

LAS FINANZAS PÚBLICAS, CRECIMIENTO ECONÓMICO Y SOSTENIBILIDAD
EN COLOMBIA

JOSÉ LEONEL MOSQUERA SARRRIA
FRANCISCO JAVIER RODRÍGUEZ ZÚÑIGA
FABIO GERMAN ZAMBRANO ORDÓÑEZ

UNIVERSIDAD DE NARIÑO
FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS Y ADMINISTRATIVAS
ESPECIALIZACIÓN EN FINANZAS
SAN JUAN DE PASTO
2003

LAS FINANZAS PÚBLICAS, CRECIMIENTO ECONÓMICO Y SOSTENIBILIDAD
EN COLOMBIA

JOSÉ LEONEL MOSQUERA SARRRIA
FRANCISCO JAVIER RODRÍGUEZ ZÚÑIGA
FABIO GERMAN ZAMBRANO ORDÓÑEZ

Trabajo de Grado presentado para optar el Título de
ESPECIALISTA EN FINANZAS

Asesor :
RODRIGO YÉPEZ PONCE, Economista

UNIVERSIDAD DE NARIÑO
FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS Y ADMINISTRATIVAS
ESPECIALIZACIÓN EN FINANZAS
SAN JUAN DE PASTO
2003

NOTA DE ACEPTACIÓN

Presidente del Jurado

Jurado

Jurado

San Juan de Pasto, Noviembre de 2003

Las opiniones expresadas en este estudio solo comprometen a sus autores

DEDICATORIA

A mi QUERIDA ESPOSA, YOLANDA por su colaboración y dedicación invaluable para lograr este éxito.

A mis ADORADOS HIJOS, JULIAN ANDRÉS, PAOLA XIMENA y DIEGO FELIPE.

A toda mi FAMILIA. Gracias.

JOSÉ LEONEL

DEDICATORIA

A mis PADRES, SEGUNDO y EVITA.

A mis hermanos, MAGALY, ALVARO y ANDRÉS.

A mi novia ANDREA, por su apoyo y comprensión.

Y a mis electores.

GERMÁN ZAMBRANO

DEDICATORIA

A mis padres, JAVIER y RUBY, por su total apoyo.

A mis hermanos, MARIO FERNANDO y RUBY VIANEY.

A mi esposa SANDRA LILIANA y mi hija, MARÍA CAMILA, por su apoyo y comprensión.

FRANCISCO RODRÍGUEZ

AGRADECIMIENTOS

Los autores expresan sus agradecimientos a :

Doctor LUIS ALBERTO ARCOS, Decano de la Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas de la Universidad de Nariño.

Doctor JULIAN BEDOYA ARBOLEDA, Coordinador de la Especialización en Finanzas de la Universidad de Nariño.

Doctor RODRIGO YÉPEZ PONCE, Asesor de la investigación.

A todo el cuerpo docente y administrativo de la Especialización en Finanzas de la Universidad de Nariño.

A los compañeros de la Tercera Promoción de la Especialización en Finanzas de la Universidad de Nariño.

ABSTRACT

It is hoped to obtain and analyse adequate information concerning the effects that the external debt, have over public finance in Colombia. Furthermore, the effects over social inversion and general colombian's life.

GLOSARIO

DEUDA PUBLICA. La deuda pública es la obligación que adquiere el Estado con las entidades de crédito nacionales o extranjeras, en moneda nacional o extranjera con un vencimiento y una tasa de interés.

Existen tres categorías sobre quién paga la deuda pública; la primera sostiene que son los ahorradores quienes transfieren sus recursos al gobierno a través del crédito, pero al recibir los ahorradores la tasa de interés por sus recursos no es posible que sobre ellos recaiga la deuda pública del país; la segunda teoría establece que la deuda pública la paga las generaciones futuras; pero si se tiene en cuenta que una generación equivale a un período de tiempo de 25 años y ningún crédito se pacta a ese período de tiempo, en consecuencia es imposible que sea pagado por las próximas generaciones; la tercera teoría establece que quienes deben pagar la deuda pública son los contribuyentes a través de un incremento de los impuestos.

