecución a fin de atender problemas prioritarios como la situación de orden público.

En el sector eléctrico, el lento recaudo de las ventas de energía, el retardo en el desembolso del crédito externo para la Empresa Eléctrica de Bogotá, las demoras en la puesta en funcionamiento de la hidroeléctrica del Guavio, la postergación de proyectos como el de Riogrande y Arrieros del Micay son ejemplos de factores que determinaron la disminución de la inversión en el sector.

S C I B
00027722

El Gobierno Nacional Central presentó un déficit superior al del año anterior en atención a la obligación de este ente de cumplir los compromisos de servicio de deuda externa a cargo de las instituciones descentralizadas y del sector eléctrico. Presentó además una disminución en su ahorro debido al incremento de sus inversiones, y a los mayores gastos destinados hacia la justicia.

De otra parte, los ingresos por tributación directa ganaron importancia, el impuesto a la renta generó ingresos superiores al de años anteriores. Los recaudos por impuestos indirectos perdieron participación pues los gravámenes que recaen sobre el comercio exterior evolucionaron muy lentamente resultado del menor dinamismo de las importaciones. El impuesto a las utilidades de las Empresas Industriales y Comerciales del Estado (ECOPETROL específicamente) mostró un incremento inusitado respecto al año anterior en virtud a que por diferencias en cuanto a la interpretación de la ley que creó dicho impuesto, durante 1.987 y 1.988, se liquidaron los tributos sobre una base inferior a la que le correspondía. La rectificación de ese error amplió la base gravable y las sanciones correspondientes a las dos vigencias fiscales anteriores produjeron el citado aumento.

2.5. 1.990

2.5.1. Medidas Fiscales Aplicadas.

1. Recorte de la apropiación presupuestal para la inversión del Gobierno Central.
2. Congelación en el Banco de la República de los recursos del Fondo Nacional del Café.
3. Incremento del 10% en los precios de la gasolina.
4. Disminución en términos reales de la inversión pública.

En el esfuerzo por mejorar el grado de cumplimiento de los objetivos fiscales y monetarios se observa un intento de introducir un manejo ordenado en varios frentes del sector descentralizado, especialmente del Fondo Nacional del Café.

Corrido 1.990 empezó a ejercer plenamente sus funciones el Consejo Superior de Política Fiscal - CONFIS - organismo creado en 1.989 como organismo evaluador, coordinador y director de la política fiscal del gobierno. Su objetivo: lograr una adecuada coordinación de esta política con el manejo de los demás frentes: monetario, cambiario, etc.

dentro del marco de las metas trazadas por el Plan de Desarrollo Económico.

Hacia finales del año se expidieron una serie de normas en materia tributaria, dentro de las cuales es destacable la ampliación de la base gravable y el aumento del 10 al 12% en la tarifa del IVA, así como las facultades concedidas al gobierno para que a través de la modernización de las administraciones tributarias y aduaneras lograr mayores niveles de eficiencia en los recaudos.

2.5.2. Objetivos de las Medidas. Las medidas fiscales aplicadas en 1.990 tuvieron como objetivo principal buscar el equilibrio macroeconómico interno traducido en una reducción del déficit fiscal, de manera que la reducción del ritmo inflacionario se hiciera efectiva y permanente, ya que esto constituía una condición necesaria para que el proceso de apertura económica se consolidara sin graves traumas internos.

2.5.3. Principales Resultados. En 1.990 se dió una reducción importante del déficit a pesar de que durante el primer semestre del año, las finanzas públicas mostraban un significativo desajuste, el cual tuvo origen en problemas de las empresas del sector público, particularmente ECOPE TROL - como resultado de la intensificación de los atentados terroristas- y el deterioro de las finanzas del FNC como

consecuencia del definitivo rompimiento del pacto.

No obstante, el desarreglo fiscal fue de corta duración. Para el segundo semestre se presentaron condiciones diferentes: superávit del sector descentralizado, incluyendo el FNC, el gobierno nacional central logró reducir su déficit pues a pesar del pobre desempeño de sus ingresos con respecto a lo programado, se retrasaron los pagos especialmente los de inversión. El ajuste continuó durante el tercer trimestre a pesar de que el sector descentralizado empezó a mostrar nuevamente problemas por el deterioro de las finanzas del sector eléctrico y del Idema.

En cuestión de ingresos del gobierno central, estos aumentaban 36% sobresaliendo al respecto el comportamiento de los impuestos directos y el favorable desempeño a lo largo del año de las finanzas de ECOPETROL, el cambio de tendencia en el balance financiero de CARBACOL que pasó de un déficit a un superávit y el buen comportamiento del Imporentas. En cuanto a las rentas de carácter no tributario, es destacable la dinámica adquirida por las regalías petroleras y los superavit fiscales de establecimientos públicos y las utilidades de las empresas industriales y comerciales.

En contraste, se registró un sensible deterioro en los ingresos provenientes de los impuestos al comercio exterior

(específicamente el impuesto CIF a las importaciones). El poco dinamismo de dichos recaudos se explica por la reducción en la tasa impositiva - pasó de 18 al 13% -, la lenta evolución de las compras externas y el cambio que en la composición de estos se presentaron, dirigiéndose hacia bienes no gravable o con aranceles bajos relativamente hablando.

El impuesto a la renta mostró un crecimiento como ya se se dijo, explicable por el crecimiento del impuesto, la mejor gestión de la administración de impuestos en relación con los mecanismos de fiscalización y cobranza. Los grandes contribuyentes aportaron un porcentaje considerable de los recaudos sobresaliendo los tributos aportados por entidades del Estado como ECOPETROL y TELECOM. Los niveles de tributación vía IVA crecieron pero muy por debajo de la cifra registrada en 1.989 explicable por la baja en las ventas de cemento debido a la recesión en el sector de la construcción.

En cuanto a los gastos, los de funcionamiento del gobierno central crecieron moderadamente a pesar de los mayores erogaciones causadas para mantener el orden público y la lucha contra el narcotráfico, los intereses de deuda pública se elevaron dada la expansión adquirida por el servicio de la deuda externa. Los incrementos en los gastos operativos del gobierno (valor de las nóminas, transfe

rencias a las regiones, pie de fuerza) son explicables dada la necesidad de mejorar salarios de jueces y miembros de la fuerza pública, entregar mayores recursos para la descentralización y la prioridad de los gastos en defensa y seguridad. Por su parte, las inversiones registraron incrementos aunque poco significativos.

2.6. 1.991

2.6.1. Medidas Fiscales Aplicados. Con el propósito de reducir aún más el déficit fiscal y contribuir a la baja en la inflación, el gobierno adoptó las siguientes acciones:

1. Establecimiento de un estricto control sobre las plantas de personal del sector público tratándo de no permitir aumento en los gastos de funcionamiento, además del desarrollo de una política de reestructuración de las plantas de personal del sector público.
2. Mantener, pero no incrementar la participación histórica de la inversión del gobierno central en el PIB.
3. Eliminar los créditos del Banco de la República como fuente de financiamiento fiscal.

4. Imposición y cumplimiento riguroso de las metas fiscales en cuanto a déficit, gastos de funcionamiento e inversión, además de la aplicación de la Reforma Tributaria.

2.6.2. Objetivos de las Medidas.

1. Reducir el déficit fiscal del gobierno, para contribuir a una inflación del 22% al finalizar el año.
2. Modificar la estructura de financiamiento del gobierno central.
3. Reducir el déficit del sector descentralizado para contribuir a un menor déficit del sector consolidado, además de reducir la brecha de financiamiento de sectores como el eléctrico, donde la estructura de ingresos no corresponde con los costos.
4. Crear una estructura tarifaria moderna, más estable y sin distorsiones en precios relativos y apropiados para una economía abierta.
5. Sentar las bases para una política clara de transferencias fiscales a departamentos y municipios a fin de promover la descentralización ordenada de recursos y responsabilidades.

6. Multiplicar el impacto de la inversión pública sobre el proceso de crecimiento económico haciendo énfasis en el incremento de eficiencia y calidad de las inversiones.

7. Promover la eficiencia en la gestión de recursos públicos como complemento a los esfuerzos del sector privado para alcanzar mayores índices de productividad.

2.6.3. Principales Resultados. Las finanzas consolidadas del sector público no financiero se caracterizaron por haber alcanzado la meta de equilibrio fiscal, tales finanzas arrojaron un déficit de sólo 0.03% del PIB lo que permitió vislumbrar una estabilidad relativa en el manejo del sector. Este resultado fué producto de la aplicación de una política fiscal más activa a través de mayores recaudos tributarios, la actualización tarifaria de los servicios públicos y un pequeño recorte en los programas de inversión de las actividades descentralizadas.

Preocupa que gran parte del ajuste de los egresos haya tenido en el rubro de la inversión. En este campo precisamente prevaleció la decisión de elevar el gasto en infraestructura a niveles compatibles con las necesidades del programa de apertura. Por su parte, los gastos no se redujeron proporcionalmente con las inversiones, por el contrario aumentaron.

Los pagos por transferencias fueron expansivos, su comportamiento estuvo ligado en buena medida, a la evolución del recaudo del IVA, consecuencia de la aplicación de la reforma tributaria de finales de 1.990 y la ampliación de la base gravable del impuesto que incorporó nuevos servicios. También contribuyó el mayor porcentaje que sobre el IVA debe cederse a los municipios.

La gran evolución del impuesto a la renta, se dió gracias a la adopción de medidas sobre la retención en la fuente, al efecto rezagado de la bonanza petrolera de 1.990 al establecimiento del denominado "impuesto de guerra" y al permanente esfuerzo de la administración de impuestos por reducir los elevados índices de evasión.

3. CONSECUENCIAS ECONOMICAS DE LAS MEDIDAS APLICADAS EN EL PERIODO

3.1 COMPORTAMIENTO DE LOS PRINCIPALES INDICADORES DEL SECTOR PUBLICO

A comienzos de la década de los 80, el sector público de la economía colombiana se vió en frente de un proceso de desajuste creciente de una magnitud tal que el déficit pasó de representar el 2.9 del PIB en 1980 al 4.4% en 1984 y 1985 respectivamente.

Las causas de este precario comportamiento fiscal quizá se encuentren en la lenta evolución de los ingresos - resultados de la recesión económica (mundial y doméstica) - en la erosión de la estructura tributaria, en el ineficiente manejo de los mecanismos de control y recaudo o en el rápido crecimiento de los gastos (tanto de funcionamiento como de inversión) relacionados estos con la expansión del sector eléctrico y con los grandes proyectos de explotación de carbón, petróleo y níquel.

Inicialmente tal desbalance fue financiado:

- Con recursos de crédito externo.
- Con recursos domésticos, especialmente con crédito neto del Banco de la República, que a la postre originaron serios problemas monetarios.

De esta manera, el déficit se convirtió en un factor de desequilibrio en la economía, pues a pesar que se lograron grandes avances sociales y de crecimiento económico, contribuyó notoriamente al deterioro del sector externo, a la agudización de ciertas distorsiones monetarias y sobre todo en la asimétrica distribución del ingreso.

Veamos a continuación el comportamiento de las variables principales e indicadores del sector público de la economía colombiana (tamaño del sector público, déficit fiscal, ingresos públicos, etc) para el período 1986 - 1991.

3.1.1 Tamaño del sector público:

Durante los casi 50 años que tuvo vigencia el intervencionismo estatal en la economía colombiana, la creencia arraigada era que la acción del Estado en la economía no sólo serviría para corregir desequilibrios en la coyuntura,

sino que primordialmente también en el largo plazo dicha intervención garantizaba un alto nivel de empleo, ingresos altos y una senda de crecimiento al promover nuevas y más inversiones, al brindar nuevos y más servicios públicos subsidiados, al mantener bajos los tipos de interés y altos niveles de emisión monetaria - para cubrir sus excesivos gastos sobre los ingresos, con tal de evitar la recesión o incentivar el aparato productivo -, protegiendo además a la economía de la competencia internacional mediante barreras aduaneras.

Era una idealización, en exceso quizás, de las ventajas de la intervención estatal en los mercados. Con este esquema se pensaba que a mayor intervención del Estado en la economía, mayor sería el nivel de empleo, ingreso y la tasa de crecimiento del PIB, y por ello se identificó la expansión del sector, público como una estrategia deliberada para alcanzar el desarrollo económico y social en el largo plazo. Sin embargo, las estrategias levantó también un aparato estatal plagado de controles, subsidios, corrupción, burocracia, monopolios, etc., que en últimas terminaron anulando las bondades del esquema.

El fracaso de las ideas quedó confirmado con lo que ocurrió en la economía colombiana y latinoamericana y a fines de la década de los 70. Sin embargo, el buen desempeño



económico del país permitió continuar con este esfuerzo hacia aproximadamente 1989, año en el cual prácticamente se proclama el agotamiento del Estado benefactor, paternalista y protector; y el mismo estado como institución en el seno de la sociedad reorienta sus objetivos, roles y atribuciones hacia aquellas funciones básicas para las que fue originalmente creado.

Su evidente exceso de tamaño exigió que paulatinamente se fuera reconociendo que su excesivo déficit, burocracia e intervencionismo actuaba como un freno a la libre manifestación de todas las potencialidades creativas y productivas de la actividad privada.

Un indicador de tal exceso lo entraremos a evaluar en su comportamiento para corroborar tal reconocimiento desarrollaremos a través de algunos años (desde 1978) la proporción que relaciona la remuneración a los asalariados de las administraciones públicas y el total de ingresos que el GNC recauda, definido como índice de burocratización.

3.1.1.1 Índice de Burocratización:

En la mayoría de los países del mundo el Estado es el mayor empleador. Colombia no escapa a tal aseveración.

CUADRO 2

Participación de la remuneración a los asalariados de las administraciones públicas y empresas públicas no financieras dentro del total Nacional (1984 - 1991)

| | Rem. a los asal. total Nac. | Rem. asal. Ad. públicas | Rem. asal. Em. Públicas no F. | Part. Rem. asal. SPNF dentro del total nacional |
|------|-----------------------------|-------------------------|-------------------------------|---|
| 1984 | 1'672.852 | 393.573 | 118.181 | 30.6% |
| 1985 | 2'017.258 | 476.395 | 148.712 | 31.0 |
| 1986 | 2'575.310 | 613.877 | 187.885 | 31.13 |
| 1987 | 3'351.499 | 799.096 | 245.773 | 31.18 |
| 1988 | 4'465.880 | 1'043.791 | 323.808 | 30.62 |
| 1989 | 5'788.472 | 1'385.896 | 436.553 | 31.48 |
| 1990 | 7'679.076 | 1'715.210 | 485.671 | 28.66 |
| 1991 | 9'183.427 | 2'271.485 | 523.817 | 30.43 |

FUENTE: DANE

La participación del sector público dentro de la remuneración total a los asalariados en la economía se ha mantenido en esencia inalterada aunque se encuentra un importante descenso en 1990.

A través del período el sector público no financiero no remunera en promedio 1 de cada 3 empleos a nivel nacional, ello indica la persistente carga burocrática y el alto índice de "burocratización" de los empleos.

La consolidación de modelos políticos de naturaleza clientelista en el país llevaron a la generación de empleo en el sector público de carácter eminentemente burocrático, sin clara justificación en términos de aporte al producto.

CUADRO 3
Índice de Burocratización
1978 - 1991

| | (1) GNC Ingresos totales (millones de pesos) | (2) Remuneración Asal. Adm. Púb. (millio- nes de pesos) | (2/1) |
|------|---|--|--------|
| 1978 | 120.651 | 72.217 | 0.5986 |
| 1979 | 158.923 | 96.873 | 0.6096 |
| 1980 | 198.000 | 134.895 | 0.6813 |
| 1981 | 262.468 | 179.196 | 0.6827 |
| 1982 | 317.548 | 238.091 | 0.7498 |
| 1983 | 373.958 | 301.816 | 0.8071 |
| 1984 | 488.670 | 393.573 | 0.8054 |
| 1985 | 670.804 | 476.395 | 0.7102 |
| 1986 | 958.664 | 613.877 | 0.6403 |
| 1987 | 1'211.483 | 799.096 | 0.6596 |
| 1988 | 1'693.726 | 1'043.791 | 0.6163 |
| 1989 | 2'234.095 | 1'385.896 | 0.6203 |
| 1990 | 2'998.290 | 1'715.210 | 0.5721 |
| 1991 | 3'977.450 | 2'271.485 | 0.5711 |

FUENTE: CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA.

Este indicador remarca la situación. La capacidad de generación de recursos por parte de la administración pública expresada a través de la proporción que relaciona la remuneración a los asalariados de la administración pública y los ingresos totales que el GNC recauda indica que en promedio a fines de los 70, 60 centavos de cada peso que se recaudaba por impuestos y otros ingresos no tributarios eran destinados al pago directo de la burocracia.

En la primera mitad de los 80 (1980 - 1985) el promedio subió a casi 74 centavos (73,94 centavos exactamente) y marcó sus puntos más altos en 1983 y 1984 (80 centavos). Parte de la explicación de tal incremento radica en el pobre desempeño de los ingresos (especialmente los directos), pero también es cierto que el comportamiento de esta razón es fiel reflejo de la inflexibilidad que tiene el estado para ajustarse a las circunstancias cambiantes de la economía, particularmente cuando le son adversas (la recesión económica nacional motivada por la crisis económica mundial a inicio de los 80).

Esa creciente burocratización del sector público en relación con su capacidad de recaudación constituyó un síntoma de que el tamaño del Estado era excesivo.

Afortunadamente, la segunda mitad de los 80 e inicios de los 90 han sido años en los que se ha revertido radicalmente la tendencia (en promedio hemos vuelto a índices presentados a finales de los 70) pues se introdujeron un par de reformas tributarias y se dictaron una serie de disposiciones al interior del sector público que aumentaron mayores recursos hacia las arcas nacionales, y de otra parte se hicieron un poco más flexible los gastos de funcionamiento del Estado.

El evidente fracaso de la idea del Estado benefactor divisa da desde mediados de los 80, la creciente ineficiencia y burocratización del Estado y principalmente las presiones provenientes del extranjero exigieron que paulatinamente se fuera reconociendo que el tamaño del Estado era excesivo por lo que se comenzaron a implementar estrategias de desarrollo basadas en la reforma del Estado: Desregulación de la economía, privatización de las empresas públicas, transferencias de la prestación de algunos servicios básicos y abiertamente la descentralización administrativa y fiscal hacia jurisdicciones gubernamentales inferiores.

Adicionalmente se puede incluir como razón para la disminución del tamaño del Estado las mayores demandas sociales por una sociedad despotizada, libre, pluralista, desmasifi

cada, desburocratizada y antiautoritaria pues las nuevas generaciones en su mayoría se encuentran en contra de todo aquello que restrinja la libertad e identifican al Estado y a sus estructuras como un mecanismo opresivo que bajo sus diferentes formas (policial, intervencionistas, regulatoria, jerárquica y especialmente burocrática) ahogan al individuo impidiéndole su realización personal e inhibe los planes de nuevas inversiones de las empresas privadas por los controles, regulaciones y excesiva tramitología.

3.1.2 Gasto Público Gobierno Nacional Central (1986 - 1991):

A continuación, pretendemos informar sobre las características del gasto público del G.N.C. desde el punto de vista de su evolución.

CUADRO 4
Crecimiento del Gasto del GNC de 1986-1991
(Porcentajes)

| | 1986 | 1987 | 1988 | 1989 | 1990 | 1991 |
|----------------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| G. de Funcionamiento | 29,0 | 36,8 | 21,7 | 35,5 | 35,6 | 57,9 |
| Serv. Personales | 31,47 | 27,59 | 30,42 | 29,56 | 57,10 | n.d |
| Gastos Generales | (6,2) | 59,5 | 38,55 | 19,89 | 45,49 | n.d |
| Transferencias | 31,11 | 39,07 | 17,4 | 39,00 | 26,76 | n.d. |
| Servicio de la Deuda | 133,5 | 16,9 | 50,7 | 39,7 | 28,89 | 49,1 |
| Aportes Regionales | 20,5 | 20,8 | 23,2 | 21,21 | 20,2 | n.d. |
| Total Gastos G.N.C. | 39,9 | 27,9 | 29,4 | 35,6 | 33,01 | 38,16 |

Fuente : CGR (Informes Financieros). Estadísticas Banco de la República

Las cifras indican que el total de los gastos del G.N.C. en el período 1986 - 1991 se incrementaron en forma acumulada (moneda corriente) en 33%. Este incremento comparado con el 30% del PIB, demuestra que el gasto fiscal fue bastante expansivo en el período de estudio.

Una de las principales variables que incidieron en la expansión del gasto, fue sin lugar a dudas el Servicio de la Deuda, la cual registro incremento promedio 53% en el período. Sin embargo se puede asegurar que el Gasto no registró un mayor incremento, porque la contención del mismo se hizo del lado de la inversión.

CUADRO 5

| | 1986 | 1987 | 1988 | 1989 | 1990 | 1991 |
|----------------------|------|------|------|------|------|------|
| G. Funcionamiento | 51.6 | 55.2 | 51.8 | 51.9 | 52.9 | 60.5 |
| Servicio de la deuda | 20.9 | 19.0 | 22.1 | 22.8 | 22.1 | 23.9 |
| Aportes regionales | 0.5 | 0.5 | 0.6 | 0.5 | 0.6 | n.d |
| Gasto Total | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 |

FUENTE: Estadísticas D.N.P. Contraloría General de la República.

3.1.2.1 Gastos de Funcionamiento:

CUADRO 6

Descomposición de Gastos de Funcionamiento (%)
1986 - 1991

| | 1986 | 1987 | 1988 | 1989 | 1990 | 1991 |
|----------------------|------|------|------|------|------|------|
| G. de funcionamiento | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 |
| Serv. Personales | 27.1 | 25.3 | 27.1 | 25.9 | 30.0 | n.d. |
| Gastos generales | 4.4 | 5.1 | 5.8 | 5.1 | 5.5 | n.d. |
| Transfeencias | 68.5 | 69.6 | 67.1 | 69.0 | 64.5 | n.d. |

n.d. : No disponible

FUENTE: Estadísticas de la CGR
Banco de la República

Los gastos de funcionamiento, presentan en el período un incremento promedio de 35.5%, en términos reales y participa con el 54% en los Gastos Totales.

En el período en estudio, estos gastos muestran una concordancia estructural similar para todos los años; es decir parece existir una matriz casi constante de este gasto, en donde año tras año cada rubro tiene su participación en el presupuesto, independientemente de la holgura o

escasez de recursos o de las metas de restricción del Gasto Público.

3.1.2.1.1. Gastos por Servicios Personales: el rubro de los servicios personales, muestra una tendencia estable entre los años 1986 - 1989 (crecimiento promedio de estos años del 29%). Entre los años 1986 y 1987, los sueldos del personal de nómina se incrementaron en 29.2% casi siete puntos porcentuales por encima del aumento salarial ponderado para el sector público.

A partir de 1986, el Gobierno Nacional Central, señaló límites al crecimiento de este tipo de gastos, estableciendo una reducción escalafonada del 5% de estos gastos a partir de 1987. Pero realmente el aumento de este rubro en 1987 (27.5%), frente al 31% de 1986 no fue satisfactorio para el gobierno, ya que su meta de crecimiento se estimó para 1987 en 23%, pues se consideró que las restricciones en el incremento salarial serían más efectivas. El fallido intento por reducir el gasto por este concepto tuvo su origen en manejos administrativos amañados para evitar la disminución real de los salarios, tales como modificación en las remuneraciones por efectos como reclasificaciones, aumento salarial especial de personas y de algunas entidades, promociones o ascenso, entre otras, lo cual hizo que cualquier intento por racionalizar el

gasto en este rubro fracasara.

A partir de 1988 los Servicios personales muestran nueva mente tendencia creciente, debido a incrementos salariales y a que no se tomaron correctivos sobre los elementos señalados como perturbadores en los dos primeros años del período. Además, algunos organismos vieron dinamizar sus gastos; como por ejemplo, el Departamento Administrativo del Servicio Civil, que aunque solo participa con 0.2% en los gastos, creció 71.5% en 1989, debido al decreto 1827 del año 1987, que reestructura la planta de personal y luego existe una nueva reestructuración en 1989.

Por su parte la rama Jurisdiccional y Justicia, incrementaron sus cifras al 41.6% y 30.5% respectivamente, en los últimos dos años.

El incremento en los servicios personales se explica a partir de 1990 porque desde este año se incorporó los servicios personales de los establecimientos públicos, que anteriormente se canalizaban a través de las transferencias; como, los organismos adscritos a los ministerios.

El gasto por Servicios personales, hace referencia, al costo de los recursos humanos vinculados a los ministerios,

Departamentos administrativos y organismos de control. No se consideran los costos de personal docente, los funcionarios que laboran en el sistema nacional de salud, ni los proyectos de inversión; puesto que aparecen como transferencias hacia los FER, las Universidades Departamentales, los servicios seccionales de salud, los hospitales regionales y entidades descentralizadas.

3.1.2.1.2 Gastos Generales: Los gastos generales se han convertido en la variable residual por excelencia, puesto que a el se han dirigido las medidas más drásticas para contener el gasto público; aunque su peso en los gastos totales es marginal, acusa variaciones considerables, presentando incrementos exagerados como disminuciones importantes.

En el crecimiento de los gastos generales en los años 1987 - 1989, incidieron significativamente los causados por el ministerio de defensa y la Policía Nacional, cuya asignación fue equivalente a la tercera parte del presupuesto en mención. Igualmente los gastos del congreso Nacional en el mismo lapso aumentaron 43% en promedio, siendo los viáticos y los gastos de viaje los mayores responsables de este renglón.

Los gastos por concepto de compra de equipo, materiales y suministro, mantenimiento, seguros y servicios públicos, abarcaron en 1987 el 69% del total de gastos generales, creciendo 16.8% en términos reales con relación a 1986.

El gobierno realizó grandes esfuerzos por contener los gastos por este concepto; pero los resultados no fueron los mejores, pues los gastos mencionados crecieron a ritmo de la inflación, a demás los planes de modernización y mayor eficiencia del sector público se convirtieron en un tropiezo para la reducción del gasto en este renglón; pues la sistematización de las entidades hizo dinamizar el gasto.

Igualmente los gastos generales se vieron notablemente afectados en 1988, puesto que a través de ellos se canalizaron un gran volumen del nuevo plan de financiamiento de gastos en defensa. tal efecto siguió vigente hasta 1989, aunque este año el crecimiento fue menor que el año anterior, ya que los conceptos de compra de equipo militar, se financiaban con los bonos de financiamiento especial (los cuales desaparecen en 1990). En 1990 se registró un crecimiento del 45% para este renglón como efecto de la desaparición de los bonos, aunado a todo lo anterior, se presentan como elemento dinamizador de los

gastos generales, el incremento superior al 30%, registrado en algunos ministerios, tales como el de salud, educación, minas y energía, acompañados por el Congreso de la República y la Presidencia.

3.1.2.1.3 Transferencias: Las transferencias presentan su propia estructura interna. Cada una de las categorías de su clasificación responde a regulaciones específicas de gasto.

a. Las agrupadas como situado fiscal y participaciones, están sujetas a estrictas disposiciones constitucionales y legales y constituyen la perfecta transferencia que la nación cede a las regiones.

b. En otro ítem se encuentran los aportes a los fondos de ahorro, la caja Nacional de Previsión, la Escuela Superior de Administración Pública, etc.

c. Las entidades adscritas.

Las transferencias, constituyen una de las mayores cargas para el presupuesto nacional, explican aproximadamente el 40% del total.

En los años 1985 - 1986, presentaban tendencias a la baja (32 y 31% en su orden) en 1987 vuelve a tomar impulso,

explicado dicho crecimiento por reordenamiento contables, tales como el traslado de grupo de sueldos cancelados a los sectores eléctrico y agrícola (antes vinculados a proyectos de inversión), el pago del pasivo social de los ferrocarriles nacionales (incluidos antes en el servicio de la deuda pública interna), y por la figuración en este rubro de los préstamos del Banco de la República para absolver la Cuenta Especial de Cambio (C.E.C.) para capitalizar la gran financiera.

En el año 1989, las transferencias crecieron 39% en relación con el año anterior, fue el rubro de mayor dinamismo dentro de los gastos de funcionamiento, En gran medida el dinamismo de las transferencias en el período 1986 - 1991 estuvo motivado por la Ley 12 de 1986, que determina un incremento progresivo en el porcentaje de cesión de IVA; 30.5% en 1986, 32% en 1987, 34.5% en 1988, 37.5 en 1989, 41% en 1990 y el 45% en 1991. El efecto de esta norma se observa en el porcentaje de cesión que en 1986 por concepto de IVA representaba el 12% del total de las transferencias, en 1991 se alcanzó un 27% del total.

3.1.2.2 Servicio de la Deuda: El Servicio de la Deuda interna destaca los años 1986 - 1989, en que las obligaciones pagadas presentan las mayores cifras del período.

El incremento de este renglón obedece a la actuación de vigencias anteriores, como la consolidación de la deuda interna con el Banco de la República en el año 1985, el pago a Fede-Café del préstamo originado en la Bonanza de 1986, pago al Fodex, entre otros.

El mayor impulso del servicio de la deuda se explica por las amortizaciones, las cuales crecieron en un 50% en 1988, y 49.1% en 1991, los mayores vencimientos y costos, propios del endurecimiento de su contratación y efectos de la devaluación.

Analizando el Servicio de la Deuda desde el punto de vista de los ingresos se observa, que mientras en 1980 esta era de 14.7% de los ingresos, pasa a 18.3% en 1985 y a 28% en 1989, tendencia de demuestra, que cada vez es mayor el esfuerzo que el gobierno debe hacer para cumplir con estas obligaciones.

3.1.2.3 Otras Consideraciones: De acuerdo con la clasificación funcional del gasto, en el año 1986 el gasto social absorbió el 5.2% de PIB y mantuvo su tendencia hasta 1989, revirtiéndose esta en los dos últimos años del periodo.

El gasto en educación, mantuvo niveles del 2.9% del PIB en el período, mientras que en salud escasamente alcanzó un 0.8% del PIB en promedio.

Ante la situación de deterioro del orden público interno dos renglones han tenido significativa importancia dentro del gasto: La defensa y la justicia. Los gastos para la primera aumentan a ritmo progresivo en el período, participando ésta en 1989 con el 3% del PIB.

Nótese que dentro del análisis anterior, no tuvo en cuenta los gastos de inversión, pues debido a su gran importancia su estudio lo hacemos de manera independiente.

3.1.3 Ingresos Públicos:

El antecedente más remoto de los esfuerzos de ajuste fiscal en el período de 1986 a 1991, es la introducción de la reforma tributaria de 1986.

Con miras a sanear las finanzas públicas desde el año luego del primer quinquenio de la década de los 80, la primera área en la que se empezó a trabajar fue justamente la tributaria. Posteriormente se avanzaría en el área del gasto controlando los gastos de funcionamiento y restringiendo los de inversión.

El acto reformativo en el frente tributario de 1986 se orientó básicamente al fortalecimiento del recaudo. Una vez aliviada esta presión, se entró a modificar en favor de la recaudación de mayores ingresos las consideraciones de manejo administrativo y la adaptación del sistema tributario a la realidad económica del país. En tales sentidos, se amplió la base tributaria, lo que permitió reducir las tarifas legales de algunos gravámenes y se corrigieron algunas distorsiones en materia de equidad, neutralidad, eficiencia, etc.

Las medidas de ajuste tributario se orientaron a aumentar los recaudos vías control a la evasión y la elusión, además de disminuir la cartera de la Dirección de Impuestos Nacionales -DIN-, asegurar el recaudo en el momento mismo en que se genera la obligación ante el fisco y de sacar del torrente tributario a un número considerable de contribuyentes, básicamente personas naturales.

Otras disposiciones durante fines de los 80 se relacionaron con la eliminación de la doble tributación y de un gran número de descuentos, exenciones y deducciones. Igualmente incorporaron a la base del gravamen nuevos contribuyentes (las Empresas Públicas, Cajas de Compensación Familiar y especialmente ECOPETROL la cual le dió una gran dinámica al recaudo tributario desde 1988 y se

CUADRO 7
Ingresos Fiscales del GNC. Millones de Pesos. 1985 - 1991

| | 1985 | 1986 | 1987 | 1988 | 1989 | 1990 | 1991 |
|--|---------|---------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| Ingresos Totales (I+II) | 670.804 | 958.664 | 1'211.483 | 1'693.726 | 1'234.095 | 1'908.290 | 3'477.450 |
| I. Ingresos Corrientes (a+b) | 464.675 | 690.435 | 964.176 | 1'290.658 | 1'654.642 | 2'311.157 | 2'870.198 |
| a. Ingresos Tributarios (1+2) | 421.895 | 604.297 | 813.768 | 1'217.187 | 1'602.198 | 2'153.367 | 2'802.162 |
| 1. Impuestos Directos | 129.342 | 186.234 | 222.254 | 415.163 | 581.766 | 825.529 | 1'292.430 |
| Renta | 129.061 | 186.234 | 222.254 | 415.163 | 581.766 | 825.529 | 1'292.430 |
| 2. Impuestos Indirectos | 292.553 | 418.063 | 591.214 | 802.024 | 1'020.432 | 1'327.838 | 1'509.732 |
| Aduanas y Recargo | 55.445 | 82.448 | 114.724 | 152.523 | 171.463 | 196.169 | 180.773 |
| Impuesto CIF Importaciones | 24.089 | 52.003 | 127.147 | 170.374 | 218.118 | 278.994 | 224.439 |
| Ad Valorem 2,5% al café | 4.510 | 11.704 | 9.035 | 10.456 | 12.766 | 16.455 | 10.322 |
| Ventus | 137.283 | 184.074 | 251.350 | 345.830 | 462.593 | 628.044 | 847.709 |
| Gasolina | 37.718 | 46.493 | 59.599 | 78.465 | 104.579 | 141.271 | 186.503 |
| Timbre Nacional | 18.270 | 23.927 | 14.695 | 18.988 | 25.208 | 31.744 | 34.577 |
| Otros | 10.258 | 17.414 | 14.664 | 25.388 | 25.705 | 35.161 | 25.409 |
| b. Ingresos no Tributarios (1+2+3+4) | 42.780 | 86.138 | 150.408 | 73.471 | 52.444 | 157.790 | 68.036 |
| 1. Tasas y Multas | 14.755 | 17.883 | 19.351 | 9.267 | 10.736 | 43.083 | 22.479 |
| 2. Rentas Contractuales | 14.081 | 50.032 | 121.749 | 54.351 | 27.555 | 54.025 | 28.458 |
| 3. Fondos Especiales | 13.994 | 18.223 | 9.308 | 4.853 | 14.513 | 15.011 | 17.094 |
| 4. Otros (Recuperación de Cartera) | — | — | — | — | — | 75.671 | — |
| II. Ingresos de Capital (a+b+c) | 206.129 | 268.229 | 247.307 | 403.068 | 579.473 | 687.133 | 1'107.252 |
| a. Recursos del Balance del Tesoro | 1.736 | 7.501 | 45.034 | 71.005 | 146.442 | 72.226 | 53.820 |
| b. Recursos de Crédito (1+2) | 204.393 | 260.728 | 202.273 | 332.063 | 433.011 | 446.569 | 395.859 |
| 1. Interno | 130.866 | 130.490 | 76.055 | 69.819 | 35.765 | 120.512 | 18.418 |
| 2. Externo | 73.527 | 130.238 | 126.218 | 262.244 | 397.246 | 326.057 | 377.441 |
| c. Otros (Utilidades CEC y Emp. Estado) | — | — | — | — | — | 168.338 | 657.573 |

FUENTE: Revista del Banco de la República. Varios números.

CUADRO 8
Crecimiento Interanual de los Ingresos del GNC (1986-1991)
(Porcentajes)

| | 1986 | 1987 | 1988 | 1989 | 1990 | 1991 |
|------------------------------------|--------|---------|---------|---------|---------|---------|
| Ingresos Totales (I+II) | 42,91 | 26,37 | 39,81 | 31,90 | 33,76 | 33,10 |
| I. Ingresos Corrientes (a+b) | 48,58 | 39,65 | 33,86 | 28,20 | 39,68 | 24,19 |
| a. Ingresos Tributarios (1+2) | 43,23 | 34,66 | 49,57 | 31,63 | 34,40 | 30,13 |
| 1. Impuestos Directos | 43,98 | 19,34 | 86,8 | 40,13 | 41,90 | 56,56 |
| Renta | 44,30 | 19,34 | 86,8 | 40,13 | 41,90 | 56,56 |
| 2. Impuestos Indirectos | 42,90 | 41,42 | 35,66 | 27,23 | 30,12 | 13,70 |
| Aduanas y Recargos | 48,70 | 39,15 | 32,95 | 12,42 | 14,41 | (7,85) |
| Impuesto CIF Imp. 2%, 8% y 18% | 78,77 | 144,15 | 34,0 | 28,02 | 27,91 | (19,55) |
| Ad Valorem 2,5% al Café | 159,51 | (22,8) | 15,73 | 22,09 | 28,82 | (37,23) |
| Ventas | 34,08 | 36,55 | 37,59 | 33,76 | 37,56 | 34,98 |
| Gasolina | 23,26 | 28,19 | 31,65 | 33,28 | 35,08 | 32,02 |
| b. Ingresos no Tributarios | 101,35 | 74,61 | (51,15) | (28,62) | 200,87 | (56,88) |
| II. Ingresos de Capital (a+brc) | 30,13 | (7,8) | 62,98 | 43,77 | 18,58 | 61,14 |
| a. Recursos del Balance del Tesoro | 332,08 | 500,37 | 57,67 | 106,24 | (50,68) | (25,48) |
| b. Recursos de Crédito (1+2) | 27,56 | (22,42) | 64,16 | 30,40 | 3,13 | (11,35) |
| 1. Interno | 77,13 | (41,71) | (8,20) | (48,77) | 236,95 | (84,72) |
| 2. Externo | (0,28) | (3,09) | 107,70 | 51,48 | (17,92) | 15,76 |
| c. Otros | — | — | — | — | n.c. | 290,63 |

FUENTE: Revista del Banco de la República. Varios Números. n.c.: No calculable.

CUADRO 9
 Peso Relativo de los Ingresos del GNC
 1986 - 1991
 (Porcentajes)

| | 1986 | 1987 | 1988 | 1989 | 1990 | 1991 |
|------------------------------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| Ingresos Totales (I+II) | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 |
| I. Ingresos Corrientes (a+b) | 72,02 | 79,59 | 76,20 | 74,06 | 77,34 | 72,16 |
| a. Ingresos Tributarios (1+2) | 63,03 | 67,17 | 71,86 | 71,71 | 72,06 | 70,45 |
| 1. Impuestos Directos | 19,43 | 18,35 | 24,52 | 26,04 | 27,62 | 32,49 |
| 2. Impuestos Indirectos | 43,61 | 48,82 | 47,35 | 45,67 | 44,44 | 37,96 |
| b. Ingresos no Tributarios | 8,98 | 12,41 | 4,34 | 2,35 | 5,28 | 1,71 |
| II. Ingresos de Capital (a+b+c) | 27,98 | 20,41 | 23,80 | 25,94 | 22,99 | 27,84 |
| a. Recursos del Balance del Tesoro | 0,78 | 3,72 | 4,19 | 6,55 | 2,42 | 1,35 |
| b. Recursos de Crédito (1+2) | 27,20 | 16,70 | 19,60 | 19,38 | 14,94 | 9,95 |
| 1. Interno | 13,61 | 6,28 | 4,12 | 1,60 | 4,03 | 0,46 |
| 2. Externo | 13,59 | 10,42 | 15,48 | 17,78 | 10,91 | 9,49 |
| c. Otros | — | — | — | — | 5,63 | 16,54 |

FUENTE: Cuadros 7 y 8. Cálculos Propios.

perfiló como un integrante básico de la dinámica fiscal y tributaria en la década de los 90, afirmación cierta por lo menos en el par de años que iniciaron la década.

Luego del comentario general alrededor de los ingresos públicos, entramos a detallar comportamientos y resultados.

A inicios del período, el repunte experimentado por los ingresos del GNC tuvo su origen en el alza significativa de los ingresos tributarios de tipo indirecto y más específicamente en aquellos de origen externo. La devaluación de la moneda, la recuperación del comercio exterior y los altos precios del café fueron los factores individuales que más contribuyeron en este resultado. Además, la tributación de origen interno, especialmente en 1987, reforzó el crecimiento de los recaudos. En este caso, la aplicación de la reforma tributaria de 1986 y otras disposiciones relacionadas con la cobertura de las retenciones y el continuo crecimiento del IVA propiciaron el buen desempeño de la tributación.

Esas reformas y disposiciones demostraron tener efectos duraderos, pues la tributación de origen interno continuó mostrando incrementos importantes. El dinamismo de los recaudos de origen externo fue resultado de la sobretasa

del 8% a todas las importaciones (introducida en diciembre de 1984 y cuyos efectos reales se reforzaron desde mediados de 1985 a raíz de la liberación de la devaluación). Por iguales razones se presentó un dinamismo en los recaudos de aduanas y recargos.

Por su parte, los ingresos de capital reflejaron el momento económico que vivía la economía nacional. La crisis económica mundial de los años 1982 a 1984 originó una restricción importante de flujo de capital por parte del mercado financiero internacional, por lo que desde la mitad de la década hasta 1988 aproximadamente el crédito interno fue una alternativa de financiamiento para el GNC.

Una vez obtenido el ajuste fiscal se reinició una etapa de recuperación de la confianza de la banca internacional hacia nuestro país, lo que permitió nuevamente la afluencia de recursos frescos para adelantar programas de inversión. Esto explica el repunte progresivo experimentado por el rubro del crédito externo dentro de los ingresos de capital, excepción hecha de 1987 donde el superávit fiscal del 85 permitió obviar el recurso del crédito externo, y de 1991, año en el cual se recortaron muchos de los programas de inversión.

Destacable igualmente a inicios del período el avance de las rentas contractuales en los ingresos no tributarios en general como consecuencia de fenómenos ocasionales como las transferencias cafeteras y de Ecopetrol y la reuperación de cartera sobre préstamos hechos en el pasado al sector descentralizado.

En resumen, en los años iniciales del período (1986-1987) los positivos resultados se explican tanto por el influjo favorable de la bonanza cafetera, la reactivación de la actividad económica interna, la efectividad de la reforma fiscal del 86 y el mayor ritmo de devaluación sobre los tributos del sector externo.

Hacia 1988 y 1989, el crecimiento y comportamiento de los ingresos públicos, estuvo asociado con el repunte de los impuestos directos - sobre la renta y completos - . Esta situación se extendió hasta los años 1990 y 1991. Este comportamiento fue consecuencia clara de las medidas tendientes a lograr el ajuste fiscal. El repunte reseñado se presentó en general gracias a:

1. El incremento de la carga tributaria.

2. A los esfuerzos administrativos emprendidos por el gobierno y encaminados:

a. A la continuación de las medidas tendientes a agilizar el recaudo y descongestionar la administración.

b. Al mayor control de la evasión.

3. A la mayor tributación de la actividad petrolero.

Igualmente contribuyeron el crecimiento "natural" del impuesto en años en los cuales el comportamiento económico fue aceptable y las disposiciones relacionadas con el impuesto que dotaron al tributo aún más de una importante elasticidad, las amnistías tributarias y otros efectos temporales.

A su vez, los impuestos indirectos ganaron progresivamente importancia hasta 1990 aproximadamente¹. Gran parte del avance tiene explicación en el comportamiento del impuesto sobre las ventas. El incremento de los recaudos por este concepto - impuesto indirectos - tuvo dos componentes:

1. La relación o proporción entre impuestos indirectos y directos era como sigue: 1986:2 a 1, 1987:3 a 1; 1988:2 a 1; 1990: menos 2 a 1 y 1991; casi que 1 a 1. Estas proporciones relacionan los recaudos por impuestos indirectos y directos en cada uno de los años.

1. Componente interno. Explicable por:

- a. La inflación a través del período (de 1986-1990)
- b. La producción, el comercio y los servicios. La estructura del régimen sobre el valor agregado fue extendido al comercio quedando gravados la producción, el consumo y la prestación de algunos servicios.
- c. La misma estructura del régimen.

2. Un componente externo reportado por "Aduanas y recargos también por la venta de bienes importados. El dinamismo de este componente se explica por:

- a. El aumento continuo del valor de las importaciones agilizadas inicialmente por el traslado de diversos numerales que antes aparecían como de prohibida importación al de licencia previa y éste al de libre importación, pero luego algo rezagado - en 1990 y 1991 - pues aunque se inició la apertura económica, las importaciones inexplicablemente no siguieron creciendo al ritmo de años anteriores.
- b. La devaluación, aunque en menor grado pues el ritmo de devaluación no fue tan ágil, sobre todo en los últimos años.

De otra parte, debido a la incorporación de Ecopetrol y otras entidades públicas del Estado, los ingresos de origen no tributario decayeron fuertemente entre 1988 y 1991, excepción hecha de 1990.