El manejo de las finanzas públicas modernas utiliza regularmente el crédito como un instrumento con propósitos políticos, que le permite al gobierno cumplir con la oferta electoral establecida en el Plan de Desarrollo. En Colombia, la historia de la deuda pública está asociada a los constantes esfuerzos que realizó el país, durante la primera fase de su existencia, para construir su credibilidad ante los

mercados extranjeros, primero por la guerra independencia y luego, por las permanente guerras civiles que marcaron todo el siglo pasado. Los problemas del sector externo crearon déficit en las finanzas públicas, lo que permitió cumplir puntualmente con las obligaciones de crédito externo, creándose moratorias en los pagos que se convirtieron en un factor de desequilibrio en las finanzas públicas

CONFIS : Es el Consejo Superior de Política Fiscal.

CONTENIDO

	pág.
INTRODUCCIÓN	19
1. DESCRIPCIÓN DEL PROBLEMA	22
2. JUSTIFICACIÓN	25
3. OBJETIVOS	26
3.1 OBJETIVO GENERAL	26
3.2 OBJETIVOS ESPECÍFICOS	26
4. MARCO DE REFERENCIA	27
4.1 EL SECTOR PÚBLICO EN COLOMBIA	27
4.2 EL DÉFICIT FISCAL EN COLOMBIA	39
4.3 DEUDA PÚBLICA	40
4.4 PIB COLOMBIANO	52
5. METODOLOGÍA	57
6. CRECIMIENTO ECONÓMICO	58
6.1 INDICADORES DE CONFIANZA	58
6.2 INDICADORES DE VULNERABILIDAD	66
6.3 SOSTENIBILIDAD DE LA DEUDA	74
6.4 CRECIMIENTO ECONÓMICO	78
7. EL FUTURO DE LAS FINANZAS PÚBLICAS EN COLOMBIA	98

8. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	118
BIBLIOGRAFÍA	124

LISTA DE CUADROS

	pág.
Cuadro 1. Servicio de la deuda pública nacional (en millones de pesos)	50
Cuadro 2. Presupuesto nacional 2002	50
Cuadro 3. Crecimiento del PIB. 2001 – 2002 (pesos constantes de 1994)	52
Cuadro 4. PIB por ramas de actividad. Variaciones Porcentuales	53
Cuadro 5. Variación de las ventas en el mercado doméstico. Julio 2001- Julio 2002	61
Cuadro 6. Variación de las ventas de vehículos. Julio 2001- Julio 2002	61
Cuadro 7. Ahorros finanzas públicas sanas. 2003 – 2004. (millones constantes 2003	99
Cuadro 8. Efecto sobre el Presupuesto General de la Nación. (millones Constantes 2003)	100
Cuadro 9. Cargos y costos de la administración pública del orden nacional	101
Cuadro 10. Costos de la nómina sector educativo y salud. 2002	103
Cuadro 11. Cálculo de los ahorros de la seguridad social y regionales	104
Cuadro 12. Ahorros de las EICE (Millones constantes 2003)	105
Cuadro 13. Costos de la nómina de la EICE	106
Cuadro 14. Ahorros nivel territorial (millones constantes 2003)	108
Cuadro 15. Sensibilidad a la inflación - ahorro total	110
Cuadro 16. Ahorros por supresión de contralorías regionales (millones constantes de 2003)	112

Cuadro 17. Ahorros por limitación de pensiones y salarios superiores a 25 SMLV (millones constantes de 2003)	113
Cuadro 18. Ahorros generados por la reducción del número de miembros del Congreso (millones de pesos 2003)	115

LISTA DE FIGURAS

	pág.
Figura 1. Evolución de la deuda externa colombiana. 1986 – 1999	47
Figura 2. Indicadores de confianza	60
Figura 3. Crecimiento de ventas domésticas al detal y venta de vehículos	62
Figura 4. Indicadores de construcción	64
Figura 5. Exportaciones no tradicionales	65
Figura 6. Exposición a salidas de capital	66
Figura 7. Deuda pública en dólares. Comparativo Junio 2002	67
Figura 8. Estructura de la deuda pública. Por tasas. Julio 2002	69
Figura 9. Exposición del sector financiero al sector público	70
Figura 10. Requerimientos de liquidez del GNC. Año 2003	71
Figura 11. Recursos líquidos internacionales del sector público	73
Figura 12. Indicadores de Reservas Internacionales	74
Figura 13. Sostenibilidad Fiscal	75
Figura 14. Evolución de los precios de los activos y la actividad económica	80
Figura 15. Deterioro del conflicto interno	81
Figura 16. Deterioro fiscal	83
Figura 17. Déficit fiscal creciente	85
Figura 18. Crecimiento de la deuda	86
Figura 19. Fortalecimiento de la seguridad democrática	87