El inicio de la década de los 90 marco una época dinámica para los ingresos, tal dinámica estuvo asociada muy especialmente:

- Al recaudo del impuesto sobre la renta que registro el creciente más elevado de los últimos años, esto como respuesta a la mayor, tributación de la actividad petrolera, a la mejor gestión de la administración de impuestos en relación con los mecanismos de fiscalización y cobranza y a la adopción en 1991 de medidas sobre la retención en la fuente, al efecto rezagado de la balanza petrolera de 1990 al establecimiento del denominado "impuesto de guerra" y al permanente esfuerzo de la administración de impuestos por reducir los índices de evasión y cerrar los canales de elusión tributaria.

- Al incremento del crédito interno destinado al funcionamiento del sector público - esto en 1990 - con el propósito de resolver los problemas de liquidez de la tesorería y cancelado posteriormente, en el mes de diciembre, mediante el traslado de las utilidades de la cuenta especial

cambios incorporados a las rentas de capital de gobierno mediante la ley 38 de 1989.

Paralelamente, se registró en ambos años un sensible deterioro del impuesto CIF a las importaciones como consecuencia de la lenta evolución de las compras externas y la reducción de la tasa impositiva que pasó del 18% al 13%. El impuesto de aduanas y recargos registró un crecimiento apenas palpable a pesar de las políticas de desgravación arancelaria. Esta situación casi que anuló por completo el efecto de la expedición de una serie de normas tributarias (ampliación de la base gravable, aumento del 10 al 12% en la tarifa del IVA, así como las facultades concedidas al gobierno para que a través de la modernización de las aduanas y de las administraciones tributarias logre mayores niveles de eficiencia en los recaudos) y los efectos iniciales de la reforma tributaria de 1990 que amplió la base gravable, incorporó nuevos servicios e incremento algunas tarifas.

Por su parte, a partir de 1991, la naturaleza del financiamiento interno del gobierno tuvo un cambio fundamental, debido a que con la expedición de la ley de endeudamiento (Ley 51 de 1990) se suspendió la utilización del cupo especial por parte del gobierno y se permitió la financiación transitoria de la Tesorería a través de la emisión

colocación en el mercado de los títulos "Tesoro". Así se otorgó mayor transferencia al financiamiento del gobierno y se limitó su acceso al crédito primario.

A pesar de ello, el gobierno tuvo acceso a recursos primarios mediante la utilización de la garantía de los TAN, lo cual a la postre se constituyeron en la mayor fuente de expansión de la base monetaria.

Los ingresos no tributarios, no tuvieron variaciones importantes excepto en 1990 donde la dinámica adquirida por las regalías petroleras, la incorporación a las rentas nacionales del Superávit fiscal de los establecimientos públicos y las utilidades de las empresas industriales y comerciales del Estado permitieron aportar dineros adicionales al fisco.

3.1.4 Déficit Fiscal:

Con demasiada frecuencia el término déficit público se utiliza en varios sentidos, para diferentes propósitos y con enfoques diferentes.

Desde el punto de vista contable, el déficit público puede tener las siguientes definiciones:

- Déficit presupuestal, definido como el resultado de comparar el mayor valor de las autorizaciones para gastos públicos frente a los reconocimientos de ingresos de un ejercicio fiscal específico.

- Déficit de Tesorería, que explica la falta de recursos de la tesorería en una fecha determinada para cubrir las deudas pendientes en ese momento de ejercicios anteriores y por supuesto del presente.

- Déficit fiscal, definido como la suma del déficit del año anterior más el déficit presupuestal del ejercicio en curso. Este déficit del año inmediatamente anterior.

A los anteriores conceptos de déficit se deben añadir otros que se vinculan de cerca con las variables macroeconómicas específicas.

a. El déficit efectivo del Gobierno central. Este se ajusta bastante a lo que en la contabilidad comercial se conoce como el déficit del flujo de caja, que resulta de comparar los gastos y los ingresos efectivos en un tiempo determinado.

b. Otro concepto importante es el balance del impacto monetario que aunque no se denomina específicamente como

déficit, intenta aproximar el impacto que sobre la emisión monetaria tiene un aumento de algunos tipos de deuda oficial y ciertas operaciones derivadas del manejo de las reservas internacionales.

3.1.4.1 Comportamiento del déficit fiscal en el período 1986 - 1991.

3.1.4.1.1 Año 1986: El déficit fiscal da lugar a diversos desequilibrios en varios frentes de la economía y particularmente en lo social. Ello es así porque la parte del déficit fiscal no se alcanza a financiar con ahorro doméstico privado, debe cubrirse con ahorro externo. Sin embargo las posibilidades de obtener volúmenes importantes de crédito externo se vieron restringidos desde el comienzo de la crisis latinoamericana de 1982. A partir de ese momento, la corrección o disminución del déficit fiscal se constituyó en uno de los pilares fundamentales del proceso de reordenamiento macroeconómico. Expresado como proporción del PIB, el desajuste fiscal alcanzó su máximo nivel en 1984.

Así, ya para 1986 se buscó reducir los desajustes del sector público, para evitar la necesidad de acudir a recursos de emisión para financiar el déficit fiscal Gobierno Nacional.

Las estrategias utilizadas para lograr el objetivo se basaron en una coordinación de políticas que permitieron generar el ahorro suficiente para financiar la acumulación de reservas, objetivo de lograr con los niveles de déficit fiscal del sector público prevaecientes desde años anteriores.

Como resultado en 1986 el déficit del Gobierno Nacional Central fue del orden del 1.3% del PIB y el consolidado del sector público arrojó un superávit del 0.45% del PIB.

Esto se alcanzó gracias a la persistencia en la disciplina fiscal producto de la continuidad en el ajuste de la tributación y del gasto público con lo que se mejoró sustancialmente las finanzas del Estado y disminuyó el desahorro del sector en forma considerable.

Pero igualmente estos resultados fueron posibles gracias a una muy buena coyuntura económica - fortalecimiento de las finanzas del Fonfo Nacional del Café (por efecto de la bonanza), a la reducción de los déficit de Ecope rol y del sector eléctrico y alaumento de los recaudos cuyo mayor ritmo recayó en los impuestos relacionados con el comercio exterior - por lo que es conveniente afirmar que el proceso de corrección del desajuste fiscal del sector público no correspondió en gran medida a decisiones de política bien definidas, sino más bien a circuns

tancias y coyunturas económicas favorables.

3.1.4.1.2. Año 1987: En 1987, se continuó con el proceso de saneamiento de las finanzas públicas, a través del control del gasto público, cuyas estrategias utilizaron el mecanismo de financiar en parte el déficit de las entidades públicas descentralizadas y en particular las del sector eléctrico, con la transferencia de recursos de entidades públicas generadoras de excedentes como Ecopetrol y las empresas del sector de las telecomunicaciones.

La financiación del déficit del Gobierno Nacional Central descansó fundamentalmente en los cupos de endeudamiento del Gobierno en el Banco de la República ya que el crédito externo en términos netos fue negativo habida consideración del mayor monto de las amortizaciones con relación a los nuevos desembolsos, mientras que los recursos obtenidos a través de la colocación de títulos en el mercado doméstico, se destinaron a pagar intereses y atender la redenciones de tales papeles.

El déficit del resto del sector público fue corregido en parte, a través de la moderación del gasto público, en particular por la caída de las inversiones en el sector eléctrico y CARBOCOL, y por el lento crecimiento de las inversiones de ECOPETROL y el Fondo Vial Nacional.

Es digno señalar las persistentes y preocupantes dificultades que afrontaron algunas empresas públicas - como las del sector eléctrico - para hacer frente a los vencimientos de las considerables cuantías de deuda externa que adquirieron a fines de la década pasada y a comienzos de la presente, y cuyo servicio ha aumentado considerablemente por efectos de la acelerada devaluación.

Frente a tal situación deficitaria, estas empresas han tenido que acudir en forma reiterada a un mecanismo de financiamiento de sus faltantes hecho que ha dificultado el manejo fiscal y monetario.

3.1.4.1.3 Año 1988: El déficit fiscal del Sector Público Consolidado no Financiero se elevó a 2.2% del PIB en 1988 como consecuencia del mayor flujo de recursos para los gastos de inversión destinados a adelantar proyectos del programa social, sumado el deterioro de las finanzas de Ecopetrol, resentidas por la caída del precio del crudo y el impacto de los atentados a oleoductos. Igualmente influyó el avance en los gastos corrientes en virtud de los pagos de servicio de la deuda y los requerimientos de defensa nacional.

El déficit fiscal del sector público global en este año fue financiado en un 75% por el crédito externo. Se desta

ca la utilización del crédito "Concorde " por US\$1000 millones distribuidos así:

- US\$ 540 millones para financiar planes y programas del Gobierno Nacional (PNR)
- US\$ 260 millones para financiar requerimientos de CARBO COL correspondientes al proyecto carbonífero del Cerrejón zona norte.
- US\$ 200 millones para el programa de ajuste del sector eléctrico por medio de préstamos de la financiera nacional -FEN- a las entidades del sector.

La financiación del déficit fiscal del sector público en su mayor parte con recursos externos, permitió reducir la presión ejercida por el sector público sobre los recursos de ahorro privado, y que el Gobierno Nacional Central pudiera incrementar sus depósitos en el Banco de la República con lo cual no sólo compensó el potencial efecto expansionista del cupo de emisión que le fue aprobado, sino que además se logró una disminución en el saldo del crédito del emisor al Gobierno, equivalente a cerca del 6.3% de la base monetaria.

En el año se lograron avances significativos en el reordenamiento fiscal (mayor eficacia en el recaudo del impuesto a la renta y de aduanas, el IVA y la reforma tributaria de 1986, políticas que fueron muy bien acompañadas por un adecuado control del gasto público especialmente el de funcionamiento).

3.1.4.1.4 Año 1989: El impacto fiscal originado por la suspensión de las cuotas cafeteras y la caída vertical del precio del grano, hizo necesario que se redoblaron esfuerzos en el control del gasto público, particularmente en el de inversión y del ajuste del déficit fiscal.

El déficit fiscal del Sector Público, particularmente en el de inversión y del ajuste del déficit fiscal.

El déficit fiscal del Sector Público Consolidado no Financiero en 1989 fue de 2.0% del PIB. En este año, el crédito interno debió sustituir en gran parte el menor financiamiento externo y las presiones ejercidas por el sector público sobre los recursos de ahorro doméstico estuvieron en niveles controlables.

La desaceleración de los ingresos y la dinámica de los gastos corrientes colocaron al Gobierno Nacional Central en un frágil situación financiera. La variable de ajuste

para evitar un mayor desbordamiento del déficit fiscal fue la inversión pública, cuyas metas fueron reducidas varias veces durante el año.

Algunos otros hechos se constituyeron como presiones hacia un déficit fiscal más alto:

- En el sector de las telecomunicaciones, tanto TELECOM como EMCALI duplicaron su inversión.

- En el sector acueductos, la inversión se incrementó en cerca del 90% respecto al año inmediatamente anterior.

- El Fondo Vial Nacional tuvo un aumento en su inversión de más del 50%.

- El Plan Nacional de Rehabilitación -PNR- tuvo un gran dinamismo en la inversión social y económica.

- Los gobiernos regionales y locales incrementaron sus gastos corrientes y de inversión, lo que condujo a un aumento del déficit en los fiscos subnacionales.

En lo que concierne al financiamiento del déficit y la actividad pública en 1989, se produjo una contracción del crédito externo.

3.1.4.1.5 Año 1990: Durante 1990, las finanzas del Sector Público mostraron la mayor recuperación de los últimos años.

Este resultado es atribuible fundamentalmente al favorable desempeño financiero de ECOPETROL, el cual se tradujo en superávit, también hubo un gran aporte del Gobierno Central, que presentó una reducción significativa en su déficit fiscal, y finalmente al cambio de tendencia en el balance financiero de CARBOCOL que pasó de un déficit de \$ 36.000 millones en 1989 a un superávit de \$ 14.000 millones en 1990 resultado de economías externas, debido al conflicto en el Golfo Pérsico.

El financiamiento del déficit del sector público provino fundamentalmente del crédito interno, por su parte, el crédito externo contabilizó mayores amortizaciones de la deuda que ingresos.

El financiamiento interno lo concentró el sector eléctrico, y el Gobierno Nacional.

El crédito externo recibido por el sector eléctrico ascendió a US\$ 350 millones, muchos de los cuales se dirigieron hacia las empresas de energía eléctrica que tienen en ejecución el proyecto hidroeléctrico de "El Guavio" y

las empresas públicas de Medellín que tienen a su cargo el proyecto de generación de Río Grande.

3.1.4.1.6 Año 1991: En este año las autoridades económica emprendieron reformas y consolidaron transformaciones de mucha importancia dentro del propósito de largo plazo de generar una estructura productiva competitiva e integrada al mercado mundial, donde la asignación de recursos tendiera a obedecer a determinantes del mercado.

El propósito del Estado colombiano fue reducir su tamaño y específicamente el del sector público descentralizado, fórmula válida para reducir significativamente el déficit fiscal global. Además se busca con esto mejorar la eficiencia del Estado, sumado a esto la racionalización y priorización en la asignación de recursos del Estado, en la prestación de servicios esenciales para la nación.

Un paso de mucha importancia encausado a reducir la participación del Estado en la economía fue la privatización de un grupo de bancos proceso que deberá continuar y profundizarse en el futuro, extendiéndose a otras actividades y sectores susceptibles de ser operados y financiados con mayor eficiencia por el sector privado.

En la política para reducir el déficit fiscal del sector público, se aplicó una acción encaminada a fortalecer los ingresos tributarios y a contener las erogaciones, de modo que se mantuviera un balance, sostenible, en armonía con los propósitos macroeconómicos.

El déficit fiscal del Sector Público Consolidado no Financiero en 1991 fue de 0.03% del PIB, lo que permitió vislumbrar una estabilidad relativa en el manejo del sector.

Los resultados fueron consecuencia de la aplicación de una política activa, a través de mayores recaudos tributarios, la actualización tarifaria de los servicios públicos y un recorte significativo en los programas de inversión de las entidades descentralizadas y en los programas sociales. De modo que no sólo se puede compensar el costo fiscal del programa de apertura sino además generar recursos suficientes para sustituir lo que inicialmente se esperaba recibir a través del superávit de ECOPETROL y financiar el resultado deficitario del Fondo Nacional del Café.

En las finanzas del Fondo Nacional del Café -FNC- se presentó un déficit en contraste con la situación relativamente equilibrada del año anterior. Este déficit se incrementó por la excesiva caída vertical del precio internacional

CUADRO 10
Sector Público no Financiero
(Como proporción del PIB)

| | 1985 | 1986 | 1987 | 1988 | 1989 | 1990 | 1991 |
|--------------------------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| Ingresos Totales | 29,58 | 33,61 | 31,85 | 32,46 | 32,74 | 32,63 | 34,41 |
| 1. Tributarios | 13,61 | 13,93 | 14,43 | 14,19 | 14,21 | 14,23 | 15,61 |
| 2. No Tributarios | 15,96 | 19,67 | 17,42 | 18,27 | 18,53 | 18,40 | 18,80 |
| Pagos Totales | 33,96 | 33,89 | 33,79 | 34,94 | 35,12 | 32,96 | 34,44 |
| 1. Pagos Corrientes | 24,64 | 24,81 | 26,13 | 26,06 | 26,73 | 26,62 | 28,11 |
| 2. Pagos de Capital | 9,32 | 9,08 | 7,66 | 8,88 | 8,38 | 6,34 | 6,32 |
| Déficit (-) / Superávit (+) | -4,38 | -0,29 | -1,94 | -2,48 | -2,38 | -0,33 | -0,03 |

FUENTE: Banco de la República, 1985-1989
DNP, 1990-1991.

del café, sumado a los costos de producción que se incrementaron.

3.1.4.2 Efectos sobre la Base Monetaria:

3.1.4.2.1 Año 1986: La acumulación de reservas internacionales fue el factor principal en el crecimiento de la liquidez primaria de la economía durante 1986, la base monetaria aumentó 28.2% con respecto a 1985.

Por ello hubo que realizar un gran esfuerzo de contracción a fin de que el efecto expansionista ocasionado por la recuperación de los activos internacionales no causara un desbordamiento en el ritmo de aumento de los precios.

Ese esfuerzo incluía:

- La utilización de las OMA por parte del Banco de la República.
- Un acuerdo con el sector cafetero pues el excedente cafetero representaba un potencial expansionista de enorme peligro.

La consecución del acuerdo cafetero permitió la congelación de gran parte del excedente del Fondo Nacional del Café en papeles del emisor y además facilitó la aplicación

ordenada de los demás instrumentos de control.

Tal acuerdo establecía entre otras cosas, que el excedente se distribuiría de manera tal que un 12.5% se transferiría al gobierno y otros 12.5% se le prestaría en condiciones bastante favorables. Un 33% del excedente había de ir a compañías de beneficio del productor, bajo este rubro, el FNC colocaría hasta \$ 40.000 millones en títulos, como respaldo a emisión de títulos de Ahorro Cafetero - TAC.

Sin embargo, por decisión del gobierno se emplearon recursos de TREC para el pago de la deuda externa, de algunas entidades oficiales, por lo que la congelación del excedente fue menor a lo inicialmente planeado y ello dió lugar a que la esterilización del efecto monetario fuera menor al deseado.

3.1.4.2.2 Año 1987: La expansión de la base monetaria fue la causa principal del crecimiento de los medios de pago. El crédito al sector público, los efectos monetarios de los préstamos otorgados a través del FODEX y el déficit fiscal del Gobierno Nacional Central fueron los factores que mayormente incidieron en esta expansión.

Así, el comportamiento de las reservas internacionales y la evolución de las variables fiscales fueron los detmi

nantes de la expansión observada de la base monetaria en el año.

El crecimiento del crédito neto al sector público incluso acudiendo al descongelamiento de recursos que previamente, con fines monetarios, habían sido invertidas en títulos de regulación del excedente cafetero - TREC - y TREN y el leve deterioro del déficit fiscal global del resto del sector público - producto del comienzo de las inversiones en el Metro de Medellín - fueron variables fiscales de alta incidencia.

Sumado a los anteriores factores expansionistas se presentó además la desinversión de recursos por \$ 20.000 millones de la bonanza cafetera de 1986 que el Fondo Nacional del Café tenía en títulos del Banco de la República (aun que esta era una operación prevista para atender mayores compras del grano).

3.1.4.2.3 Año 1988: La base monetaria se incrementó en 1988 a una tasa del 32.2%. Dentro de los principales factores expansionistas de corte fiscal encontramos el aumento del crédito del Banco de la República a la Tesorería y el hecho de que el déficit fiscal del sector público se financiara en un 75% con crédito externo.

De este modo, el sector público fue uno de los principales receptores de préstamos del exterior.

Otro de los factores de expansión fueron el aumento de las reservas internacionales y los desembolsos de la deuda externa contratada por el sector público.

3.1.4.2.4 Año 1989: La base monetaria creció 22.1% durante este año - menos que lo observado en 1988 - en concordancia con el propósito de las autoridades de utilizar la política fiscal, y monetaria como herramientas centrales de la estabilización de precios.

Entre los principales sectores que explican la evolución de la base monetaria en 1989 tenemos el crédito al resto del sector público por \$ 85.200 millones, de los cuales \$ 62.630 millones se destinaron a acuerdos de pago del FODEX.

Este crédito provino de los depósitos que constituyen las entidades públicas superavitaria. Estos depósitos estuvieron representados en papeles del Banco de la República.

3.1.4.2.5 Año 1990: La base monetaria experimentó un ¹²⁹ incremento anual del orden del 23.2%.

Una de las más fuertes presiones para la expansión de la base fueron las operaciones crediticias del Banco de la República con la Tesorería General de la Nación durante el primer semestre del año.

Por otra parte, en la segunda mitad, el gobierno en procura de reducir el déficit fiscal, adoptó una severa política de restricción del gasto público, retardando la ejecución de pagos de Tesorería, lo cual contribuyó a contener la expansión de la base monetaria en 1990.

El más fuerte factor expansionista fueron las reservas internacionales pues el financiamiento del déficit provino fundamentalmente del crédito interno y el crédito externo contabilizó mayores amortizaciones que ingresos.

3.1.4.2.6 Año 1991: La base monetaria se incrementó 35.5% con respecto al año anterior.

El factor expansionista por excelencia continuó siendo las reservas internacionales. Otro elemento expansionista fueron las operaciones del Banco de la República con la Tesorería General de la Nación, por cuanto el crédito

neto a dicha entidad experimentó un incremento considerable de \$ 186.000 millones.

A su vez, uno de los principales factores de compensación de los elementos expansionistas lo constituyó las operaciones del Banco de la República con el resto del sector público.

3.1.5 Distribución del ingreso en Colombia 1986 - 1991:

La política económica colombiana a partir de 1986 y durante todo el gobierno Barco se caracterizó por su agenda conservadora y ortodoxa; la cual se orientó a la prevención y corrección de desequilibrios macroeconómicos de corto plazo.

En este período en encarecimiento del dinero, producto del manejo monetario, el lento crecimiento de la inversión pública, los retrasos en la obtención del crédito externo, a unidos a la inflación se constituyeron en factores que afectaron negativamente la inversión productiva y los ingresos de la clases populares. Aun más, la reforma tributaria impulsada por el gobierno Barco, amplió el carácter regresivo de la tributación (la reforma desmonta y/o disminuye la tributación de las grandes sociedades; mientras que castiga el ingreso del trabajo) y asentó la inequidad

en la distribución del ingreso.

En la distribución primaria del ingreso participan las cuentas de excedente bruto de explotación, remuneración a los asalariados (R.A.) y los impuestos indirectos netos (I.I.N.). La evolución de los componentes del valor agregado nacional la presentamos a continuación en dos períodos, de los cuales tomamos el primero como referencia (1980 - 1985) por estar fuera de los límites temporales de nuestro estudio. Este se caracteriza por una participación creciente de los salarios en el producto nacional y en complemento una reducción en la apropiación de estado y el capital. En el segundo período la tendencia se revierte; pues a partir de 1984 los propietarios empiezan a aumentar sus ganancias; el Estado recupera con fuerza la producción del PIB perdido en años anteriores; y sólo después de 1986 aminora su crecimiento suavizando la caída vertical de los salarios.

El punto de quiebre que vemos en la gráfica corresponde la fecha que el gobierno Betancour y el FMI firman el acuerdo.