Figura 20. Plan financiero 2003	89
Figura 21. Cómo se cubre el déficit. 2003	90
Figura 22. Déficit fiscal proyectado para los años 2004 y 2005	91
Figura 23. Ingresos por reforma tributaria	93
Figura 24. Alternativa de ahorro por el referendo	94

INTRODUCCIÓN

A comienzos del mes de abril de este año el Fondo Monetario Internacional (FMI) aprobó el plan de ajustes de las finanzas públicas que impulsa el gobierno y expresó su satisfacción por el cumplimiento de los compromisos adquiridos con este organismo multilateral, al punto que se logró que el Fondo aceptara considerar la petición de dar un mayor espacio fiscal para incrementar la inversión social, como consecuencia de lo cual, la meta de déficit para este año (2003) del 2.5% por ciento podría ser considerada y ajustada a un 2.6% del Producto Interno Bruto (PIB). El gobierno tiene fincadas sus esperanzas de cubrir el hueco fiscal en una respuesta favorable del pueblo colombiano al Referendo.

En informe del Departamento Nacional de Planeación, se argumenta que en materia de gastos se cumplió también con lo pactado con el FMI, organismo que según el gobierno también quedó satisfecho con los avances en las reformas estructurales.

El presidente colombiano Alvaro Uribe Vélez, impulsó un programa para mermar costos laborales como las horas extras, festivos e indemnizaciones a fin de aliviar la cargas a las empresas y estimularlas a ofrecer más empleo.

La iniciativa incluyó las reformas tributarias y pensional, así como facultades para recortar el gasto, ante la difícil situación de las finanzas públicas y la necesidad de evitar que la deuda siga creciendo.

Este Trabajo titulado, LAS FINANZAS PÚBLICAS, CRECIMIENTO ECONÓMICO Y SOSTENIBILIDAD EN COLOMBIA, quiere aportar a la discusión sobre el manejo de las finanzas públicas en Colombia, elementos de juicio sobre el comportamiento de los indicadores económicos, de vulnerabilidad, de sostenibilidad y de crecimiento económico, que permiten la aplicación de los conocimientos adquiridos en la Especialización en Finanzas de la Universidad de Nariño.

Este informe presenta en 8 capítulos la propuesta de investigación presentada a la Universidad de Nariño. En el Capítulo 6 se expone elementos de juicio sobre el crecimiento económico en Colombia haciendo uso de los indicadores de crecimiento, de vulnerabilidad, de sostenibilidad de la deuda, que permitan al lector tener una visión clara sobre hacia dónde va el país en materia de las finanzas públicas.

En el Capítulo 7 se esboza las consecuencias que tiene para las finanzas del país al sentir del equipo económico del gobierno la no aprobación del contenido fiscal del Referendo.

Finaliza con las conclusiones y recomendaciones a las que se llegó luego de finalizar el estudio.

1. DESCRIPCIÓN DEL PROBLEMA

No sólo Colombia sino todos los países de América Latina han tenido graves crisis en las finanzas públicas, que han contribuido a crear un entorno de recesión económica y pobreza, debido a la falta de inversión social, en los niveles en que las comunidades lo requieren.

Dos temas son hoy de actualidad en el país, que tienen que ver con las finanzas públicas: el ajuste fiscal y el referendo.

El primero se enmarca en los indicadores de sostenibilidad de la deuda pública, que permiten ver el desarrollo de una política de disminución del tamaño del Estado, para generar el ahorro que se requiere para impulsar los proyectos de inversión social. El referendo aprobado por la Ley 796 de Enero 21 de 2003 y a llevarse a cabo el 25 de octubre de este año, contempla en la pregunta 14, una estrategia para disminuir el gasto público sustentado en los siguientes términos: “Muchos años de politiquería y corrupción nos condujeron a una crisis fiscal sin precedentes. Construimos un Estado gigante en burocracia y enano en inversión social. Si no tomáramos inmediatamente una decisión fuerte como la que este artículo propone, para ser austeros y ahorrativos, tendríamos un gran desastre en

las finanzas públicas, que no solo sufrirían los servidores del Estado, sino todo el país.¹

¿ Qué muestran los indicadores económicos, de vulnerabilidad, de sostenibilidad de la deuda y de crecimiento económico que hagan pensar en un mejoramiento de las condiciones de vida de los colombianos?

¿ Qué estrategias de impulso al crecimiento económico se han planteado en el actual gobierno?

Estas preguntas son las que se quieren responder en este Trabajo de Grado.

Naturalmente, las medidas que el gobierno de Colombia ha tomado desde hace varias décadas en el sentido de cumplir oportunamente con el pago de la deuda externa y las buenas referencias que el FMI ha dado al país en cuanto a las políticas de saneamiento fiscal, son aspectos positivos en el corto y mediano plazo, para que Colombia obtenga en el sector externo los recursos que necesita para inversión social, una vez que se subsane el problema del hueco fiscal.

Para el mes de abril del año entrante, se espera que Estados Unidos empiece a discutir con Colombia la negociación de un acuerdo de libre comercio, lo que sin duda será un aliento para la inversión extranjera, que puede contribuir a la

¹ URIBE VELEZ, Alvaro. Plan de Desarrollo del gobierno nacional.

reactivación económica del país, que todavía no se vislumbra fácil de conseguir en el inmediato futuro.

Estos aspectos deben ser estudiados también en el contexto de las finanzas públicas a nivel macroeconómico.

2. JUSTIFICACIÓN

Es interesante tener una mirada panorámica sobre el comportamiento de las finanzas públicas en el país y sobre las tendencias en los distintos indicadores, que muestran signos de comportamiento de la economía del país que permiten formarse un criterio sobre lo que le espera a los colombianos en el inmediato futuro.

Ya el actual gobierno ha logrado la complacencia del Fondo Monetario Internacional sobre la manera como se están cumpliendo los compromisos adquiridos y se enuncia un préstamo para los próximos meses, que permita consolidar las estrategias de reactivación económica del país.

La Universidad de Nariño propicia entre los estudiantes de la Especialización en Finanzas, la acumulación de una serie de conocimientos que permiten ver en forma objetiva y técnica el comportamiento de las finanzas públicas y el análisis de los diferentes indicadores, cuyo comportamiento es el origen de las decisiones de inversión y de financiación que se toman en el entorno público como privados. De allí que se aspira a que este Trabajo de Grado, muestre de una manera clara hacia dónde va la economía del país a partir del desempeño del sector público y de las estrategias que el actual gobierno ha planteado como salidas posibles para el crecimiento económico en el inmediato futuro.

3. OBJETIVOS

3.1 OBJETIVO GENERAL

Analizar el comportamiento de las finanzas públicas y determinar la relación con el crecimiento económico y la sostenibilidad de la deuda en Colombia.

3.2 OBJETIVOS ESPECÍFICOS

- ✓ Analizar el comportamiento de los indicadores económicos (de confianza de los consumidores, ventas al detal, indicados de construcción, exportaciones tradicionales) en Colombia.

- ✓ Analizar los indicadores de vulnerabilidad del sistema económico de Colombia (exposición a salidas de capital, estructura de la deuda pública, requerimientos de liquidez del gobierno nacional, recursos líquidos internacionales).

- ✓ Analizar el modelo de sostenibilidad económica de Colombia.

- ✓ Analizar las estrategias que el gobierno nacional ha propuesto para propiciar el crecimiento económico.

4. MARCO DE REFERENCIA

4.1 EL SECTOR PÚBLICO EN COLOMBIA

En términos de la Función económica del sector público, se advierte que la actividad que realiza el gobierno afecta todos los ámbitos de la vida social, bien sea generando seguridad, administrando justicia, dando servicios de salud, educación, vivienda, etc., para ello actúa a través de una gran cantidad de organismos especializados.

Mediante el uso de mecanismos de mercado, los individuos compiten libre y ágilmente actuando en provecho propio al producir alguna mercancía o servicio, la cual venden a cambio de un ingreso que les va a permitir satisfacer sus necesidades; pero se debe tener en cuenta que si en un momento determinado alguien produce más de lo que la sociedad está dispuesta a adquirir, comenzará a percibir menos ingresos versus los primitivamente esperados; en ese momento debe tomar la determinación de racionalizar su producción, o trasladar sus recursos productivos a otra actividad que le reporte mayores utilidades. Por el contrario si su producción es menor a la que requiere la sociedad, podrá incrementar su producción y obtener mayores ingresos. En conclusión el mercado indica lo que la comunidad necesita. No se debe descartar que los mercados fallan y muestran muchas limitaciones ante los complejos sistemas económicos; es ahí

cuando se hace necesaria la función planificadora del gobierno, con el fin de detectar las debilidades del mecanismo del mercado. Mediante la actividad de planeación se busca elaborar un diagnóstico sobre los correctivos necesarios para eliminar las deficiencias a fin de lograr un mejor funcionamiento de la economía.