Algunas causas de la evolución de la distribución del ingreso en el período 1986 - 1991:

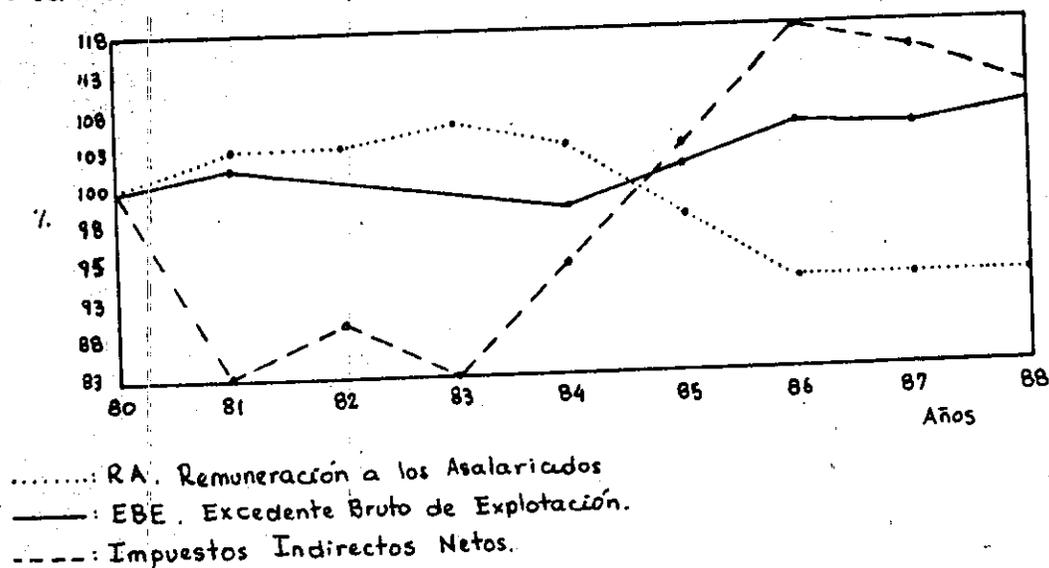
La evolución de la distribución del ingreso en el período 1986 - 1991 responde al comportamiento económico de períodos anteriores. Llegando hasta el gobierno Betancour podemos recordar que este tomó la dirección de la economía en los momentos más fuertes de la crisis la primera mitad de la década, teniendo como problemas centrales, el debilitamiento de sector externo, la recesión interna y el grave déficit fiscal heredado del gobierno Turbay Ayala.

El debilitamiento de la Demanda Interna que se acumulaba desde principios de la década, unido a las reservas internacionales, y al cierre del crédito de la Banca Internacional, puso en peligro el financiamiento de la Economía. Todo lo anterior obligó a que a mediados de 1985 el gobierno se acogiera a las exigencias del Fondo Monetario Internacional (FMI) y del Banco Mundial, junto con una monitoría de tres años por parte del FMI.

Los compromisos internacionales junto con la situación de la Economía obligaron al gobierno a tomar medidas fiscales y monetarias de diversos tipos, entre otras tenemos mayor control a la inflación, fijar un 10% como referencia para los aumentos en los salarios de los trabajadores del sector público, aumento en el precio la gasolina y los servicios públicos, disminución acelerada del déficit

fiscal, aplazamiento y reasignación de inversiones: Devaluación de la moneda a niveles muy altos, liberación de importaciones, limitaciones al crédito externo y a las emisiones monetarias, entre otras muchas medidas incidieron negativamente en la distribución del ingreso; pero que al igual que las medidas de política económica adoptadas otra causa de la inequidad en la distribución del ingreso en el período 1986 - 1991, fue el recrudecimiento de la violencia en los últimos años de la década del 80. Este fenómeno, neutralizó logros importantes que estaban obteniendo en materia de justicia social con el PNR uno de los pocos planes exitosos del Gobierno. Otro hecho que fortalece el carácter concentrador de la riqueza en el período fue la reforma tributaria realizada en el gobierno Barco.

GRAFICO 1
Crecimiento de la Participación Relativa de los Componentes del Valor Agregado 1980-1988



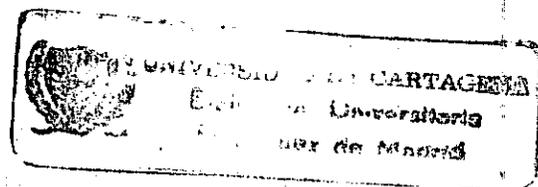
FUENTE: DANE. Cuentas Nacionales. Año Base 1980 = 100%.

En la gráfica también podemos observar que a partir de 1985 las ganancias del capital y los impuestos del estado se llevan una mayor porción de los ingresos de los asalariados.

El cuadro (11) muestra que los trabajadores mas afectados con las medidas de ajuste fueron los de minas y canteras, que pasaron de 23.2% en 1984 hasta 12.7% en 1988; los de la industria manufacturera que pasaron de 34.1% en 1984 a 28.7% en 1986, aunque da muestras de recuperación en 1987 (32.6%) en 1988 cae nuevamente y se mantiene alrededor del 31.9% hasta 1991, y los de construcción que van de 59.1% en 1984 a 39.6% en 1988 y se ubica en 1990 en 39% y el comercio que va desde 25.8% en 1984 hasta 18% en 1987 pero empieza a recuperarse a partir de 1990.

En otra etapa del estudio de la distribución del ingreso en Colombia, considerandose cuatro agentes económicos:

- a. Los trabajadores asalariados.
- b. El capital privado nacional.
- c. El Estado .



d. Los agentes extranjeros.

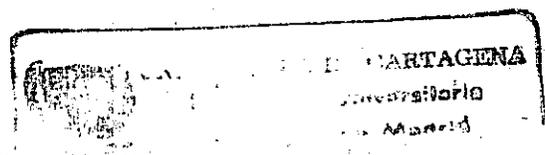
De acuerdo con el cuadro No. 12 el ingreso primario creció de 18.1% en 1986 hasta 26.4% en 1988, tomando como base el año 1980 (100%).

En el juego redistributiva (rentas, intereses, impuesto, seguridad social, etc) los que salieron mas favorecidos fueron los agentes extanjeros cuando vieron crecer sus ingresos 172% en 1986 frente a un 23% del conjunto de ellos agentes nacionales.

Los intereses de la deuda ascendían en 1988 a 238.3%, al igual que crecían los dividendos y rentas de los agentes extranjeros.

Respecto al saldo en la redistribución de las cuentas de los agentes nacionales crecieron sólo 15.3%, el capital nacional 23,4 y la apropiación del ingreso por parte del Estado aumentó en 45% hasta 1988.

Finalmente el cuadro No. 13 muestra la distribución del ingreso familiar urbano en Colombia. Allí se observa que hasta 1989 el ingreso tendió a concentrarse entre 20% más rico de la población. En 1986 se apropian del 52.4% de todo el ingreso urbano y en 1989 crece su apropiación



55

CUADRO 11

Participación Porcentual de la Remuneración del Trabajo en el PIB, Total y Por Ramas de Actividad Económica. 1984 y 1986-1991. Porcentajes.

| Años | Total Remunera- ción a los asalariados | Agricultura Gajo, Silvicultu- ra y pesca | Explotación de Minas y Canteras | Industria Manufactu- rera | Electric. gas y agua | Construc- ción | Comercio Restaur. y Hoteles | transp. almac. y Com. | Establ. Financ. Comerc., Sociales y Person. | |
|------|---|--|---------------------------------------|---------------------------------|----------------------------|-------------------|-----------------------------------|-----------------------------|---|------|
| 1984 | 43,4 | 41,2 | 23,2 | 34,1 | 36,6 | 59,1 | 25,8 | 44,8 | 26,3 | 83,8 |
| 1986 | 37,9 | 35,5 | 16,0 | 28,7 | 31,5 | 43,9 | 19,8 | 44,5 | 58,8 | 73,7 |
| 1987 | 38,0 | 36,6 | 12,4 | 32,6 | 32,0 | 40,9 | 18,8 | 43,2 | 56,4 | 73,0 |
| 1988 | 37,9 | 39,1 | 12,7 | 31,7 | 32,0 | 39,6 | 18,4 | 41,8 | 52,1 | 99,5 |
| 1989 | 37,5 | 39,0 | 12,7 | 31,5 | 32,1 | 39,7 | 18,0 | 41,6 | 52,0 | n.d. |
| 1990 | 37,8 | 39,2 | 12,9 | 31,7 | 32,0 | 39,3 | 18,7 | 41,8 | 52,3 | n.d. |
| 1991 | n.d. | n.d. | n.d. | 31,9 | n.d. | 39,0 | 19,2 | n.d. | n.d. | n.d. |

FUENTE: Eduardo Sarmiento Palacios con base en cifras del DANE. Economía Colombiana.
n.d. : No Disponible

CUADRO 12

Indices en términos constantes de 1975, de la Distribución Secundaria del Ingreso - Ingreso total a redistribuir y su Apropriación por Agentes Extranjeros y Nacionales. 1979-80 y 1986-1988

| Años | Ingresos Primarios generados en el territorio nacional (PIB) | Ingresos Percibidos por Agentes Extranjeros | | | | Ingresos Percibidos por Agentes Nacionales | | | |
|------|--|---|-------------------------------|-------------------------------------|------------------------------|--|----------------------------|----------------------------|---------------------------|
| | | Total Agentes Extranjeros | Intereses sobre deuda externa | Dividendos y rentas de la propiedad | Remunerac. a los Asalariados | Total Agentes Nacionales | Ingresos del Trabajo netos | Ingresos del Capital netos | Ingresos del Estado netos |
| 1979 | 98,7 | 96,4 | 97,5 | 102,1 | 99,6 | 97,7 | 98,5 | 95,3 | 98,3 |
| 1980 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 |
| 1986 | 118,1 | 258,5 | 230,2 | 382,3 | 765,3 | 114,9 | 108,2 | 115,1 | 133,7 |
| 1987 | 122,6 | 295,7 | 244,3 | 565,2 | 355,6 | 118,6 | 111,9 | 123,2 | 122,6 |
| 1988 | 126,4 | 272,2 | 238,3 | 487,9 | 332,1 | 123,1 | 115,3 | 123,4 | 144,9 |

FUENTE: Eduardo Sarmiento Palacio con base en cifras del DANE. Economía Colombiana.

ción a 53.3% . entre los año 1986 y 1991 observamos dos fases: La primera con una tendencia desconcentradora. El coeficiente Gini que en 1985 era de 0.47, pasa a 0.46 en 1986 y 0.45 en 1987. La otra fase que va desde 1988 hasta 1991 muestra nuevamente tendencia concentradora; presenta Gini de 0.46 para 1988, pasa 0.47 en 1989 y registros similares para 1990 y 1991.

El balance final muestra al 50% más pobres de las familias manteniendo su participación, los sectores medios pierden el 0.60% de su participación en el ingreso urbano el cual fue ganado por el 20% de las familias más ricas.

La concentración del ingreso en la zonas rurales muestran para 1988 una tendencia semejante a la inequidad registradas en las zonas urbanas a principios de los años 70. El 50% de las familias rurales más pobres se apropian en 1980 del 17.8% del ingreso rural, los sectores medios (deciles 6, 7, 8) del 30.3%, el 20% de los hogares más ricos se apropian del 51.9%, el Gini (rural) para 1988 registra un valor de 0.48 según el DANE.

CUADRO No.13

Distribución del Ingreso Familiar Urbano
en Colombia 1971 - 1989

| | 1 a 5 (50% más pobres) | 6 a 8 (sectores me dios) | 9 a 10 (20% más ricos) | Coficiente de Gini |
|------|------------------------------|---------------------------------|------------------------------|-----------------------|
| 1971 | 18.0 | 27.7 | 54.2 | 0.495 |
| 1980 | 18.9 | 28.5 | 52.6 | 0.461 |
| 1985 | 18.6 | 28.2 | 53.2 | 0.470 |
| 1986 | 19.1 | 28.5 | 52.4 | 0.462 |
| 1987 | 19.5 | 28.7 | 51.8 | 0.450 |
| 1988 | 19.2 | 28.3 | 52.5 | 0.464 |
| 1989 | 18.9 | 27.9 | 53.3 | 0.470 |

FUENTE: Años 1971 - 1985, Tomados de J. A. Ocampo. Historia Económica de Colombia. 1986 - 1989. DANE.

Según Yesid Sandoval en su estudio de la distribución del ingreso a finales de 1990; " De cada peso invertido por el gobierno, esta clase sólo recibe 32 centavos. Los 15 centavos de diferencia son apropiados 8 para los ricos y 7 centavos para los pobres, más aún, como son más los pobres que los ricos, mientras cada familia pobre

recibe 16 centavos de la clase media cada familia rica recibe 74 centavos mientras que la clase media sólo le corresponde 10 centavos.

- Logros y/o fracasos: realmente no podemos hablar de logros en lo referente a una mayor equidad en la distribución del ingreso. En el período en estudio la inequidad en la distribución del ingreso no se alteró sustancialmente.

Se observaron algunos cambios que obedecen mas bien a momentos conyunturales y a cambios en la correlación de las fuerzas políticas.

En la búsqueda de la equidad los planes del Estado no fueron eficaces, la gran mayoría sólo quedaron en los textos y muy escasamente se lograron algunos objetivos parciales; como los alcanzados por el PNR.

3.1.6 Descentralización: Diagnóstico, logros y Perspectivas.

La descentralización ha sido, desde hace muchos años, una grande y justa aspiración nacional. Los Departamentos, municipios y regiones, sienten que el excesivo centra

lismo administrativo, político y económico asfixia su capacidad de búsqueda del ansiado desarrollo y bienestar.

El fin de la década de los 80 e inicios de los 90 muy probablemente será conocido, en el futuro cercano, como los años de la descentralización, pues en un lapso de tiempo relativamente corto, se produjeron importantes disposiciones legislativas de fondo y se emprendió por fin un esfuerzo institucional definido y definitivo para el fortalecimiento de los niveles regional y local.

Por fin se decidió pasar de las discusiones eternas y bizantinas a la acción, en la tarea de dar al Estado colombiano, una estructura y carácter descentralista. La filosofía de la estrategia descentralizada se dirigió a facilitar a los municipios y localidades los instrumentos y medios para recuperarse de su crisis política y financiero-administrativa buscando lograr el reordenamiento del sistema de gestión del poder central a través de la transferencia de recursos y competencias que les permitan asumir en forma directa las funciones básicas que permitan el mejoramiento de la calidad de vida de sus habitantes.

El grupo de normas emanadas se ha encargado de erigir unos instrumentos financieros, de capacidad de gestión y verdadera participación de la ciudadanía que llevaron

poco a poco a las entidades territoriales a un verdadero proceso de descentralización.

Las regiones y municipios tradicionalmente han acusado la concentración de los ingresos y gastos en el centro, sin atender los niveles de organización gubernamental (regional, departamental y municipal) del cual provengan, y esta permanente situación ha dejado un escaso margen de atención a los municipios para entrar a satisfacer necesidades de sus comunidades locales.

Desde 1978 los mayores ingresos generados a nivel regional y municipal no han tenido como contrapartida gastos similares, lo que aparentemente se mostraría como un superávit fiscal en los niveles regional y municipal se presenta realmente y año tras año como un déficit y una escasez total de recursos.

De igual forma, da evidencia de la desigualdad en cuanto a capacidad financiera entre los diferentes niveles del gobierno el hecho de que en los años 30 el nivel nacional recibiera aproximadamente el 48% del total de ingresos del sector público, el departamental el 30 y el municipal el 22; transcurridos más de 50 años, los organismos han empeorado: El nivel nacional participa con el 70% el departamental con el 7% y el municipal con el 21%.

En los diferentes niveles de la administración pública la relativamente baja capacidad recaudatoria de municipios y departamentos han generado déficit presupuestal en las entidades territoriales que cuentan como principal soporte financiero con las transferencias intergubernamentales. Esto ha convertido a los municipios, departamentos y regiones en apéndices del poder central con una capacidad de inversión virtualmente nula.

Por fortuna, durante los últimos años, las presiones ejercidas sobre el gobierno central por las comunidades y las administraciones locales en busca de mayor cobertura y mejor prestación de los servicios han suscitado una reforma sustancial en el aspecto fiscal.

La ley 14 de 1983, la ley 12 de 1986, las leyes 3 y 11 de 1986 (relacionadas con asociaciones de municipios y convenios departamentales); la ley 76 de 1985 con los Fondos de Inversión Regional; la cofinanciación de algunas entidades - como el fondo DRI, Caminos Vecinales, etc. - establecida en el Decreto 77 de 1987; la ley de Reforma Urbana (ley 9 de 1989) con nuevos tributos sobre la propiedad raíz y la creación de la financiera de Desarrollo Territorial - Findeter S.A. - mediante ley 57 de 1989 y sobre toda la nueva carta política en sus artículos 298, 311 y 361, especialmente se encargaron paulatinamente

de dar el soporte financiero a la estrategia de descentralización pues se logró modificar en favor de municipios y departamentos los criterios para el reparto del situado fiscal, se confirmó y amplió la autonomía de los entes territoriales para administrar sus recursos, establecer los tributos necesarios para cumplir sus funciones, promover su desarrollo, fortalecer sus finanzas y gobernar con autoridades propias.

Estos avances legales hacia la descentralización han sido importantes, sin embargo sus mecanismos financieros vienen operando en forma independiente y desarticulada, es por ello quizá que con todo y que hoy contamos con un Estado mucho más equilibrado entre el poder central y los poderes regionales, se tiene la sensación de que en algunos frentes y en muchos municipios, departamentos y regiones el esfuerzo descentralizador solo ha reportado unos pocos frutos.

El abandono de regiones como la Amazonia, de Departamentos como el Chocó, Vichada, San Andrés, y muchos etcéteras ha aumentado en vez de disminuir la utilización de los recursos, la carencia de proyectos de inversión debidamente formulados, la descoordinación del gasto entre los niveles de la administración pública, además de las disparidades existentes entre los recursos transferidos de los munici

pios y el costo de las nuevas funciones que les han sido asignadas son hechos que dejan en tela de juicio los verdaderos logros de los esfuerzos legales.

Esta situación exige:

1. Aportes adicionales de la nación y de los departamentos hacia los municipios en forma directa o hacia la realización de programas nacionales y regionales.
2. La presencia de una concepción integral del financiamiento regional y local, propiciando la existencia de unas pautas mínimas de coordinación entre los niveles intergubernamentales garantizando cada uno de ellos la concurrencia oportuna de los recursos que se necesitan para el cumplimiento de las nuevas obligaciones de las municipalidades.
3. El concurso de las entidades nacionales, municipales y departamentales en los campos de la planeación y capacitación, las cuales deberían ofrecer el respaldo técnico a las municipalidades en el diseño, preparación, ejecución y evaluación de los diferentes programas y proyectos de inversión.

4. Un mayor esfuerzo en cuanto a la redistribución de los recursos fiscales orientando ese mayor esfuerzo hacia los municipios más pobres.

5. Que las entidades centrales que desaparecieran no se limiten a la mera cesión de sus funciones, y traten más bien de apoyar activamente a los municipios en el proceso de aprendizaje.

4. INVERSION PUBLICA

4.1. GASTOS DE INVERSION DEL GOBIENO NACIONAL CENTRAL

4.1.1. Inversión Productiva. Todas las inversiones que realiza cualquier ente se suponen productivas, pues es inconcebible destinar un monto determinado de dinero hacia una producción estando conciente de que no reportará beneficios o provechos a nivel socioeconómicos. La aceptación que le entregamos a la inversión productiva en esta sección hace referencia a los dineros que el Estado colombiano invierte con el propósito de proveer en forma directa algunos de los bienes y servicios que demanda la población.

Aunque tal provisión directa no tiene una influencia determinante en el desarrollo, sí es necesaria pues muestra al Estado como un productor más, y no deja totalmente en manos del sector privado la totalidad de la producción.

Miremos pues el comportamiento y principales resultados de las inversiones realizadas por el Estado en el período en consideración.

4.1.1.1. Comportamiento en el período.

CUADRO 14.

INVERSIONES PRODUCTIVAS DEL G.N.C.
(Miles de millones de pesos y porcentajes)

| | Inversiones G.N.C. (1) | Inversiones destinadas a provisión directa de B y S. | (2/1%) |
|-------|---------------------------|--|--------|
| 1.986 | 213,3 | 38,9 | 18,24 |
| 1.987 | 269,2 | 44,1 | 16,38 |
| 1.988 | 315,9 | 51,8 | 16,39 |
| 1.989 | 369,7 | 59,6 | 16,12 |
| 1.990 | 461,1 | 68,5 | 14,85 |
| 1.991 | 714,6 | 89,2 | 12,48 |

Fuente: Banco de la República. Indicadores Económicos Seleccionados
 Contraloría General de la República
 El Sector Público Colombiano 1986 - 1989. Boletín Estadística
 DANE.

Las inversiones realizadas por el Estado en su función de proveedor adicional de bienes y servicios ha mostrado un comportamiento bien definido hacia la baja. Esto lo muestra la proporción que relaciona este tipo de inversión con el total de la inversión realizada por el GNC.

Las inversiones productivas presentan incrementos nominales a través de todo el período como resultado del gran desempeño de las actividades extractivas, el mejor desempeño de la construcción pública y el establecimiento de TELECOM.

A pesar del mayor incremento nominal, la participación y la producción del sector público decayeron, pues en cuanto a las inversiones, se prestó mayor atención a las actividades y responsabilidades de carácter social mucho más apremiantes, además el defectuoso comportamiento del Fondo Nacional del Café y otras entidades públicas descentralizadas impidieron el propósito de dirigir mayores recursos estatales hacia la provisión directa de bienes y servicios. A partir de 1.989, la proporción cayó significativamente, pues desde ya se avisaba la muerte del Estado como proveedor de mercancías, fruto de la acogida del modelo de apertura económica.

El inicio de la década del noventa - años 1.990 y 1.991 remarca el comportamiento, en estos años se declara abiertamente la apertura y el Estado paulatinamente comienza a desmontar su aparato productivo (instituciones de promoción de exportaciones, producción de vacunas y drogas veterinarias, producción y distribución de licores a través de las empresas de licores de todos los departamentos,

productor y distribuidor de películas, instituciones hoteleras pertenecientes a la Corporación Nacional de Turismo, talleres de reparación, mantenimiento y prestación de servicios para aeronaves a través de la Corporación de la Industria Aeronáutica de Colombia y en fin una larga lista de empresas comerciales y de servicios del Estado), entendiendo que su presencia allí ya no se justifica.