Las principales fallas en el mecanismo de mercado se las puede identificar así :

1. El mecanismo de mercado resulta ineficaz para suministrar a la sociedad muchos bienes y servicios públicos, defensa nacional, construcción de vías, parques, plazas. El gobierno debe producir estos bienes porque normalmente el mercado no los produce.
2. Es muy común encontrar en las economías imperfecciones que distorsionan la habilidad del mercado para asignar eficientemente los recursos productivos y que contribuyen a aumentar las desigualdades en la distribución del ingreso entre las personas. Tales distorsiones surgen de la falta de información del mercado y de las limitaciones en la posibilidad de movilizar recursos, estos fenómenos son los que acrecientan la pobreza o la riqueza de las personas.

Una óptima asignación de los recursos sólo se puede lograr a través del mecanismo de mercado si se dan en la economía verdaderas condiciones de competencia perfecta.

3. Todo mercado funciona bajo las premisas de la capacidad que tiene el individuo para pagar y de lo que los individuos puedan producir con la utilización de los recursos productivos que poseen. Si la persona únicamente aporta su capacidad de trabajo y no dispone de capital, el producto del trabajo (salario) va a determinar su capacidad de gasto y su participación en el mercado. Una persona con gran disponibilidad de recursos productivos, tendrá mayor participación en el mercado y de acuerdo con su capacidad podrá orientar mayores beneficios en su propio interés; esta es la forma cómo en algunos casos, un sistema de mercado refuerza la existencia de desigualdades en la distribución del producto y del ingreso en una sociedad. El Estado interviene estableciendo por ejemplo, mayores impuestos para los más ricos y transfiriendo estos ingresos a los mas pobres.

4. El desarrollo y la satisfacción de intereses privados, a menudo genera mayores necesidades públicas o de carácter colectivo. Ejemplo, cuando los empresarios aceleran los procesos de desarrollo a través de mecanismos de mercado, surge la necesidad de disponer de más vías y medios de comunicación o se hace necesario controlar la creciente polución y contaminación ambiental que puede producir el crecimiento industrial.

Política económica del gobierno : Cuando el mercado funciona inadecuadamente, el gobierno entra a corregir esas imperfecciones mediante la llamada Política

económica, buscando atender la mayor parte de las necesidades sociales. El cubrimiento de la Política Económica es muy amplia y abarca diferentes áreas tales como aspectos monetario, crediticio, cambiario y fiscal.

Existen economías que han alcanzado cierta eficiencia en el uso de sus recursos productivos, lo cual les ha reportado un acelerado ritmo de crecimiento económico, logrando elevar el nivel de vida de sus habitantes, lo cual les permite generar mayores ingresos y reducir los índices de mortalidad y analfabetismo. En contraste con lo anterior, en países subdesarrollados se presentan formas económicas y sociales con grandes imperfecciones, esto refleja en la existencia de una producción agrícola muy extendida pero no muy eficiente que ocupa una buena parte de la población la cual crece a ritmos acelerados; una producción industrial incipiente y con fuertes tendencias monopolísticas, bajo desarrollo en los servicios de transporte, comunicadores, comercio y bajos niveles de tecnología. Estos países tienen flujos de información muy pobres, padecen de escasez de capital y baja capacidad para crearlo, tienen altas tasas de desempleo, mortalidad, analfabetismo, bajos niveles de ingreso y grandes diferencias en su distribución. Una gran limitante al desarrollo de estos países surge del hecho de que no toda la población adopta las actitudes económicas que los mecanismos de planeación tratan de inducir para mejorar la organización económica, en algunos casos porque la naturaleza de las formas de comportamiento de sus miembros, provienen de algunas tradiciones, factores culturales de discriminación racial o de

creencias religiosas y políticas o por el desacuerdo acerca de la conveniencia de los instrumentos de planeación que el gobierno desea aplicar.

Instrumentos de política económica: Para lograr sus propios objetivos, el gobierno acude a los instrumentos de política económica de que dispone, de ahí que muchas veces se produzcan resultados adecuados, otros negativos. Así es como se encuentra que los gobiernos entran a controlar a los vendedores de bienes y servicios para que no aumenten los precios, frenan la importación de artículos que se puedan producir en el país, sirven de mediador entre las disputas que aparezcan entre los obreros y empresarios, invierten en puentes, carreteras, vivienda, aeropuertos, etc.

Para lo anterior el gobierno dispone de instrumentos, como la participación directa del sector público en el manejo de los ingresos y gastos que es lo que se conoce con el nombre de Política Fiscal, la cual busca entre otras cosas:

- Elementos a través de los cuales se suministran ingresos al gobierno; impuestos directos e indirectos.
- Formas del manejo de gastos del gobierno, las transferencias, los gastos de inversión.
- Manejo del balance global entre ingresos y egresos a fin de determinar que se puede gastar.

Funcionamiento del sector público: Para que la labor gubernamental se traduzca en crecimiento económico y en un acercamiento a las metas redistributivas, se debe contar con una organización eficiente, que permita el logro de estos objetivos, para ello los gobiernos tanto del orden nacional, como departamental y municipal, disponen de una organización administrativa con subdivisiones especializadas en cada una de las tareas fundamentales

- Autoridades públicas, que se encargan de planear la labor del gobierno.
- Organismos y empresas de apoyo a la autoridad central que le colaboran en el desarrollo de sus funciones básicas y en el suministro de los bienes y servicios que ofrece a la comunidad.

Nacional	Departamental	Municipal
▪ Presidencia	Gobernadores	Alcaldías
▪ Congreso Nacional	Asambleas	Concejos
▪ Contraloría	Secretarías	Secretarías
▪ Ministerios		
▪ Departamentos Administrativos		
▪ Superintendencias		

Los organismos o empresas de apoyo a la autoridad central se conocen con el nombre de **entidades descentralizadas** y sus actividades se extienden desde la producción de bienes y servicios hasta la de simples ejecutoras de las transferencias de los gobiernos centrales con destino al mismo gobierno y/o a la comunidad en general.

Aunque las entidades descentralizadas no forman parte del gobierno central nacional, departamental o municipal, muchas de ellas son controladas por estos gobiernos (básicamente) los llamados **establecimientos públicos** y algunas empresas de orden nacional), cuyas características básicas son : tener personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio independiente.

Estas empresas se clasifican, de acuerdo con la naturaleza de la actividad específica que cada una desempeña, en:

- Las que se dedican a la administración pública, que se comportan como auxiliares de otras unidades del gobierno, o sea que están estrechamente vinculadas a un ministerio o a una secretaría, ocasionalmente hacen venta al público de servicios o bienes derivados de sus operaciones, sin ser éste su objetivo primordial.

Son agencias de interés social sin ánimo de lucro. Sus ingresos provienen fundamentalmente de las asignaciones o transferencias de fondos que les haga el

gobierno central o regional. A este grupo pertenecen por ejemplo: ICA, INCORA, ICBF, INS, Defensa Civil, Hospital Militar, Club Militar.

- Las empresas públicas de propiedad del estado y por lo tanto son controladas por el gobierno, pero tienen autonomía administrativa para realizar actividades de naturaleza industrial y comercial, como producir y vender bienes y servicios públicos; los ingresos de estas empresas provienen principalmente de estas actividades. Actúan como empresa privada, ajustándose a las reglas del derecho privado, son un caso particular de la actividad estatal, pues se supone que es necesario suplir o reemplazar al sector privado en la producción de ciertos bienes y servicios que éste prestaría ineficientemente por su baja rentabilidad o porque se requiere de capitales demasiado grandes, En esta clasificación aparecen las llamadas empresas públicas financieras y no financieras (Corporaciones financieras, Fondo Nacional del Ahorro, IFI y empresas prestadoras de servicios de agua, luz, teléfono, aseo, empresas mineras tales como Ecopetrol, Carbocol y la misma Indumil).

A fin de hacer más eficiente y menos costosas ciertas empresas estatales, industriales y comerciales, por Decreto 1164 del 29 de Junio de 1999 se creó el Fondo Financiero Nacional FEN, el cual fusionó el IFI, FON, FONADES y FINDETER. Este Fondo Financiero Nacional, centraliza toda la política de

financiación de proyectos especiales que venía atendiendo el gobierno a través de las entidades atrás mencionadas.

- Las entidades descentralizadas que se encargan de prestar los servicios de seguridad social, las cuales se financian con los aportes de los trabajadores y de los empleados (ISS).