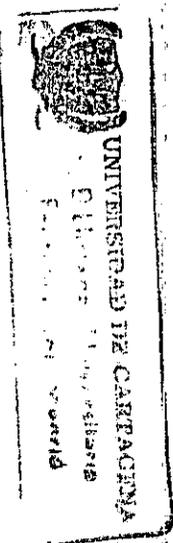
4.1.1.2. Incidencia sobre la Producción Física Nacional. Como consecuencia directa de las inversiones introducidas por el Estado en la economía nacional, la estructura de producción del sector público sufrió notables modificaciones recientemente, pues las actividades tradicionales del Estado (la producción de servicios comunales sociales y personales no mercantes) paulatinamente fue perdiendo participación dentro del total, en tanto que sectores como el de minería, manufacturas y servicios de electricidad y agua ganaron poco a poco importancia como consecuencia de las grandes inversiones realizadas en estas áreas.

Esto se detecta en forma clara en el cuadro que muestra la tendencia de la producción del sector público en las diferentes ramas de actividad económica.

CUADRO 15.
DISTRIBUCION PORCENTUAL DE LA PRODUCCION DEL SECTOR PUBLICO POR GRANDES RAMAS
DE ACTIVIDAD ECONOMICA
(1970 - 1991)

| | 1970-74 | 1975-79 | 1980-84 | 1985-86 | 1986-91 | 1986 | 1987 | 1988 | 1989 | 1990 | 1991 |
|---|---------|---------|---------|---------|---------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| Agricultura, caza, pesca y silvicultura | 0,2 | 0,2 | 0,2 | 0,2 | 0,1 | 0,13 | 0,1 | 0,11 | 0,11 | 0,11 | 0,1 |
| Explot. de minas y Canteras | 7,8 | 6,3 | 11,3 | 11,4 | 17,95 | 14,9 | 19,7 | 16,5 | 18,5 | 18,5 | 19,2 |
| Industrias Manufactureras | 4,2 | 10,2 | 6,1 | 10,2 | 14,6 | 21,5 | 13,4 | 14,6 | 12,1 | 12,7 | 13,1 |
| Electricidad, gas, y agua | 7,6 | 8,9 | 10,7 | 11,7 | 11,0 | 10,1 | 10,8 | 11,0 | 11,3 | 11,4 | 11,7 |
| Construcción | 2,3 | 1,8 | 1,5 | 1,3 | 1,4 | 1,2 | 1,3 | 1,2 | 1,4 | 1,6 | 1,7 |
| Comercios, restaurantes y Hoteles | 0,3 | 1,3 | 1,4 | 1,3 | 1,4 | 1,0 | 1,2 | 1,5 | 1,5 | 1,5 | 1,5 |
| Transportes, almacenes, y comunicaciones | 11,2 | 11,8 | 9,9 | 10,6 | 8,7 | 8,5 | 8,6 | 8,6 | 8,8 | 8,8 | 8,7 |
| Estable. financieros, seguros, bienes inmuebles, etc. | 10,4 | 9,8 | 9,5 | 9,0 | 7,7 | 6,8 | 7,4 | 8,3 | 7,9 | 8,0 | 8,1 |
| Serv. Comunes, sociales y personales mercantes | 6,1 | 5,7 | 5,6 | 5,1 | 5,3 | 5,1 | 5,4 | 5,2 | 5,3 | 5,3 | 5,2 |
| Serv. comunes, sociales y personales no mercantes | 50,5 | 43,9 | 43,8 | 39,3 | 32,0 | 30,8 | 32,3 | 32,9 | 33,2 | 31,7 | 30,8 |
| TOTAL | 100 | 100,00 | 100,00 | 100,00 | 100,00 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 |

FUENTES: DANE. EL SECTOR PUBLICO COLOMBIANO 1986 - 1989. Revista Banco de la República - Varios
Números - Cálculos propios.



Esta situación trajo consigo, además, modificaciones en cuanto a la contribución relativa del sector público a la producción total nacional y a las diversas ramas de actividad económica.

CUADRO 16

EL SECTOR PUBLICO NO FINANCIERO EN LA ECONOMIA NACIONAL
CONTRIBUCION RELATIVA A LA PRODUCCION NACIONAL

| Años | Contrib. relativa % |
|-----------|------------------------|
| 1975 - 79 | 14,24 |
| 1980 - 85 | 17,92 |
| 1986 - 91 | 18,73 |
| 1986 | 19,30 |
| 1987 | 18,32 |
| 1988 | 18,01 |
| 1989 | 18,76 |
| 1990 | 19,48 |
| 1991 | 18,62 |

FUENTE: DANE. Boletín de Estadística. El Sector Público Colombiano 1986 - 89.
Revista del Banco de la República. Varios números (1990- y 1991).

La comparación del período 86-91 con similares de años anteriores a partir de 1975 indica que la contribución del sector público a la producción nacional se ha venido incrementando quinquenio tras quinquenio, pero también que se ha desacelerado. Los efectos de abrir la economía nacional a la competencia internacional, la prioridad de otras inversiones y de cumplimiento de obligaciones por concepto de servicio de la deuda (interna y externa) y la más reducida proporción de dineros destinados a la producción de bienes y servicios por parte del Estado con relación a las inversiones del GNC ha mostrado sus efectos. El sector público viene en los últimos años orientando sus inversiones hacia la infraestructura física y social, la modernización del Estado, la seguridad nacional, la actividad extractiva y la lucha contra el narcoterrorismo, y lentamente ha venido cediendo gran parte de la producción - agrícola, pecuaria e industrial, de las actividades comerciales, de los servicios financieros, etc. a las empresas, a los entes privadas y a las comunidades.

A pesar de tal voluntad de "cesión", algunos sectores como los de la industria, el transporte y las comunicaciones y la minería entregan importantes avances. Ello tiene explicación en las inversiones realizadas; de Cravo Norte, el cerrejón, cerromatoso, Caño Limón, los yacimientos

de gas, el fortalecimiento de las actividades relacionadas con la petroquímica, la producción de plásticos, de transporte por oleoductos y gasoductos, y de la distribución de combustibles en los participan ECOPETROL Y TERPEL, así como el dinamismo que experimentaron las telecomunicaciones que entregaron muy buenos resultados para el GNC.

4.1.2. Inversión Social. Los factores de los servicios tales como la salud, la educación e investigación y la seguridad social representan infraestructuras sociales fundamentales y han sido tradicionalmente importantes en el funcionamiento de las economías y en la mejoría de las condiciones de vida de los habitantes. El creciente aumento en el interés que despiertan estos servicios se debe a un mayor reconocimiento de sus implicaciones estratégicas para los intereses políticos nacionales así como para el crecimiento económico y el desarrollo.

En los siguientes apartes mostraremos los comportamientos esfuerzos y logros de las inversiones que en el período 86-91 realizó el Estado colombiano en pro del mejoramiento de los servicios de salud y educación y la evolución de la seguridad social al igual que las principales necesidades que se afrontan en estos campos y algunos medios que a juicio permitan borrarlas.

4.1.2.1. Inversión en Salud. Numerosos gobiernos invierten en el desarrollo humano mucho menos de lo necesario. Tal situación no es el caso Colombiano. La inversión que el Estado realiza es vital, pues tiene a mejorar la condición de vida de un recurso determinante para el desarrollo: el recurso humano. A pesar que tradicionalmente la salud le ha correspondido alrededor de la tercera parte de las inversiones que realiza el Gobierno Central, la situación de la salud es preocupante pues los programas públicos enfocados a la salud muy esporádicamente benefician enteramente a la población a la que van dirigidos y en muy pocas ocasiones tienen el impacto programado.

Entremos entonces a reseñar el comportamiento de la inversión que el GNC realiza en pro de mejorar las condiciones de salud de los habitantes del país, y a entregar los principales logros en el campo y las necesidades que en tal sentido se hace preciso erradicar.

4.1.2.1.1. Comportamiento en el Período. El país a través de las décadas anteriores ha mostrado serias deficiencias en materia de salud. La cobertura de la atención básica en salud aún está muy lejos de ser una realidad. Las deficiencias en este rubro se encuentran precisamente en los mismos grupos de población que carecen de los servicios sociales básicos (vivienda adecuada, suministro de agua potable, educación y empleo en el sector formal).

CUADRO 17

INVERSION EN SALUD

MONTO TOTAL Y PARTICIPACION DENTRO DE LA INVERSION DEL GNC
(MILES DE MILLONES DE PESOS Y PORCENTAJES)

| Años | Inversión G N C (1) | Inversión en salud (2) | (2/1) % |
|------|------------------------|---------------------------|------------|
| 1986 | 213,3 | 67,3 | 31,55 |
| 1987 | 269,2 | 82,0 | 30,46 |
| 1988 | 315,9 | 98,7 | 31,24 |
| 1989 | 369,7 | 114,4 | 30,94 |
| 1990 | 461,1 | 162,8 | 35,30 |
| 1991 | 714,6 | 263,1 | 36,81 |

FUENTE : Banco de la República. Contraloría General de la República
Varias publicaciones del Ministerio de Salud Pública. Cálculos propios.

La evolución de la inversión realizada por el GNC en este rubro ha marcado un comportamiento cíclico, y en los últimos dos años considerados en el estudio - 1990 y 1991 un franco ascenso. Los picos altos del ciclo los marcan los años 1.986 y 1.988, pues en el primero se implementaron campañas de salud preventiva y se imprimió un mayor impulso a la investigación para la creación de vacunas y medicamentos destinados a combatir enfermedades tropicales, además se iniciaron los programas del PNR - Plan Nacional de Rehabilitación - enfocados hacia la amplia

ción de la cobertura de servicios de agua potable y alcantarillado en las ciudades intermedias y en un alto porcentaje de municipios del país.

El año 89 muestra un declive, a pesar de que el monto nominal de las inversiones continuo creciendo, la salud pasó a ser un campo de prioridad baja entre los recursos del Estado pues se orientaron los recursos estatales hacia actividades como la cancelación del servicio de la deuda, por ejemplo.

Los años de 1990 y 1991 muestran la proporción más alta pues el Estado ha destinado recursos de otras actividades (productiva por ejemplo) para dedicarlos a la atención primaria en salud para la totalidad de la población.

En general, a través de todo el período las inversiones realizadas en salud, se han destinado principalmente a mejorar la dotación hospitalaria con el propósito de mejorar la eficiencia asistencial de estas instituciones; a promover la descentralización de la prestación de servicios básicos de salud haciendo mucho más oportuno el servicio.

Los recursos destinados a la investigación en salud se han concentrado desproporcionalmente en la medicina especial

lizada y compleja, mientras que los niveles primarios y secundarios prácticamente fueron olvidados. Encima de esto, el nivel de atención primario no contó con personal y suministros instrumentales acordes. De otra parte, la medicina preventiva y la educación en salud han sido programas que no han tenido influencia, pues sus presupuestos son mínimos.

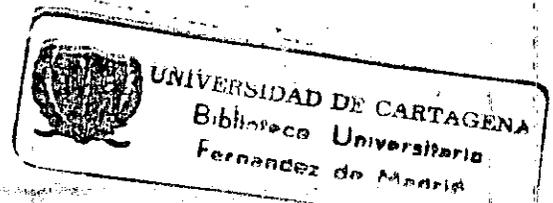
Los mayores recursos aventados a infraestructura social y específicamente a la salud han estado supeditados a comportamientos fiscales buenos a nivel general y mucho más a los recaudos específicos (recursos provenientes de la presentación de espectáculos públicos, venta de licores y cigarrillos y juegos de suerte y azar), y no han sido consecuencia de la puesta en marcha de programas sociales.

4.1.2.1.2. Principales logros y necesidades. Durante los decenios de los 60 y 70 se lograron considerables avances en el campo de la salud, la salubridad y el saneamiento ambiental no obstante los grandes y graves deficiencias que subsistían. Ejemplo, entre 1970 y 1982 la mortalidad de los niños menores de 1 año bajó de 64 a 45 por mil y la de niños de 1 a 4 años, de 18 a 12, en tanto que el porcentaje de la población protegida por los servicios de salud e inmunización se elevó del 40 al 60%. Las mismas cifras a 1991 son como siguen: la mortalidad

de niños menores de 1 año es de 32 por mil, la de niños de 1 a 4 años de 8 por mil, el porcentaje de la población que cubren los servicios de salud e inmunización pasó a ser del 70% (Informe sobre el sector Salud Nacional, Minsalud, Octubre de 1992).

De otra parte, el sistema nacional de servicio de salud para 1991 mostraba una configuración bien diferente a la esbozada como deseable en las declaraciones políticas y en los planes de las dos décadas anteriores. A pesar de ello, el sector de la salud es el nivel público continuaba siendo un conjunto Institucional deficientemente coordinado y el Ministerio de Salud, tenía menos poder real que el consagrado en la Constitución y otros textos legales, y que decir de los servicios seccionales de salud, de los ineficientes y totalmente desarticulados programas para la atención preventiva y a la tercera edad - programas estos que han tenido un efecto prácticamente nulos-

Los recursos físicos de mayor costo (la capacidad hospitalaria instalada, por ejemplo) se habían mantenido en relación con la población en los 20 años anteriores. Para fines de los 80's, cerca del 26% de la población no estaba cubierto por ningún tipo de atención, pero la creación de ECOSALUD - Empresa Colombiana de Recursos de Salud- mediante la ley 10 de 1.990 ha permitido a inicios de



los 90's aventar mayores recursos para la salud mediante la administración de todo lo referente a juegos de suerte y azar en el país con excepción de las loterías y el chance cuyo monopolio está reservado a los Departamentos. Los recursos obtenidos por ECOSALUD - que otorga mediante licitación pública la administración del juego a un consorcio o empresa, la cual realiza posteriormente la transferencia - se logran distribuir en partes iguales a los municipios, ello ha permitido en sólo un par de años elevar la cobertura de los servicios de salud a nivel nacional en 4 puntos porcentuales.

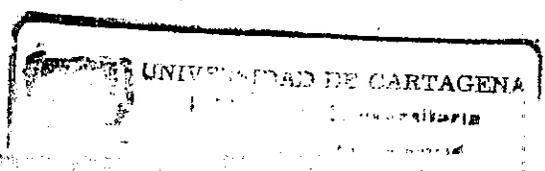
Aún así, el problema de la cobertura de los servicios de salud persiste y por esta razón continua siendo un problema esencial. De otra parte persisten algunos motivos que no permiten elevar aún más la cobertura.

1. Muchos de los Colombianos tienen poca plata. Los ingresos le son escasos para tener acceso al sistema de salud pública.
2. Las instituciones públicas aún son escasas y no alcanzan a llegar a los grupos de población más pobre. Su impacto no ha llegado a ser el programado.
3. Las asignaciones a los centros de salud no consultan la capacidad de esos centros para lograr la atención que

necesita la población.

Todo esto nos lleva a la conclusión de que el sistema de salud está orientado hacia las instituciones y hacia el pago de salarios, no hacia la mejor atención a la población y a sus necesidades, que el Estado debe ocuparse más de la población pobre y que debe existir una mayor integración y alta coordinación entre los servicios de salud de los diferentes niveles estatales (Seguro social, Ministerio de Salud - a través de los Servicios Seccionales de Salud-Empresas de Desarrollo Urbano, entidades hospitalarias y otras entidades - que tienen algo que ver con salud o el saneamiento ambiental - descentralizadas, con el propósito de determinar en que área (curativa, atención primaria, prevención, saneamiento, atención materno - infantil, educación para la salud y medicina preventiva) tendrá su campo de acción.

Igualmente, el Estado debe dedicarse más abiertamente a invertir y gastar mucho más en salud en todos los niveles y campos y no dejar que la posibilidad de brindar un mejor servicio de salud a los Colombianos dependa al extremo de buenos comportamientos fiscales, de la "suerte" de los juegos de suerte y azar, de los recaudos provenientes de la venta de licores y cigarrillos y de los esfuerzos individuales de municipios y departamentos.



4.1.2.2. Inversión en Educación, Ciencia y Tecnología

Las necesidades de los países en desarrollo de utilizar lo más posible los adelantos científicos y tecnológicos para apoyar sus esfuerzos de desarrollo se han ido haciendo cada vez más visibles. El avance de un país en materia de crecimiento económico, consolidación de instituciones democráticas y modernización en general, depende de manera fundamental del desarrollo del potencial humano y de sus capacidades intelectuales y creativas. Sin dudas la elevación de los índices de enseñanza en unión con un desarrollo del capital y la tecnología que permitan emplear los mayores conocimientos adecuadamente constituyen el camino más expedito para elevar el crecimiento económico. Este componente del desarrollo humano queda enmarcado en la educación, la investigación y la cultura que la sociedad y el Estado puedan brindarles a los ciudadanos, las cuales son decisivas para forjar una ciudadanía capaz de participar, decidir y contribuir de alguna forma al progreso económico, institucional, político y social del país.

La educación conduce a un perfeccionamiento de la fuerza de trabajo, ello redundará en un aumento de la productividad y de la participación de los ingresos de la mano de obra en el producto nacional. Por esta y otras razones tanto en el campo de la educación y la cultura como en el de la investigación, el Estado tiene claras responsabi

lidades. Esta afirmación da pie a la realización de un seguimiento al comportamiento de la inversión que en el campo de la educación, y la investigación científica y tecnológica realiza el gobierno colombiano.

4.1.2.2.1. Comportamiento y evolución durante el período.

CUADRO 18

INVERSION EN EDUCACION Y CULTURA, INVESTIGACION CIENTIFICA Y TECNOLOGICA MONTO TOTAL Y PARTICIPACION DENTRO DEL TOTAL DE INVERSIONES DEL GNC.

(MILES DE MILLONES DE PESOS Y PORCENTAJES)

| Años | Inversión total GNC | Inv. en Educ. y Cultura Invest. Científica y Tec nológica. | (2/1) % |
|------|------------------------|--|------------|
| | (1) | (2) | |
| 1986 | 213,3 | 60,2 | 28,22 |
| 1987 | 269,2 | 74,1 | 27,52 |
| 1988 | 315,9 | 86,7 | 27,44 |
| 1989 | 369,7 | 100,3 | 27,13 |
| 1990 | 461,1 | 131,2 | 28,45 |
| 1991 | 714,6 | 206,6 | 28,91 |

FUENTE: Banco de la República. Indicadores Seleccionados
Contraloría General de la República. Educación y Cultura.
Publicación del Ministerio de Educación. (varios números)
Cálculos propios.

Entre los años de 1986 a 1991, las inversiones en educación (pre-escolar, primaria, secundaria, técnica, superior etc.) en investigación y servicios culturales mostraron incrementos nominales importantes. Sin embargo, el coeficiente que relaciona las inversiones realizadas en educación, investigación y servicios culturales con el total de inversiones del GNC se vió notablemente afectado entre 1987 y 1989 período en el cual se registraron progresivos descensos porcentualmente hablando como se muestra en el cuadro.

Este bajo coeficiente de inversión en educación, cultura investigación con relación a las inversiones del GNC se manifestó regularmente con un presupuesto insuficiente para el adecuado funcionamiento, desarrollo y cualificación de la educación pública.

Afortunadamente, a partir de 1990, se empezó a revertir la tendencia y en 1991 se muestra la proporción más alta, fruto del mayor interés que se le ha puesto al propósito de brindar la educación básica primaria y secundaria a la población (más no a la universitaria y técnica) , a la investigación y a la formación y desarrollo de sistemas de información, normalización técnica, certificación y Tecnología además de la creación de la misión de Ciencia y Tecnología con el fin de evaluar y proponer una reorganización institucional y definir un marco de referencia

para las ciencias y la Tecnología en el país.

Así pues, hoy el nivel educativo básico de los colombianos es mayor, pero no se puede decir lo mismo de los egresados de instituciones de educación secundaria y post-secundaria, los cuales no llegan a corresponder con las exigencias de las Universidades para el primer caso y del aparato productivo para el segundo.

De otra parte los escasos recursos que asigna el Estado a la educación pública han sido administrados en forma ineficiente - son muchas veces subutilizados, malgastados o simplemente desviados hacia el cumplimiento de otros propósitos, por lo que se ha recurrido persistentemente y a través de toda la década, al traslado de costos de operación escolar a las comunidades urbanas y rurales, delegándose la construcción y mantenimiento de escuelas.

Por su parte, la investigación ha estado ausente en las Universidades y se ha recargado excesivamente y entregado en forma exclusiva a Colciencias y a la Dirección de Ciencias y Tecnología del Ministerio de Desarrollo la producción de ciencia y la creación y adaptación de tecnología, pero el esfuerzo ha estado descoordinado y no ha consultado completamente las necesidades productivas nacionales.

4.1.2.2.2. Principales logros, Fracasos y Necesidades. Como se dejó entrever anteriormente, el país realizó en los últimos años un gran esfuerzo en pro de elevar los niveles de formación de la población, la cobertura del sistema educativo nacional en todos sus niveles, sin embargo, el esfuerzo no fué suficiente y cobijó muy poco a la investigación.

La relativa baja inversión en educación e investigación se expresa en un presupuesto insuficiente para el adecuado funcionamiento, desarrollo y cualificación permanentes de la educación pública y la investigación.

A pesar de todo ello, se lograron avances importantes pues la cobertura en el nivel primario es hoy de algo más del 80%; el analfabetismo se ha reducido hostentiblemente fruto de los buenos resultados de las campañas "CAMI NA" de alfabateización y los niveles de formación básica de la población infantil ha registrado modificaciones positivas de gran importancia. En el nivel secundario, el total de instituciones académicas y técnicas de carácter público vieron como se presentaba una notable afluencia de estudiantes. Pero la mayor cantidad de estudiantes graduados en el nivel primario que no contaban con la posibilidad o la calidad académica suficiente para ingresar a instituciones ya consolidadas en cuanto a la calidad de la educación que brindaban, motivaron la aparición

do instituciones de carácter privado las cuales no garantizaban niveles mínimos de calidad educativa y de formulación humana.

Los bachilleratos técnicos se vieron visiblemente, pues sus presupuestos hicieron muchas veces desistir de ciertos esfuerzos e incluso eliminar algunas modalidades de este tipo de formulación. El efecto conjunto de estas situaciones fue en mayor número de bachilleres dispuesto a acceder a la educación superior, pero con una calidad educativa en entredicho. La generalizada deficiencia en la formación de gran parte de los estudiantes que accedieron a las instituciones universitarias, obligó a estos centros a destinar gran cantidad de sus recursos y una porción importante de sus programas para intentar resolver esas carencias.

De otra parte, el incremento considerable de bachilleres motivó también un incremento en las matrículas universitarias, pero también ha traído como consecuencias la proliferación de nuevas y pequeñas instituciones de carácter privado - de carácter no formal - que en su mayoría no garantizaban niveles mínimos de calidad debido a la escasez

de profesores calificados, laboratorios, bibliotecas, etc., y sobre todo debido al total divorcio que tales insituciones tuvieron con las necesidades del aparato productivo.

Esta proliferación causó efectos negativos en cuanto a la calidad de la educación post- secundaria.