Financiamiento del sector público: Para cumplir sus funciones, el gobierno debe realizar una serie de actividades que van desde aquellas estrictamente administrativas, hasta promover la producción a través de operaciones directas de inversión. El gobierno tiene que adquirir diversos bienes y servicios para realizar esas actividades, por ello requiere de una gran magnitud de recursos financieros.

Una parte del sector público lo componen empresas que pueden generar recursos, así mismo el gobierno obtiene ingresos para gastar cuando cobra al sector privado tarifas y regalías, a cambio de permitirle usar algunas propiedades del Estado. Sin embargo la principal fuente de recursos para realizar las funciones del gobierno son los **impuestos**, los cuales se identifican por ser contribuciones obligatorias de personas y empresas; los recursos así obtenidos aseguran fondos permanentes para respaldar la actividad del sector público. De ahí que se encuentren dentro del sector público que éste percibe ingresos corrientes (regulares y ordinarios) y recursos adicionales conocidos como ingresos de capital.

Ingresos Corrientes : Los recursos del sector público provienen de los impuestos o contribuciones que pagan los diferentes miembros de la sociedad, de lo obtenido por concepto de tarifas por la prestación de servicios públicos y por la venta de sus producción. Es importante señalar que los impuestos le dan la posibilidad al gobierno de obtener ingresos, junto con los recibidos por operaciones comerciales o productivas son los que se conocen como ingresos corrientes del gobierno. Los recursos corrientes resultan insuficientes por lo cual existe la alternativa en el ámbito del sector público de que otras entidades le cedan o entreguen parte de sus excedentes de ingresos. Esta clase de operación se conoce con el nombre de transferencia corriente y se presenta como un ingreso más en la entidad que lo recibe y como un egreso en la entidad que lo entrega.

Los impuestos son una contribución obligatoria no recuperable de las personas y empresas hacia el sector público. Se conocen dos (2) tipos de impuestos:

1. Los Directos y
2. Los indirectos.

Los impuestos directos se fijan sobre las rentas de trabajo y de la propiedad, y en general sobre el patrimonio representado en activos físicos o financieros del sector privado. Ejemplo, Impuesto de Renta y Complementarios (patrimonio, remesas, ganancias ocasionales).

Los Impuestos Indirectos se imponen sobre el gasto o consumo de las mercancías o servicios. Ejemplo, impuesto al valor Agregado, IVA.

La distribución de los ingresos naturalmente se ve afectada por los impuestos, pues depende de quienes deben pagarlo (contribuyente o sujeto pasivo), sobre qué actividades o bienes recae (base gravable), por qué motivo (hecho gravado), en qué cuantía (tarifa) y de qué manera. En países en proceso de desarrollo, si se dispone de un régimen legal y administrativo adecuado, los impuestos indirectos pueden ser más efectivos para contribuir a la redistribución del ingreso y para alimentar y dar estabilidad a la capacidad de gastos del estado; esto obedece a los altos índices de evasión de los impuestos directos originando que las tarifas que recaen sobre los ingresos no produzcan variaciones significativas en la magnitud del total. Por tanto resulta más efectivo gravar la compra de productos, sobre todo de aquellos que adquieren las personas más pudientes, pues su consumo no varía notablemente así se incrementa el precio.

El Estado colombiano también dispone de otro tipo de ingresos que no provienen de fuentes impositivas, es el caso de las tasas, multas y contribuciones, que el gobierno cobra por sus servicios de administración y control. Ejemplo, la expedición de licencias de conducción, pasaportes, licencias de radio, etc., también se consideran ingresos corrientes los derivados de la venta de bienes y servicios por parte de ministerios y otros organismos del gobierno, al igual que los

ingresos de servicios prestados por instituciones estatales sin ánimo de lucro, hospitales, colegios, recreación.

Ingresos de capital: Si los recursos ordinarios son insuficientes para atender los gastos del gobierno, durante un período dado, el Estado buscará los recursos faltantes, Estos recursos se denominan **ingresos de capital**, son esporádicos y sujetos a importantes fluctuaciones.

- Endeudamiento con el sector privado y préstamos a entidades nacionales o extranjeras.
- Venta de acciones, activos fijos, etc.
- Transferencias de capital del mismo sector o de otros sectores.
- Transferencias.

Este mecanismo de financiación ha adquirido importancia en Colombia teniendo en cuenta que algunas entidades públicas pueden disponer excedentes para ahorrar, llamándose aquí ahorro a la diferencia entre ingresos corrientes y gastos corrientes.