Por su parte, las Universidades públicas han visto reducido en forma ostensibles sus presupuestos por lo que gran porcentaje de este han tenido que financiar ellas mismas. recorriendo a la fórmula más sencilla: el incremento en el valor de las matriculas. La estrechez presupuestal ha aniquilado el objetivo de las Universidades de producir y adecuar el conocimiento a través de la investigación porque simplemente no hay recursos suficientes para investigar, ello limitó la función de muchas de las Universidades públicas del país, a la mera captación y formación de profesionales, dejando pasar por alto la producción intelectual de sus educandos.

Resumiendo, persistió un sesgo en la educación traducido este en grandes contingentes de trabajadores "sin educación", situación que les impedía el acceso a puestos de trabajo en el sector moderno y a la posibilidad de incrementar su nivel de ingreso, ello contribuyó a la reproducción intergeneracional de la pobreza. Además, los mayores niveles

de "capacitación" y de población "preparada" no trajeron consigo mayores niveles de investigación de tipo científico y tecnológico por lo menos aceptable.

De otra parte, la mayor parte del empleo se creó en actividades informales, carentes o escasas de capital y tecnología. Así la estructura productiva del país propició aún más el marginamiento. El relativamente aceptable desarrollo industrial del país se fundamentó en las grandes empresas y dado que la capacitación de esa mano de obra no correspondía y no se equipaba con el relativo desarrollo del capital físico, descendió la productividad de la mano de obra, se estancó el salario real y se hizo mucho más evidente la total falta de coordinación entre la educación impartida en todos los niveles y el desarrollo industrial.

Para nadie es un secreto que el cambio en la estructura dinámica del conocimiento trae consigo modificaciones fundamentales en todo el sistema económico, y que el adiestramiento de la fuerza de trabajo no es independiente de la estructura de la producción, que la carencia de oportunidades paralelas tienen serias repercusiones sociales y que ocasiona grandes ineficiencias económicas (desempleo, productividad baja, etc) que estas ineficiencias constituyen hoy una fuerte barrera, para intentar recupe

rar las tasas de crecimiento económico, y que definitivamente el impulso a la producción de conocimiento y tecnología y la difusión de ese conocimiento son quizá las únicas armas con que se cuentan para superar esas barreras y mejorar los niveles de productividad y conocimiento.

En Colombia la escasa investigación y el desarticulado sistema educativo nacional han tenido casi que una nula y poco creciente contribución al desarrollo nacional, con el propósito de revertir esa tendencia quizá sea necesario.

1. Incrementar la inversión en investigación pues la nueva tecnología que se llegue a crear o a adaptar puede permitir la explotación más productiva y racional de los recursos. Así, el desarrollo tecnológico debe contar con un amplio apoyo a través de inversiones directas en los diversos programas complementadas con el establecimiento de incentivos fiscales que promuevan la investigación, el desarrollo y la transferencia de tecnología.

2. Implementar una acción decidida en dos campos fundamentales:

- a. El fortalecimiento de los procesos de creación de conocimientos aumentando los recursos destinados a la formación de científicos y al fortalecimiento de núcleos de investigación estables (Colciencias, las Universidades, etc).

b. La difusión de esos conocimientos, pues la clave del desarrollo a nivel mundial ha sido la difusión de los avances tecnológicos. Para ello se debería impulsar un verdadero sistema descentralizado de ciencia y tecnología que permita vincular el avance científico al desarrollo nacional y que procure articular los sectores agrícolas e industrial.

3. Diversificar la experiencia educativa en el nivel secundario en atención a la gran heterogeneidad de intereses, motivaciones y capacidades, y ampliar la educación técnica en sus niveles secundario y post-secundario, pues ellos son la base para la diversificación de la estructura ocupacional y la mejor distribución del ingreso; y no homogenizándolos y convirtiéndolos en los meros bachilleratos académicos y en la orientación hacia los estudios universitarios.

4. Modificar las orientaciones de las actividades de investigación y desarrollo tecnológico concentrando la labor en determinadas esferas técnicas que respondan a la demanda real y futura. Las medidas en ese sentido podrían consistir en dar mayor importancia a la investigación con un objetivo único en vez de un objetivo múltiple, dar mayor prioridad a los servicios técnicos que a la investigación fundamental y orientar más hacia la demanda

las actividades de investigación y desarrollo por ejemplo promoviendo la investigación por contrato.

5. Vincular al sector productivo con los proyectos educativos, esto permitirá disminuir la brecha tecnológica y hará más real la enseñanza técnica. Esto sólo puede producirse mediante la construcción densa de relaciones en el progreso investigativo entre los productores de nuevos conocimientos (técnicos, tecnólogos, y profesionales,) y los posibles usuarios del sector productivo.

6. Mantener y fortalecer las modificaciones de bachillerato técnico sobre los académicos, pero sin olvidar los segundos.

7. Establecer una educación técnica en el nivel medio a nivel nacional en Instituciones públicas y privadas, orientadas primordialmente a la ocupación laboral.

8. Establecer un sistema de educación superior que coloque en el primer plano no sólo la apreciación del conocimiento científico, sino el enfrentamiento en la técnica con el propósito de integrarlo y aplicarlo al proceso productivo.

La historia demuestra que la promoción del adelanto tecnoló

gico en todos los niveles depende significativamente de la naturaleza de las relaciones existentes entre los sistemas docentes y de educación, las instituciones públicas y privadas y los usuarios de los adelantos, por ello para que el país se proyecte al próximo siglo y mitigue en algo los problemas nacionales más acuciantes, es necesario redefinir las políticas relacionadas con la ciencia y la tecnología además de superar algunos problemas estructurales de nuestras capacidades investigativas, incrementar los presupuestos para educación e investigación, pues la educación, la ciencia, la tecnología y la investigación relacionada con ellos son base del desarrollo futuro.

4.1.2.3. La Seguridad Social. La Seguridad Social virtualmente alcanza todos los aspectos socioeconómicos del desarrollo: puede ser un vehículo para el ahorro y la inversión o una causa de incremento del déficit fiscal; sus prestaciones pueden aumentar la productividad laboral pero también los costos de producción; el sistema actual de financiamiento basado en la contribución del salario puede constituirse en un estímulo para sustituir mano de obra por capital con el consiguiente efecto negativo en el nivel de empleo; la seguridad social puede contribuir a elevar los niveles de vida y la distribución del ingreso, pero también puede tener un efecto regresivo.

Los fondos de pensión en general se fundamentan en los

ahorros generados en las transferencias generacionales. En la práctica funcionan dentro de dos modalidades : de reparto y de reserva.

En el primero, las pensiones corresponden a las contribuciones realizadas en el pasado y los aportes de las nuevas generaciones configuran un excedente. En el sistema de reparto los jubilados reciben como pensión sus cotizaciones más una parte de los aportes de las nuevas generaciones, en este sistema los egresos son similares a los ingresos. Este último sistema es en el que ha operado el país. En él las pensiones no discriminan de acuerdo con el nivel de ingresos de los afiliados. Todos ellos reciben un porcentaje similar de los ingresos percibidos en los últimos años.

El sistema del país se escalafona dentro del grupo intermedios en América Latina (acompaña a Bolivia, Costa Rica, Ecuador y Venezuela entre otros), su desempeño aunque no ha sido del todo precario, pues en la práctica no ha sido fuente de exagerados déficit fiscales, no ha sido uniforme y enfrenta algunos problemas de naturaleza diversa aunque de grado parecido: ineficiencias en la administración de recursos humanos y financieros, deficiencias de orden estructural y en cuanto a los modelos de atención que se han traducido en no muy buenos comportamientos financieros de las instituciones dedicadas a la prestación

del servicio y una disminución en la calidad y cobertura de los servicios.

En tal sentido, algo más del 20% de la población está cubierta por el sistema; los principales beneficiarios pertenecen básicamente al sector formal (los grupos medios de los empleados públicos, trabajadores organizados y miembros de las fuerzas armadas) que se concentran en la capital y principales ciudades; los estratos más pobres no tienen acceso. Además existen muchas y notables barreras para incorporar al creciente sector informal, así como al rural; las diferencias extremas en la cobertura entre ocupaciones fluctúa entre el 0.2% en la agricultura y el casi 100% en los sectores del petróleo o los servicios públicos y entre el 6 y el 80% entre las regiones geográficas.

Desde mediados de los 80'S, el sistema de seguridad social ha experimentado un gradual deterioro. La situación de endeudamiento externo y el variable desempeño de la economía nacional en cuanto a crecimiento indujo una disminución en los aportes efectuados por el Estado y por los empleados a los sistemas de seguridad esto último debido a la concentración de los salarios urbanos, al incremento del desempleo, el crecimiento del sector informal; la mayor evasión, la aceleración de la inflación; y lo primero

por el retraso en las contribuciones del Estado (debido al incremento de la deuda estatal por causa de la prioridad asignada al pago del servicio de la deuda externa).

Por otra parte, la disminución del ingreso real de la población ha originado una mayor demanda del sistema de seguridad a raíz del desplazamiento de usuarios que normalmente utilizaban servicios médicos privados. Ello ocasionó un aumento en los servicios que debe prestar el sistema de seguridad, incrementando en consecuencia sus costos dadas las modalidades de atención imperantes.

CUADRO 19
 SEGURIDAD SOCIAL
 INSTITUTO COLOMBIANO DE LOS SEGUROS SOCIALES
 SERIE CRONOLOGICA DE AFILIADOS Y BENEFICIARIOS
 1985 - 91

| Años | Nº Afiliados | Incremento % | Nº Beneficiarios | Incremento % |
|------|--------------|--------------|------------------|--------------|
| 1985 | 1988.011 | - | 3'088.573 | - |
| 1986 | 2'123.163 | 6,8 | 3'288.042 | 6,45 |
| 1987 | 2'257.727 | 6,34 | 3'475.230 | 5,70 |
| 1988 | 2'495.321 | 10,52 | 3'874.801 | 11,50 |
| 1989 | 2'603.450 | 4,33 | 4'049.110 | 4,50 |
| 1990 | 2'724.340 | 4,64 | 4'257.574 | 5,15 |
| 1991 | 2'876.901 | 5,60 | 4'571.782 | 7,38 |

FUENTE: Oficina de Planeación e informática ISS.

El mayor incremento del número de beneficiarios sobre el de los afiliados ha inducido dos situaciones: mayores aportes por parte del Estado para cubrir la diferencia incremental entre afiliados y beneficiarios; y para cubrir el deterioro que sobre las finanzas del ISS produce el deterioro progresivo de los ingresos reales de los trabajadores; y segundo la prestación mucho más retardada e ineficiente de los servicios, y el poco interés en ampliar el número de servicios que se prestan.

CUADRO 20

APORTES DEL ESTADO (GNC) A LA SEGURIDAD SOCIAL
 PROPORCION ENTRE LOS APORTES Y LA INVERSION TOTAL DEL GNC
 (Miles de millones de pesos y porcentajes)

| Años | Inversión GNC (1) | aportes a la seguridad Soc. (2) | (2/1) % |
|------|----------------------|------------------------------------|------------|
| 1986 | 213,3 | 35,3 | 16,56 |
| 1987 | 269,2 | 47,2 | 17,53 |
| 1988 | 315,9 | 56,9 | 18,01 |
| 1989 | 369,7 | 67,7 | 18,31 |
| 1990 | 461,1 | 85,7 | 18,6 |
| 1991 | 714,6 | 130,1 | 18,9 |

FUENTE: Banco de la República. Indicadores Económicos Seleccionados
 Contraloría General de la República. Cálculos propios.

4.2. INVERSION PUBLICA EN INFRAESTRUCTURA FISICA

En varios aspectos la intervención estatal es indispensable para el desarrollo, entre esos aspectos se destaca por su importancia la inversión que realiza el Estado en obras de infraestructura física.

Este tipo de inversión se realiza generalmente con el propósito de eliminar las rigideces que en cuanto a transporte, energía eléctrica, obras públicas y telecomunicaciones se presentan como causas principales del lento crecimiento de la economía. Una economía eficiente exige la existencia de un infraestructura acorde con su estructura ción y con su orientación, esto produciría efectos positivos en las tasas de retorno de los proyectos del sector privado, lo que haría mucho más factible la posibilidad de realización de las inversiones privadas.

4.2.1. Comportamiento en el Período. Tradicionalmente buena parte de la inversión pública que ha realizado el Estado Colombiano se ha dirigido a la infraestructura física, y una alta proporción de esta se ha ejecutado en los sectores eléctricos, minero, de transporte y telecomunicaciones inversiones estas que de paso muchas veces han traído en varios de estos frentes funestos, resultados que han incidido negativamente en el crecimiento del P I B y en el mejoramiento de las

condiciones de vida del grueso de la población.

El comportamiento de la inversión en infraestructura se describe a continuación y tiene como referencia los cuadros 21 y 22.

CUADRO 21

INVERSION PUBLICA E INVERSION EN INFRAESTRUCTURA FISICA

(Miles de Millones de pesos)

| | 1986 | 1987 | 1988 | 1989 | 1990 | 1991 |
|---------------------------|-------|-------|-------|--------|--------|--------|
| Sector Eléctrico | 98,3 | 112,7 | 129,2 | 144,1 | 224,6 | 274,0 |
| Industria Extractiva | 85,1 | 106,0 | 150,0 | 166,8 | 153,6 | 186,3 |
| Transporte | 74,2 | 86,6 | 111,3 | 178,2 | 152,8 | 291,0 |
| Comunicaciones | 27,6 | 31,9 | 67,9 | 110,0 | 134,9 | 253,1 |
| Inv.Total Infraestructura | 285,2 | 337,2 | 458,4 | 599,1 | 665,9 | 1004,4 |
| Inversión Pública (1) | 593,6 | 801,1 | 992,0 | 1244,4 | 1479,8 | 2374,6 |

(1) La Inversión Pública total está constituida además por la inversión del INC, en Acueductos, Gobierno Regionales y locales y otros. Esta inversión incluye formación Bruta de capital fijo y otros gastos de capital.

FUENTE: Banco de la República. Colombia. Indicadores Económicos Seleccionados.

CUADRO 22

INVERSIÓN EN INFRAESTRUCTURA FÍSICA

VARIACION INTERANUAL

| | (%) | | | | | |
|------------------------|-------|-------|-------|---------|-------|----------------|
| | 1987 | 1988 | 1989 | 1990 | 1991 | Prom. de crec. |
| Sector Eléctrico | 14,65 | 14,64 | 11,53 | 55,87 | 22,0 | 23,74 |
| Industria Extractiva | 24,56 | 41,51 | 11,20 | (7,91) | 21,29 | 18,13 |
| Transporte | 16,71 | 28,52 | 60,11 | (14,25) | 90,44 | 36,31 |
| Comunicaciones | 15,58 | 112,8 | 62,00 | 22,63 | 87,62 | 60,13 |
| Inversión en Infraest. | 18,23 | 35,94 | 30,69 | 11,15 | 50,83 | 29,37 |
| Inversión Pública | 34,96 | 23,83 | 25,44 | 18,92 | 60,47 | 32,72 |

FUENTE: Cálculos Propios

El cuadro muestra que antes de 1.990, la variación de la inversión en infraestructura física no correspondía con las variaciones que experimentaba la inversión pública total, pues cuando la inversión pública disminuyó (año 1988 con respecto a 1.987) se registró incremento en la inversión en infraestructura en prácticamente todos los sectores. Por el contrario, cuando la inversión pública creció (año 1.989 con respecto a 1.988), la inversión en infraestructura decayó en su total y sólo se aumentó en transporte.

En 1991, se introducen incrementos bastante significativos en todos los sectores siendo el más destacable el registrado en el rubro del transporte, que venía de una variación

negativa. Las mayores inversiones en este año son fruto de las modificaciones que se introdujeron en dos diferentes sectores ante la acogida y aplicación del modelo de internacionalización de la economía. El avance en los diferentes sectores, en cuanto a sus inversiones se presentaron ante las exigencias que en cuanto a obras de infraestructura de transporte, suministro de energía eléctrica y telecomunicaciones exigían los sectores productivos que necesitaban disponer de una estructura de costos de transporte, almacenamiento, etc, que se mostrara eficiente y competitivo comparado con el resto de países.

Las inversiones realizadas en finales de los 80's e inicios de los 90's en infraestructura se orientaron hacia la ampliación de la cobertura de los servicios básicos de electricidad, y telecomunicaciones y a pesar de los claros problemas de asignación y manejo de los recursos esos proyectos han redundado de alguna forma en el mejoramiento de la calidad de vida en el país, aunque algunas situaciones coyunturales indiquen lo contrario.

Muchos de los proyectos en el sector eléctrico y en transporte, ante el mal manejo de sus recursos para inversión, introdujeron : por un lado desequilibrios financieros y fiscales en los años posteriores al inicio teórico de su funcionamiento pues existió un desbalance entre los periodos de maduración de las inversiones y el flujo

financiero de los pagos de la deuda (externa o interna -pública o privada) que los financiaba. Incluso en estos sectores muchos de los proyectos exigieron refinanciaciones más de una vez, y terminaron operando 2, 3 y hasta cuatro años después de la fecha teórica inicial de iniciación de actividades.

Los comportamientos individuales de las diferentes inversiones muestran tendencias diferentes. Las del sector eléctrico descendieron inicialmente desde 1986 a 1989- pero posteriormente sufrieron un apreciable boom en los 90's, años en los cuales se buscó concluir definitivamente y poner en funcionamiento los proyectos del Guavio y a poner en funcionamiento otras hidroeléctricas.

Las telecomunicaciones y el transporte mostraron comportamientos similares con apreciables incrementos en cuanto a monto, cuando se acoge el modelo de apertura económica pues en tiempos anteriores este tipo de infraestructura respondía a los requerimientos de la economía cerrada la cual buscaba en forma específica conectar los principales centros de producción y consumo del país.

La industria extractiva mostró una variación moderada debido a que las empresas estatales pertenecientes a este sector se consiguieron como unas de las más rentables del Estado con buen desempeño financiero y capaces de

generar superavit y de financiar sus proyectos de exploración y expansión de sus producciones y capacidad instalada. Una parte importante de las inversiones públicas en el sector de la industria extractiva se destinaron al desarrollo fiscal de proyectos en Cravo Norte y el Cerrejón, los cuales se perfilaban como elementos cruciales para mejorar el frente fiscal y la balanza de pagos, con lo que se logró un objetivo explícitamente buscando desde años anteriores (la autosuficiencia petrolera y la generación de excedentes exportables.)

En resumen, un hecho similar cobija los cuatro tipos de inversiones en infraestructura física que se estudian; el mal manejo de las mayores inversiones afectaron la situación financiera de las empresas estatales las cuales cayeron en grandes déficits.

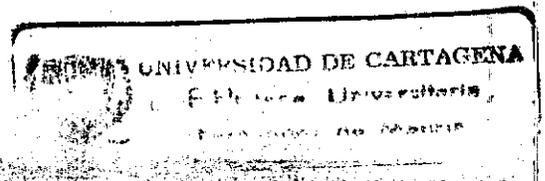
5. LINEAMIENTOS PRINCIPALES DE UN ESQUEMA DE INTERVENCION ECONOMICA PARA COLOMBIA.

5.1. ASPECTOS BASICOS A CONSIDERAR

En ocasiones, el principal obstáculo de las políticas intervencionistas radica en su falta de racionalidad.

Muchas veces el argumento se expresa a través de la proposición general y vaga de que el Estado debe intervenir para proteger y salvaguardar el sistema de libre empresa, sin importar si dicha intervención en la práctica altera radicalmente su esencia.

En otras oportunidades la intervención estatal es instigada por grupos deseosos de recibir beneficios y privilegios a expensas del resto de la comunidad. Igualmente se impulsa aquella intervención que resulta de la propia dinámica del Estado y que en el fondo busca autoperpetuar y acrecentar el poder de su propia burocracia. O, puede existir - cosa rara - la intención de proveer a la comunidad de los bienes que ella demanda, o de crearle



al sector privado condiciones económicas más estables que permitan su normal y eficiente desarrollo. En fin, son múltiples e incluso muchas veces antagónicos y contradictorios los motivos que han llevado a la instrumentación de esquemas intervencionistas.

El hecho de que en el diseño y preparación de los lineamientos de las políticas estatales participen y se acepten diversas filos y se acojan diferentes intereses no significa que el producto final responda a unos criterios de racionalidad y coherencia. Al contrario, el más seguro resultado de este electricismo puede ser un Estado sin dinámica y coherencia, que se burocratiza cada vez más y que responde única y exclusivamente a los intereses aislados y claramente excluyentes de aquellos grupos organizados, que ostentan el poder político y económico.

Allí radica la importancia de establecer un grupo de principios mínimos y aspectos generales que introduzcan una mayor dinámica, coherencia y racionalidad a la acción del Estado. Dentro de nuestro trabajo, el esquema para llegar a formular tales principios se mueve dentro del marco de estudio simplificado enunciando inicialmente un diagnóstico del afea en consideración para luego entregar algunos medios que permitan mejorar la actuación de la intervención estatal.

5.1.1. En cuanto a la Base Tributaria. Nada en la mayoría de los países es tan cambiante en un sistema normativo como la legislación tributaria, pues ella cambia conforme cambian los hechos económicos de un país.

El régimen tributario colombiano no escapa de tal afirmación, pues él en las últimas décadas ha sido frecuentemente blanco en reformas.

Las diferentes reformas impositivas y otras medidas complementarias buscan específicamente variar (reducir o ampliar) la base tributaria, y usualmente se proponen y llevan a cabo cuando hay un problema de un déficit fiscal creciente, una escasez de ingresos en el sector público que se hace necesario cubrir, unas mayores necesidades de gasto público que suplir. Por ello resulta imperativo allegar mayores y muchas veces nuevos recursos al Estado.

Las ampliaciones de la base tributaria que han tomado cuerpo entre otras cosas en la inclusión de entidades estatales de tipo industrial y comercial entre los contribuyentes, la reestructuración del impuesto a las ventas una mayor presión tributaria sobre las finanzas privadas, incremento en las tarifas del IVA, sobretasas, etc, han coincidido con períodos en los cuales se aprecia una

expansión del gasto - especialmente los de funcionamiento - , con años en los cuales es urgente detener de alguna forma el descalabro económico que significaría un creciente déficit fiscal y con períodos de baja en la inversión privada; y consecuentemente con períodos de escaso crecimiento económico y nulos avances redistributivos.

Por su parte, las reducciones de tal base, encarnada casi siempre en tratamientos tributarios preferenciales para ciertos sectores económicos, o en excenciones o exoneraciones del pago de ciertos impuestos (como el de la renta) para las franjas de población menos favorecidas, casi siempre han coincidido con épocas en las cuales se busca afanosamente reestructurar los impuestos directos, hacer mucho más efectivos los sistemas de recaudo y control; con períodos en los cuales el gasto público - especialmente las llamadas inversiones sociales - sufren recortes sustanciales o incrementos ínfimos, con lapsos en los cuales se registran fuertes incrementos en los impuestos indirectos o la creación de nuevos gravámenes de este tipo (sobretasa a la gasolina, al impuesto a la renta, sobre artículos de consumo, etc) lo que finalmente ha marcado retrocesos en la distribución del ingreso

Todo esto muestra claramente:

- Que la capacidad redistributiva de la tributación

se ha perdido.

- Que la progresividad a la hora de realizar y diseñar las imposiciones se ha ignorado.
- Que la disposición de favorecer el desarrollo de ciertos sectores y de aumentar la capacidad productiva de la economía se ha dejado muchas veces de lado.
- Que la imposición directa ha perdido importancia, y se ha debilitado frente a la imposición indirecta.
- Que en general las variaciones de aumento o disminución de la base tributaria sólo han causado retrocesos en el crecimiento económico y no han introducido mejoras significativas en la distribución del ingreso.

Además, las diferentes reformas han reducido el régimen a unas pocas tarifas, han lesionado la neutralidad del impuesto, han sacrificado la equidad fiscal en aras de la facilidad de recaudo, en cierta forma han abierto caminos a la elusión y evasión tributaria, y en general han erosionando el sistema tributario.

Esta situación amerita a nuestro juicio:

- La completa exclusión del torrente tributario de los grupos de menores ingresos como contribuyentes directos del impuesto a la renta.

- Ampliar la base tributaria a través de la actuación directa sobre las decisiones de gasto, especialmente en las franjas de población de mayores ingresos favoreciendo de esta manera el ahorro y la inversión frente al consumo.
- Eliminar definitivamente la doble tributación, pues una misma utilidad, un mismo hecho económico, no se debe tributar dos veces.
- La institución de varios gravámenes directos y específicos al consumo suntuario y a las personas de mayores ingresos buscando incluir los sectores de alta capacidad contributiva a la tributación.
- Definir estímulos a la capitalización e inversión en el sector empresarial por ejemplo a través del diseño de mecanismos impositivos encargados de gravar las utilidades no reinvertidas o simplemente reduciendo las cargas impositivas al capital y a la inversión privada, buscando alcanzar una respuesta dinámica y positiva de la inversión y la reactivación y fortalecimiento del espíritu empresarial.
- La separación del componente inflacionario de las utilidades y desgravar esa utilidad entre comillas, originada por la inflación.
- Agregar una contribución por concepto de exportación de hidrocarburos y otros productos de extracción.
- Establecer un nivel de retención en la fuente a los

190
ingresos por servicios a fin de reducir la posibilidad de ingreso al país de capitales especulativos.

- La aplicación de una sobretasa por contaminación, pues en los últimos años se ha visto un desmedido uso, por algunas industrias, de los recursos naturales, y en algunos casos, un irresponsable manejo de estos sin ninguna sanción o costo económico.

- Reducir las tarifas de remesas, renta y complementarios a los inversionistas extranjeros cuando ellos demuestren ante las autoridades tributarias que un porcentaje de las utilidades que ellos obtuvieron (40 o más) fueron reinvertidos en el país.

- En cuanto a los impuestos territoriales, fusionar y simplificar en un impuesto territorial unificado, impuestos que como la sobretasa al impuesto predial, el impuesto de parques y arborización y el impuesto de estratificación socioeconómica tienen una misma base gravable (la propiedad inmueble) y que de una manera absurda son manejados por entes diferentes.

Pero de nada serviría la aplicación de estos items, modificar y reestructurar las fuentes de ingreso del Estado o incluso incrementar los impuestos si el gasto continúa asignándose inadecuadamente o si no se da continuidad a los esfuerzos tendientes a la moralización de las entidades públicas y a la mejora en la eficiencia de las

entidades oficiales.

5.1.2. En cuanto al Sistema Impositivo, los sistemas de Recaudo y control de la Evasión.

Todo sistema tributario es el resultado de compromisos politico-sociales. Exactamente igual que en otros campos de la vida social, también en la política fiscal hay compromisos buenos y malos, y según estemos en el primer o en el segundo caso, cada régimen tributario concreto presenta un esquema o sistema de imposición recaudo y control. Los vacíos al interior de tal esquema implican contradicciones que ponen en entredicho su racionalidad y/o justicia y precisamente con el propósito de obviar, atenuar e incluso acabar definitivamente con esos vicios se realizan modificaciones al sistema impositivo.

En Colombia, los años 80's y los pocos de los 90's han sido especialmente fecundos en materia de reformas tributarias, pocos períodos de nuestra historia presentan un número de actos reformatorios en el frente tributario y de tal profundidad. La historia fiscal en los últimos años se ha caracterizado por la constante modificación del sistema tributario nacional, donde el congreso o el Ejecutivo, valiéndose de diversos mecanismos han implementado un buen número de reformas muchas de ellas orien

tadas abiertamente hacia el objetivo de aumentar el nivel de recaudos con miras a reducir los niveles de déficit ocasionados por problemas de orden interno y externo que han afectado la estructura fiscal Colombiana.

Una vez aliviada esta presión, se buscó, no tan abiertamente, "consolidar una concepción pragmática", donde predominan consideraciones de manejo administrativo y la adaptación del sistema tributario a la realidad económica del país. Así mismo, se amplió la base tributaria y en algo se trató de corregir las distorsiones que en materia de equidad, neutralidad, eficiencia, etc., presentaba el sistema.

Este último esfuerzo no se concretó totalmente porque la persistente tendencia hacia el déficit condujo irremediablemente a buscar soluciones de corto plazo y a introducir reformas a cuestiones relacionadas con el recaudo y severas medidas en contra de la evasión y elusión de los tributos, que por estar precedidas del objetivo de allegar nuevos recursos a las arcas del fisco nacional y de solucionar - de esta forma - inminentes fenómenos de iliquidez, dejaron de lado los principios fundamentales que deben regir todo sistema impositivo para garantizar a la vez con su cometido recaudatorio, el crecimiento económico, la redistribución del ingreso y la estabili-

dad - Sintetizando, sacrificó neutralidad y equidad en pro de la facilidad de recaudo.

A propósito del recaudo, un avance importante en cuanto a la forma como se realiza tal procedimiento, la recepción de declaraciones tributarias y los pagos por cualquier concepto fue el traslado de estas funciones del Departamento de Impuestos Nacionales - DIN- a los bancos y otras instituciones financieras.

Esta modificación facilitó la eliminación de los bancos y otras instituciones financieras como retenedores y permitió ampliar y mejorar la cobertura y calidad de atención a la hora de realizar trámites tributarios.

En el campo de la Evasión, suficientemente probado está en nuestro medio que los excesos en materia de tarifas, o de trámites conduce inevitablemente a este tipo de prácticas. Pero aún así, ello no puede ser argumento válido para irse al extremo de debilitar el esquema. Para el país en su conjunto resulta muy costoso el déficit permanente de las finanzas públicas ya sea por baja en los ingresos (debido a la evasión, por ejemplo) o exceso de los gastos; pero igualmente costoso puede resultar ser una sociedad que se precie de procurar equidad y justicia el ignorar y subutilizar los efectos redistributivos de la política fiscal encarnado en un eficiente

sistema de recaudo y control de la evasión.

Este cuadro muestra la situación del sistema tributario, para mejorarlo sería preciso:

- Simplificar lo más posible los tramites de los contribuyentes ante las autoridades de impuesto.
- Facultar a la Dirección de Impuestos Nacionales para solicitar información adicional en empresas, bancos y otras instituciones sobre determinado grupo de contribuyentes.
- Reordenar administrativamente la Dirección de Impuestos Nacionales.
- Que el impuesto a la renta y complementarios retome los principios de neutralidad, equidad y simplicidad sobre una base tarifaria consecuente con la real capacidad de pago del universo de contribuyentes aunque tal modificación atente contra la importancia relativa de este impuesto dentro del total de recaudos:
- Rediseñar el impuesto a la renta de tal manera que se favorezca la capitalización empresarial y consecuentemente el fortalecimiento del mercado accionario colombiano

- Intensificar los controles preventivos a fin de evitar los repetidos fenómenos de evasión y elusión de los tributos.

- hacer que la fiscalización persiga ante todo que el contribuyente corrija voluntariamente su comportamiento antes de que se la aplicación de sanciones por parte de la administración.

- En caso de que sea necesaria la aplicación de sanciones, aplicar un régimen fuerte de sanciones que ponga a pensar dos veces a quienes quieran entrar al juego de no cumplir con sus obligaciones tributarias. Esto facilitaría el logro del objetivo tantas veces buscado y tan pocas veces alcanzado de evitar la defraudación al fisco nacional.

5.1.3. En cuanto al tamaño del Estado. Bajo cualquier standar que se mida, la participación del Estado en la economía colombiana ha sido creciente. Varios indicadores tanto del tamaño relativo del sector público, como de su grado de intervención en la economía confirman tal aseveración.

Una primera aproximación muestra que el tamaño del Estado colombiano no es excesivo respecto a los patrones interna-

cionales. Si bien el tamaño del Estado no es muy grande el crecimiento marginal del sector público colombiano si resulta preocupante.

En la última década, la tolerancia ha sido la de aumentar su participación en el gasto, en la generación del PIB y en la formación bruta de Capital fijo (1).

Sin embargo, esta mayor participación del Estado en el discurrir nacional no se ha traducido en una elevación proporcional del nivel de las poblaciones pobres de mayores tasas de crecimiento, o en un incremento del esfuerzo de capitalización de la economía pues en el período en consideración la inversión total en capital fijo como proporción del PIB ha oscilado entre el 17 y el 20%.

Desde hace dos décadas atrás, el pírrico ahorro público, los escasos recursos financieros internos, los préstamos externos y el déficit fiscal se han destinado a financiar la inversión estatal en grandes proyectos, que como el Gauvito o el metro de Medellín, han concentrado los recursos económicos de la nación. Debido a esta restricción global de recursos, el costo de estos esfuerzos han ido en detrimento de la inversión privada y de la inversión pública en áreas sociales que registran mayor urgencia y que claman mayor atención.

(1) En la actualidad el Estado (Gobierno Nacional Central y entidades descentralizadas) es responsable de cerca de la mitad de la F.P.K. en la economía, mientras que hace diez años su aporte solo llegaba al 12% del total.

En conclusión y resumiendo, no es la disminución del tamaño del Estado el objetivo de las transformaciones y modificaciones que se requieren, pero es obvio que no puede continuar la tendencia de la amplia y creciente participación marginal de los agentes públicos en la producción y uso de los recursos de la economía.

Por ello es necesario que el Estado vaya en búsqueda de objetivos como la concentración de la inversión pública en los sectores sociales o sea buscar la especialización del Estado en las funciones que le son propias.

Para ello se necesitaría que, complementariamente, el sector privado - nacional y/o extranjero - se haga cargo de los proyectos productivos más importantes.

En atención a la especialización se puede delimitar el campo de acción del Estado.a:

- La más eficiente prestación de servicios que constituyen bienes públicos (defensa, administración de justicia, etc) garantizando firmemente la soberanía y el orden público nacional.

- La creación y el mantenimiento de un marco de estabilidad macroeconómica mediante la definición de reglas

basadas en la competencia y en la igualdad de condiciones para el desarrollo de las distintas actividades económicas

- Concentrar la inversión pública en el desarrollo de recursos humanos y físicos que complementen los esfuerzos de inversión del sector privado en áreas productivas. Dentro de este orden de ideas se debe:

* Limitar el papel del Estado en la producción directa de bienes y servicios a aquellas áreas que se consideran de importancia estratégica o social.

* Introducir mejoras en la gestión de los recursos del Estado más eficiente la gestión gubernamental mediante la racionalización de las plantas de personal, la sistematización de los procesos y la moralización de la administración, pública, por ejemplo.

- En cuanto a los precios de los bienes y servicios públicos que el Estado llegase a producir y prestar, la política básica del gobierno debe consistir en que tales precios reflejen criterios de eficiencias económicas.

- Garantizar la adecuada distribución del ingreso y la satisfacción de las necesidades básicas de los grupos más pobres de la población.

- Profundizar la descentralización apoyando a los municipios para que puedan asumir eficientemente las funciones transferidas.

Concretando, y en términos sencillos, el gobierno deben tratar de hacer menos en los aspectos en que los mercados funcionan, o se pueden hacer que funcionen, relativamente bien. Al tiempo, tienen que hacer más en las esferas en que no se puede depender de que actúen los mercados por sí solos. Sobre todo, esto significaría invertir en educación, salud pública, nutrición, planificación de la familia y beneficencia, organizar una infraestructura social, material administrativa, normativa, jurídica y de investigación de mayor calidad; movilizar los recursos para financiar los gastos públicos, promover más fuertemente la descentralización y crear el fundamento macroeconómico estable sin el cual no se puede hacer mucho.

5.1.4. En cuanto al Gasto Público de Funcionamiento y a la Inversión. Las cifras que frecuentemente se citan referentes al incremento de la participación del gasto público en el Producto Interno Bruto, sobre el mayor valor agregado que genera el sector privado por cada peso invertido comparativamente con el sector público o sobre los índices de burocratización no pueden llevar a la recomendación apresurada y absurda de reducir de

forma indiscriminada el presupuesto de gastos del sector público bajo el pretexto o con el argumento de que nos encontramos delante de un Estado desproporcionado y gigante que agobia todas las esferas del discurrir nacional con su excesiva presencia, su constante intervención y excesivos gastos.

Sería de igual manera apresurado que frente a las carencias, desajustes, deficiencias y desequilibrios recomendamos simple y llanamente fortalecer aún más el Estado, incrementando los gastos estatales, reviviendo la fé en el postulado idealista de que su acción liberada de interferencias y distorsiones permitirá alcanzar de forma rápida el desarrollo y la justicia.

Así pues, el debate en torno al fortalecimiento e incremento progresivo de los gastos estatales, a su reducción y paulatino debilitamiento, e incluso a su eliminación total es hoy por hoy una discusión sin ninguna vigencia. Más bien la discusión debe girar alrededor de su capacidad para lograr las grandes metas que le están asignadas y a su eficiencia y eficacia para alcanzar un impacto social y económico que se traduzca en desarrollo económico y social, bienestar, crecimiento cualquier otro resultado tangible.

Para nadie es un secreto que el gasto público no alcanza

un gran impacto económico y social porque a pesar de que se han alcanzado logros y éxitos importantes en cuanto a salud, educación, cobertura de servicios públicos et., es cierto también que tales gastos no son oportunos que recorren demasiadas manos, que las inversiones públicas son insignificantes frente a las necesidades y frente a los jugosos gastos de funcionamiento, que no consultan las necesidades reales de la población a la cual se va a "beneficiar" y otros poderosos motivos adicionales. Esto obliga a buscar nuevas alternativas y a implementar algunas reformas dirigidas a imprimirle un mayor impacto al gasto que realiza el Estado. En este orden de ideas sería necesario:

- Reorientar el gasto público sin disminuirlo.
- * Dirigiendo la inversión hacia el mejoramiento e incremento del capital humano de los estratos más pobres de la población mediante programas de mejoramiento del entorno habitacional y aseguramiento de la provisión de servicios de salud, educación, alcantarillado, agua potable y energía eléctrica específicamente.
- * Orientando la inversión en obras públicas hacia la adecuación de puertos, construcción de vías, de obras de infraestructura de servicios en el sector agropecuario,

etc., con el propósito de facilitar aún más la internacionalización de la economía, eliminar los obstáculos a la producción y reducir los costos "por fuera de fábrica."

- Ejercer un estricto control sobre los gastos de funcionamiento especialmente en el sector central.

- Continuar los procesos de moralización de las entidades públicas y tratar de introducir eficiencia en el accionar de las entidades oficiales.

- Establecer topes de déficit a las entidades del sector público y metas de crecimientos en períodos trimestrales para los gastos de funcionamiento.

- Combatir más abiertamente la corrupción en los estamentos públicos.

- Atender con mayor eficiencia y presencia las necesidades Básicas Insatisfechas de la población de más bajos ingresos.

- Lograr la obtención de una reasignación de los gastos sociales tratándo de:

* Incrementar el porcentaje de ingreso nacional destinado

a atender preocupaciones de prioridad humana.

* Concentrar el gasto en áreas de prioridad social azotadas por la violencia, guerrilla y narcotráfico.

Buscando que la mayoría de la gente resulte beneficiada con la acción del Estado y sus gastos.

En resumen las modificaciones al gasto del Estado deben estar orientadas hacia el logro de mayor eficiencia, competencia, y sobre todo hacerlo oportuno aún cuando mantenga o disminuya sus cifras. De esta forma, el gasto público alcanzaría un mayor impacto social y económico reflejado quizá en un mayor crecimiento o mejor bienestar.

5.1.2. En Cuanto a la Promoción del Desarrollo. El avance de la participación del sector público en la economía se ha manifestado persistentemente y desde cualquier ángulo que se le mire. Las explicaciones del gigantismo del Estado son múltiples y van desde la regulación de la actividad económica hasta la provisión directa de bienes y servicios pasando por su intervención ante la creciente complejidad de los mercados y demás instituciones económicas, ante la influencia de grupos de presión.

Esto se explica porque en décadas anteriores se creyó que el desarrollo económico correspondía a un ensancha

miento del aparato estatal y de los institutos descentralizados en general. El Estado entonces regulaba e intervenía cada cosa, asfixiando casi por completo la actividad privada. Aunque esta práctica reguladora resultó ser buena para el crecimiento, para que surgieran nuevos sectores en la vida económica del país, para diversificar la estructura productiva, también generó monopolios, privilegios, controles, subsidios - con sus consabidos altos costos y falta de competitividad externa -, importantes rezagos en materia tecnológica, una creciente vulnerabilidad externa, el marginamiento casi total de nuestra economía del comercio internacional y la corrupción que generalmente acompaña a los esquemas artificiales. Todo esto convirtió al Estado Colombiano en un gigante ineficiente en muchos campos y carente de la dinámica suficiente para introducir eficiencia en su acción, asignar mejor sus recursos y en general de ofrecer mejores oportunidades para vincular más activamente a las comunidades a la gestión de su propio bienestar. Consecuencia directa de esta ineficiencia y del gigantismo del Estado es el déficit fiscal, el endeudamiento externo, la relativa alta inflación y los fuertes desequilibrios distributivos que hoy palpamos.

De tiempo atrás entonces, se ha venido fomentando un intervencionismo exagerado en cosas que ciertamente no

son fundamentales, que recargan innecesariamente la acción del Estado, que le restan posibilidades de acción a otras insituciones económicas y a él mismo en otras áreas que si demandan su presencia, que lo vuelven omnipresente e ineficaz, y que en síntesis entorpecen y anulan las posibilidades de desarrollo.

Nuestra Constitución sintetiza así las finalidades que justifican la intervención del Estado: la consecución del desarrollo integral, el pleno empleo de los recursos humanos y naturales, la justicia social y el mejoramiento armónico e integrado de las regiones, las comunidades y las clases proletarias.

Esta es la clase de intervención estatal que es necesario establecer, mantener y defender para que el Estado cumpla sus metas fundamentales.

Con tal propósito, la tendencia debe ser revertir el anterior proceso, "racionalizando" el tamaño del Estado, desregulando la economía - eliminando las bases que instauraron el autoritarismo y la discrecionalidad en la condición del Estado - y devolviendo al sector privado buena parte de los proyectos de inversión. Es indispensable eso si, que el Estado haga cargo de la creación de un marco prevesible para la actividad del sector privado sobre todo para reducir la incertidumbre que suscitan

las decisiones en materia de inversión, que son de importancia decisiva para el desarrollo. Para tal fin, es preciso que la administración tome medidas tendientes a:

- Mejorar y ampliar la infraestructura física y social.
- Promover la capacidad y los conocimientos humanos básicos necesarios para respaldar la actividad económica y aplicar buenas políticas macroeconómicas.
- Crear marcos jurídicos y regulatorios en los que se defina claramente lo que se pueda y lo que no se pueda hacer.
- No entrañar una burocratización superior.
- Proporcionar e impulsar aún más programas como el PNR, DRI, y otros cuyos propósito final sea el de llevar así sea una pizca de desarrollo económico y social las regiones y municipalidades olvidadas y apartadas del país.
- Evitar un reglamentismo excesivo que tienda a recortar la iniciativa privada, bajo la falsa ilusión del poder reglamentario de la ley.

- No organizar empresas para estatales que le prestan servicios al mismo Estado.

- Promover la participación y competencia del sector privado en actividades que han estado parcial o totalmente controlados por el sector público.

5.1.6. En cuanto a la Prestación de Servicios Públicos. Los argumentos en favor del rol paternalista del Estado son discutibles. Nadie se opone en absoluto a que un mayor porcentaje de la población del país reciba educación, salud, vivienda, agua, energía eléctrica, etc., y si fuese posible que estos y otros servicios básicos sean concedidos en forma gratuita, pero ninguno de los servicios que provee el Estado es gratis. El Estado y los servicios que proveen cuestan. Si no los pagan por completo los usuarios, el costo recae sobre otras personas, a veces pertenecientes a los grupos menos favorecidos, como cuando el Estado se financia con el impuesto de inflación o con otros impuestos regresivos, o cuando para conseguir los recursos que necesita termina asfixiando la actividad productiva privada, la inversión pública y las empresas públicas realmente eficientes.

Resulta igualmente discutible que el mejor procedimiento para llevarle a los grupos menos favorecidos ciertos

servicios básicos sea necesariamente a través de la agencia del Estado, sobre todo porque las empresas estatales tienden a ser más ineficientes que otras formas asociativas.

No es un secreto para nadie que el Estado colombiano no está cumpliendo sus grandes objetivos de desarrollo integral y de justicia social, sencillamente porque su excesivo centralismo, su desbordado formalismo, su errático intervencionismo y su absoluta desconfianza hacia el ciudadano han conformado a través de sucesivos gobiernos un marco de paternalismo e ineficiencia que le impide cumplir sus grandes objetivos y que, en cambio, obstaculiza y retrasa la acción del resto de la sociedad. Estas fallas se palpan aún más en el campo de los servicios públicos.

Dada la crisis del Estado en el país y la necesidad de los limitados recursos públicos al financiamiento de los servicios sociales básicos como justicia, seguridad ciudadana, educación, salud e infraestructura de transporte es necesario considerar seriamente alternativas que permitan mejorar la prestación de algunos servicios públicos.

Conocidas las limitantes que en cuanto a recursos fiscales

se enfrenta el país, no parece muy sensato seguir financiando la totalidad de la expansión de los servicios de salud, educación, electricidad, agua y telecomunicaciones con intervención estatal y recursos públicos.

Con ello no se pretendería eliminar al Estado ni entregar al sector privado la prestación de los servicios públicos fundamentales; lo que se pretendería sería la reorientación del Estado en función del logro del bienestar colectivo.

Atendiendo lo anterior, es necesario identificar en forma clara los campos en los cuales se requiere de una presencia activa por parte del Estado, buscando concretar sus esfuerzos en la prestación de servicios básicos, pero sin involucrarse de lleno en actividades de elevado riesgo. No debe, por tanto, dispersar sus recursos en una multiplicidad de áreas y actividades que huyen de su competencia o escapar de su capacidad de maniobra, donde haya precisiones para propiciar su intervención, donde el continuo cambio tecnológico exija modernizaciones continuas, o donde exista la posibilidad que el sector privado nacional o extranjero lo reemplace en forma adecuada y oportuna.

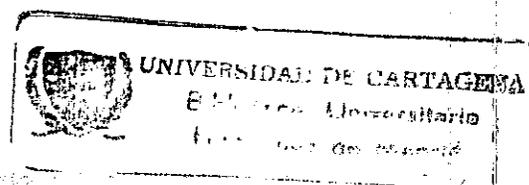
Tampoco debe arriesgar sus escasos recursos de inversión

en actividades que por su propia naturaleza son de incierto retorno o altamente vulnerables a factores exógenos impredecibles.

Por el contrario, debe hacer un viraje hacia la atención de necesidades y ocupaciones mucho más urgentes (educación, salud, asistencia y seguridad social, administración de justicia, infraestructura de transporte, vivienda apoyo al sector privado industrial - por ejemplo subsidian do actividades relacionadas con la investigación tecnológica, mecanismos de control de calidad - o el apoyo al sector agropecuario mediante la inversión en infraestructura de servicios.

Sólo después de financiar cabalmente la provisión de estos servicios básicos cuya responsabilidad recaen exclusivamente en él, se puede mirar la posibilidad de ampliar su radio de acción a la provisión de otros servicios.

5.1.7. En cuanto a la distribución del Ingreso. Las cuatro décadas de la postguerra significaron una etapa de profundas e importantes transformaciones en Colombia y toda América Latina. En general se registró un período de sostenida expansión económica apoyada en un acrecentamiento de la capacidad productiva y la adquisición de una apreciable potencialidad uniexportadora, sobre todo



en el sector primario. Se logró duplicar el producto per cápita, modificar y diversificar fuertemente la estructura productiva y además se registraron enormes desplazamientos del medio rural hacia las ciudades.

Con todo, el desarrollo durante este período no estuvo exento de problemas y contradicciones. Desde mediados de los años 70's, algunos problemas nos aproximaron a una visión pesimista sobre nuestro desarrollo: deuda externa, estanflación, crisis fiscal y cambiaria, controles, subsidios, corrupción, estatismo, burocracia, etc.

Empezaron así a producirse críticas sobre el proceso de desarrollo y sobre los desequilibrios generados por él.

Los frutos del progreso se distribuyeron en forma desigual, pues grandes contingentes de la población colombiana captaron solo mínimas partes de los beneficios del progreso. Estas contradicciones del desarrollo se hicieron y se hacen especialmente palpables en el ámbito social.

Los sectores más pobres continúan padeciendo enfermedades y carencias económicas y sociales típicas del subdesarrollo; persiste una distribución sesgada de la educación traducida en grandes contingentes de trabajadores sin

educación (analfabetos funcionales), situación que les vedaba y condicionaba su acceso a puestos de trabajo en el sector moderno y por consiguiente a la posibilidad de elevar su nivel de ingreso, lo que contribuyó a la reproducción intergeneracional de la pobreza.

En cuanto a la distribución del ingreso, persistió un alto nivel de concentración. Esto resultó ser tan acentuado que con el tiempo se fue perdiendo la confianza en que la distribución de las bondades del progreso mejoraría con el incremento del ingreso por habitante. Los cambios en el campo de la distribución obedecieron a cambios correlativos de las fuerzas políticas y a algunos programas interesantes, de buenos resultados, pero que no tuvieron continuidad.

De otra parte, las condiciones institucionales del país no suministraron en ningún momento un marco favorable para conciliar los objetivos de mayores tasas de crecimiento y mejores indicadores de equidad ya que la capacidad distributiva de los mecanismos tributarios, la seguridad social y el destino de las inversiones y gastos públicos revelaron claras deficiencias y claros sesgos contra la equidad, además no existía una voluntad para introducir mejoras en la distribución.

Por ello hoy es necesario incorporar explícitamente

objetivos distributivos a las estrategias de desarrollo. Las posibilidades de conformar una sociedad más igualitaria dentro de un marco de progreso depende de la capacidad de modificar los esquemas predominantes.

Fundamentalmente se trata de:

- Apoyar el crecimiento económico en la capacidad productiva de los pobres, logrando así una mejor distribución en la medida en que se ponderaría más el incremento de los ingresos de los grupos más pobres.
- Atender un mínimo básico de necesidades de la población, así se orientaría la distribución hacia los grupos más necesitados de la población.
- Impulsar un desarrollo industrial de las medianas empresas que tienda a absorber la mano de obra calificada en actividades que permitan emplear sus mayores niveles de formación.
- Diseñar una estructura de gasto público que busque especialmente al 50% más pobre.
- Diseñar un sistema de tributación menos regresivos que le recorte importancia a los impuestos indirectos además de un sistema de seguridad social que cubra la

mayoría de la población y limite los subsidios a los estratos más pobres. 214

- Apoyar actividades que hagan uso intensivo de la mano de obra.

- Incrementar el gasto en educación primaria y en atención preventiva en salud.

Complementariamente a las medidas mencionadas sería beneficiosa una reforma agraria (aunque su viabilidad es dudosa), la concesión de subsidio al segmento pobre de la población para el consumo de alimentos de primera necesidad. Pero lo más importante, lo esencial, es lograr un consenso económico y social alrededor de las estrategias formuladas para reformar y mejorar la distribución del ingreso y la riqueza en Colombia.

Una distribución relativamente equitativa y los bienes concebida de esta manera ampliaría el apoyo necesario para realizar cambios en otras esferas nacionales que, lógicamente, serían más difíciles.

6. OTROS ASPECTOS A CONSIDERAR

Las limitantes actuales de la economía principalmente de factores que tienen raíces insititucionales y de carácter estructural. Las bajas tasas de ahorro y tributación, los patrones de comportamiento de la inversión privada el comportamiento malo del sector público, la composición de la formación de capital fijo y el tamaño y fragilidad del sistema financiero doméstico se muestran como los principales obstáculos para reestablecer el crecimiento de la economía, conocidas las restricciones de financiamiento externo.

Otros aspectos de alta incidencia, son el escaso nivel educativo de la población y la creciente inequidad en la distribución del ingreso. Igualmente influyen factores políticos, sociales, de guerrilla, narcoterrorismo y otras formas de perturbación social que aunque no tienen un tinte cien por ciento económico afectan finalmente el desenvolvimiento de la vida política, social, económica y cultural del país, por eso, ellos son quizá los que necesiten solución más pronta.

Ante estas situaciones, las reformas a introducir estarían encaminadas:

1. A promover la estabilización de la economía a través del ajuste fiscal y la drástica reducción del Estado:

- Cambiando las prioridades en relación al gasto público, eliminando subsidios y aumentando gastos en salud y educación.

- Dejando que los tipos de interés y de cambio sean determinados por el mercado, garantizando a la vez que el tipo de cambio sea competitivo.

- Liberalizando aún más el comercio.

- No imponiendo restricciones a las inversiones extranjeras directas.

- Desregulando las actividades económicas.

- Realizando un manejo monetario anti-inflacionario y ejerciendo un estricto control sobre las finanzas públicas, especialmente sobre los gastos de funcionamiento.

- Realizando una profunda reforma en la administración pública.

2. A afectar específicamente las instituciones

En tal sentido se mostraría como un complemento favorable a las reformas económicas, la existencia de un régimen jurídico y de poder judicial que funcionen bien, y de derechos de propiedad más firmemente garantizados.

Otras reformas conexas serían la supervisión de bancos y demás instituciones financieras y el diseño y puesta en marcha de una legislación favorable al desarrollo financiero. El refuerzo de estas instituciones mejoraría el ejercicio del poder, dotaría al Estado de una mayor capacidad para aplicar la política de desarrollo y permitiría a la sociedad establecer contrapesos y salvaguardas sin convertirse en un estorbo para dicha política.

Volviendo a las reformas económicas no bastaría con esta estabilizar la economía y liberalizarla, para que el país retome la senda del desarrollo pues muy seguramente la estabilización ha sido alcanzada en detrimento del ahorro público y de la inversión, e inmediatamente después, las inversiones privadas no van a reemplazar a las públicas, esto será un proceso gradual y paulatino; por ello será preciso:

1. Recuperar la capacidad de ahorro del Estado.

218
2. Definir un nuevo patrón de intervención, en el cual el Estado desempeñe un papel de menor peso, pero significativo promoviendo el desarrollo tecnológico, protegiendo el medio ambiente, aumentando sus gastos sociales y restringiendo los de funcionamiento.

De otra parte, el intento de reestablecer el crecimiento económico en el mediano plazo en forma sostenida hará forzoso, además de lo enunciado atrás, asegurar un conjunto de condiciones económicas difíciles de cumplir en forma simultánea.

Se requeriría elevar los coeficientes de inversión (pública y privada) manteniendo al tiempo bajo control el déficit. Hacer compatibles las fuentes de demanda interna y externa con el crecimiento deseado de la economía y con la expansión buscada en la capacidad productiva, todo esto tratándose de no acelerar la inflación y sin generar presiones exageradas sobre las tasas de interés domésticas. Lograr la concertación entre los sectores público y privado en cuanto a alcanzar los niveles de inversión necesarios, donde las inversiones públicas se utilicen como un instrumento para elevar explícitamente la rentabilidad y reducir los riesgos de la inversión privada y para comprometer al sector empresarial a que emprenda diversos proyectos de inversión.

La celeridad y el orden en que se sucedan las probables etapas de las reformas serán decisivas. Una reforma que incluya una serie amplia de medidas, que introduzca al principio del programa por lo menos algunos cambios audaces pueden poner a prueba la capacidad administrativa del gobierno y contribuir además a anular la resistencia de los grupos que se opongan al cambio. Pero tales reformas también afrontarían inconvenientes y otros obstáculos de tipo político.

Si las reformas se llevan a cabo demasiado rápido pueden incrementar el desempleo, generar una distribución mucho más asimétrica del ingreso y puede provocar el agotamiento rápido de los recursos.

Del lado de la inversión parece poco factible que el sector público o privado puedan lograr independientemente los niveles de inversión necesarios para reestablecer el crecimiento en el mediano y largo plazo. En un caso se generaría un déficit creciente e insostenible que sólo sería corregible con aumentos bastantes apreciables en las tasas de tributación. En el otro, las presiones al endeudamiento interno llevarían la tasa de interés a niveles extraordinarios.

De otra parte, el obstáculo político estaría representado básicamente en el populismo económico representado

por :

- Los políticos populistas que determinan las instituciones políticas y que con frecuencia controlan el poder ejecutivo.

- Los funcionarios que neutralizan, torpodean y retrazan tanto la acción creativa del empresario como lo posible buena labor de conducción del político; pues para el funcionario ni el desarrollo de la empresa privada ni el sanamiento del Estado figuran entre sus objetivos. Estos funcionarios conforman una burocracia representado en ministerios, reparticiones, sociedades públicas, comisiones y juntas, organismos de regulación, institutos de fomento y empresas de tipo estatal que componen una verdadera red de decisiones casi que totalmente independiente de cualquiera que sea el partido político que se encuentre en el poder.

Ese populismo constituye una razón por la cual el déficit público no es eliminado y la inflación no es controlada, aunque no es su componente esencial. Adicionalmente a los inconvenientes y otros obstáculos políticos, la causa más general de la adopción de las reformas necesarias es la ausencia de un consenso económico y social mínimo acerca de que es lo que hay que hacer.

CONCLUSIONES

- El Estado Colombiano, entendido como sector público, presenta interesantes contrastes. Es grande, pero no fuerte. Es pobre, pero despilfarrador. Poca ayuda y mucho estorba. No reconoce, y por tanto no sabe a ciencia cierta, cuales son sus funciones y responsabilidades.

- Necesitamos más y menos estado. Hay que incrementar y reforzar la presencia del Estado en varios aspectos fundamentales (seguridad interna, justicia, planeación, asistencia social, salud, educación). Paralelamente hay que reducir su participación en sectores donde el Estado perturba los equilibrios económicos, genera distorsiones o no es necesaria su participación. Las misiones fundamentales del Estado de promover el desarrollo, redistribuir el ingreso, estabilizar la economía y asignar eficientemente los recursos ha sido descuidada al punto de llevarnos a la anarquía económica y social.

- La carga burocrática, el clientelismo, la corrupción y los privilegios consumen los presupuestos, sacrifican

principalmente la inversión y le recortan su impacto.

- En Colombia, el Estado realmente dispone de los medios para asegurar una buena distribución del ingreso y la riqueza, pero desafortunadamente ellas dependen de consideraciones políticas y no económicas.

- Las principales restricciones que se enfrentaron para intentar cambiar las tendencias de la distribución del ingreso en el país fueron de tipo insititucional, por ello la inequitativa distribución del ingreso en Colombia no se alteró en toda la década. Los cambios que se produjeron obedecieron principalmente a las coyunturas económicas y a los cambios en las correlaciones de fuerzas políticas. Las acciones del Estado en el campo, que se incluyeron en todos los planes de desarrollo y programaciones macroeconómicas para años específicos no pasaron de ser vana retórica, por lo que es fácil colegir que el país está distante de contar con las condiciones mínimas que le permitieron a otras economías a avanzar hacia sociedades más igualitarias.

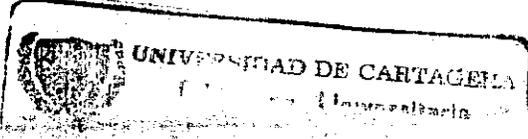
- No se ha avanzado suficientemente en la inversión social, pues está en el país lejos de alcanzar los porcentajes que en este rubro presentan países como los del cono sur y de Europa que han logrado soluciones efectivas a la pobreza absoluta.

ANEXOS

PROCESO DE DESCENTRALIZACION EN COLOMBIA

1986 - 1992

| SECTOR | FUNCIONES TRASLADADAS AL MUNICIPIO | BASE LEGAL |
|---|---|---|
| I. Agua potable y saneamiento ambiental | — Prestación directa servicios públicos: • Acueducto • Alcantarillado • Matadero • Aseo • Plaza de mercado | — Artículo 1º Decreto 0777/87 |
| II. Salud | — Construcción, obras civiles de hospitales locales, dotación y mantenimiento centros y puestos de salud. — Dirección y prestación del servicio de salud del primer nivel. | — Artículo 18 Decreto 0777/87 — Literal a) artículo 6º Ley 10/90 |
| III. Educación | — Construcción, dotación y mantenimiento de planteles escolares, instalaciones deportivas y recreación. | — Artículo 23 Decreto 0777/87 |



| SECTOR | FUNCIONES TRASLADADAS AL MUNICIPIO | BASE LEGAL |
|--------------------------------|---|--|
| <p>IV. Agropecuario</p> | <ul style="list-style-type: none"> — Administración educación municipal y nombramiento maestros. | <ul style="list-style-type: none"> — Ley 29/89 |
| | <ul style="list-style-type: none"> — Prestación asistencia técnica agropecuaria (UMATAS). | <ul style="list-style-type: none"> — Artículo 35 Decreto 077/87 |
| | <ul style="list-style-type: none"> — Adjudicación baldíos por delegación del Incora | <ul style="list-style-type: none"> — Artículo 42 Decreto 077/87 |
| | <ul style="list-style-type: none"> — Programas seguridad alimentaria | <ul style="list-style-type: none"> — Artículo 43 Decreto 077/8 |
| | <ul style="list-style-type: none"> — Programas desarrollo rural intergrado | |
| | <ul style="list-style-type: none"> — Adecuación terrenos con vías y servicios públicos y comunales | <ul style="list-style-type: none"> — Artículos 61 y 63 Decreto 077/87 |
| | <ul style="list-style-type: none"> — Elaboración planes de desarrollo | <ul style="list-style-type: none"> — Artículo 1º Ley 9/89 — Artículo 339 Constitución 1991 |
| | <p>V. Desarrollo urbano</p> | |

| SECTOR | FUNCIONES TRASLADADAS AL MUNICIPIO | BASE LEGAL |
|--------------------|---|--|
| VI. Obras públicas | — Adquisición inmuebles por expropiación | — Artículos 9, 10 y 11 Ley 9/89 |
| | — Legalización de asentamientos humanos | — Artículo 48 Ley 9/89 |
| | — Expedición licencias urbanización y construcción | — Artículo 63 Ley 9/89 — Artículo 70 Ley 9/89 |
| | — Constitución bancos de tierras | — Artículo 82 Ley 9/89 |
| | — Creación fondos vivienda interés social y reforma urbana | — Artículo 17 Ley 3/91 |
| | — Administración y mantenimiento monumentos nacionales | — Artículo 68 Decreto 077/87 |
| | — Construcción, conservación, operación y mantenimiento de puertos y muelles fluviales. | — Artículo 69 Decreto 077/87 |

| SECTOR | FUNCIONES TRASLADADAS AL MUNICIPIO | BASE LEGAL |
|---|--|---|
| <p>VII. Vivienda</p> | <ul style="list-style-type: none"> — Cofinanciar proyectos caminos vecinales — Llevar registro personas dedicadas a construcción unidades vivienda. — Otorgar permisos para enajenación de inmuebles 5 o más unidades — Otorgar permisos programas de autoconstrucción | <p>— Artículo 72 Decreto 077/87</p> <p>— Decreto 078/87</p> |
| <p>VIII. Tránsito y transporte</p> | <ul style="list-style-type: none"> — Otorgar licencias funcionamiento empresas transporte público municipal — Fijar tarifas — Racionalización utilización vías | <p>— Decreto 080/87</p> |

| SECTOR | FUNCIONES TRASLADADAS AL MUNICIPIO | BASE LEGAL |
|-------------------------------|---|-------------------------------------|
| IX. Atención ancianos y niñez | — Cofinanciar obras con I.C.B.F. | — Decreto 081/87 |
| X. Impuestos municipales | — Gravar la propiedad inmueble (exclusividad municipios). | — Artículo 317 Constitución de 1991 |

PRESUPUESTO DE LA INVESTIGACION

| | |
|--|--------------|
| Gastos Material Bibliográfico..... | \$ 85.000,00 |
| Fotocopias | 73.000,00 |
| Transcripción y Gastos de Mecanografía ... | 135.000,00 |
| Gastos varios | 67.000,00 |
| Imprevistos | 49.000,00 |

TOTAL

\$409.000,00
=====

BIBLIOGRAFIA

- ALVIAR R., Oscar y ROJAS H. Fernando. Elementos de Finanzas Públicas en Colombia. Editorial Temis. Bogotá. 1989.
- ARIAS RESTREPO, Jaime. Lecciones de Desarrollo. El Dilema de la Aperura. REvista Anales de Ingeniería. Bogotá. Septiembre de 1989. Volúmen XCVIII. No. 844-845.
- BANCO DE LA REPUBLICA. Departamento de Investigaciones Económicas. Colombia: Reseña de su Estructura Económica. Capítulo IV. Sector Público. Pág. 62 - 68.
- BOLSA DE BOGOTA. Carta Mensual. Artículo Central. La Reforma Tributaria. Abril de 1992. Pág. 1-7.
- BERNAL R., Joaquín. La Política Fiscal en los años 80. Ensayos de Política Económica. Banco de la República, Departamento de Investigaciones Económicas. No. 19. Bogotá - Colombia. Junio de 1991.
- CABALLERO, Carlos; CRANE, Catalina; OCAMPO, José A. y Otros. Apertura y Crecimiento. El Reto de los 90. Tercer Mundo Editores. Fedesarrollo. Primera Edición. Febrero de 1991.
- CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA. Estadística Fiscal Fiscal del Estado. Revista Trimestral. Varios Números.
- DUQUE ESCOBAR, Iván. Desarrollo Económico y Ajuste Fiscal. Ingeominas.
- ECONOMIA COLOMBIANA. Finanzas a las Puertas de los 90. No. 224. Bogotá - Colombia. Diciembre - Enero de 1990.
- EL UNIVERSAL. La Reforma Tributaria. Separata Especial. Julio 16 de 1992. Cartagena.
- GARCIA, Jorge y GUTERMAN, Lía. Medición del déficit fiscal y su Financiación 1950-1986. Ensayos de Política Económica. Banco de la República. Departamento de Investigaciones Económicas. No. 14. Bogotá-Colombia. Diciembre de 1988.

GARNICA VISBAL, Leonor y GONZALES TINOCO, Sandra. La Función Fiscal como Elemento de Desarrollo Económico en Colombia. Tesis de grado. Cartagena, Noviembre de 1988.

LEMOINE G., Lizzette. Cambio y Progreso. Indicadores para la Evaluación del Plan de Desarrollo Cambio con Equidad 1983 - 1986. DANE. Volúmen 1. No. 1. Mayo-Agosto de 1985. Bogotá - Colombia.

LORA T., Eduardo y OCAMPO, Jesús Antonio. Introducción a la Macroeconomía Colombiana. Editado por Fedesarrollo. Tercer Mundo. Editores. Bogotá.

MIRDAY, Gunnar. Efectos Económicos de la Política Fiscal. Aguilar Editores. Madrid - España.

PUBLICACION DE LA ASOCIACION BANCARIA DE COLOMBIA. Coyuntura Fiscal. banca & Finanzas. No. 23. Bogotá. Enero Febrero de 1992.

REVISTA DE LA ANDI. Para la Apertura es necesaria una Re-estructuración del Sector Público. No. 102. Bogotá. Enero - Marzo de 1990.

REVISTA DEL BANCO DE LA REPUBLICA. Notas Editoriales y Legislación Económica. Varios números.

REVISTA CARTA FINANCIERA. Varios Números.

REVISTA EDUCACION Y CULTURA. Varios Números.

REVISTA ECONOMIA COLOMBIANA. Varios números.

REVISTA NUEVA FRONTERA. Varios números.

REVISTA SINTESIS ECONOMICA. Varios números.

SUAREZ, Mario; MONTOYA, Leonor y otros. Debates de Coyuntura Económica. La Privatización en Colombia: Alternativas y Perspectivas. FESCOL. No. 17. Junio de 1990.