Gastos del sector público: Al igual que los ingresos, los gastos del sector público se clasifican en: gastos corrientes y gastos de capital

Gastos Corrientes: Por orden prioritario el gobierno nacional gasta en primer lugar para cubrir los costos de funcionamiento, éstos gastos ordinarios o regulares y corresponden a:

- Remuneración de factores de producción utilizados; salarios, intereses y rentas.
- Gastos por compra de bienes y servicios (útiles de escritorio, muebles, equipos, luz, teléfono, gastos de viaje).
- Gastos de operación comercial por parte de las empresas públicas.

Gastos de Capital:

- Gastos de inversión
- Pago de préstamos internos y externos.
- Financiación de inversiones de los diferentes niveles del sector público.

4.2 EL DÉFICIT FISCAL EN COLOMBIA

Existe un concepto de déficit, tal vez el más utilizado en las discusiones públicas sobre las finanzas del gobierno, Se trata del déficit fiscal que involucra el déficit y el superávit anteriores tales como se van reflejando en el balance de la Nación. Para cuantificarlo se toma como marco de referencia el registro contable de las finanzas de una empresa, el cual corresponde a un balance que muestra qué se tiene y qué se debe en un momento dado. Esta metodología se aplica también para llevar el registro de las operaciones del sector público, por lo que se puede decir que también se dispone de un balance contable para mostrar las

operaciones del gobierno: El gobierno también dispone de un registro de ingresos y egresos efectivos ejecutados ordinariamente en un determinado período de tiempo, por ejemplo un año. Como este registro neto representa el resultado de un flujo de recursos que efectivamente se perciben y se gastan en un período determinado, equivale al déficit o superávit efectivo o de caja. En el balance de las operaciones del sector público se puede calcular el déficit fiscal, comparando los activos con los pasivos de la Nación en una fecha dada. Su diferencia será déficit o superávit. La existencia de un déficit fiscal y aún el incremento de su nivel durante algunos períodos, no necesariamente tiene una significación negativa en el sentido económico. No es siempre dañino para su economía.

El sentido económico de déficit se logra al analizarlo dentro del contexto general de la economía, por ejemplo, dado que el gasto público es un componente importante de la demanda global, una reducción del déficit contribuye a reducir la demanda global de la economía y por ende la inflación, mientras que su aumento contribuye a reactivar la demanda total cuando ésta se encuentra deprimida.

4.3 DEUDA PUBLICA

La deuda pública es la obligación que adquiere el Estado con las entidades de crédito nacionales o extranjeras, en moneda nacional o extranjera con un vencimiento y una tasa de interés.

Existen tres categorías sobre quién paga la deuda pública; la primera sostiene que son los ahorradores quienes transfieren sus recursos al gobierno a través del crédito, pero al recibir los ahorradores la tasa de interés por sus recursos no es posible que sobre ellos recaiga la deuda pública del país; la segunda teoría establece que la deuda pública la paga las generaciones futuras; pero si se tiene en cuenta que una generación equivale a un período de tiempo de 25 años y ningún crédito se pacta a ese período de tiempo, en consecuencia es imposible que sea pagado por las próximas generaciones; la tercera teoría establece que quienes deben pagar la deuda pública son los contribuyentes a través de un incremento de los impuestos. El manejo de las finanzas públicas modernas utiliza regularmente el crédito como un instrumento con propósitos políticos, que le permite al gobierno cumplir con la oferta electoral establecida en el Plan de Desarrollo. En Colombia, la historia de la deuda pública está asociada a los constantes esfuerzos que realizó el país, durante la primera fase de su existencia, para construir su credibilidad ante los mercados extranjeros, primero por la guerra de independencia y luego, por las permanentes guerras civiles que marcaron todo el siglo pasado. Los problemas del sector externo crearon déficit en las finanzas públicas, lo que permitió cumplir puntualmente con las obligaciones de crédito externo, pero creándose moratorias en los pagos que se convirtieron en un factor de desequilibrio en las finanzas públicas.²

² RESTREPO, Juan Camilo. Hacienda Pública, tercera edición, Universidad Externado de Colombia, Santafé de Bogotá, 1996, págs. 280 y 286.

En 1810, viajaron a Londres Simón Bolívar y Luis López Méndez, comisionados por la Junta Revolucionaria, a obtener créditos para apoyar los esfuerzos revolucionarios en América. Posteriormente, el gobierno de la Nueva Granada envía a Londres a Francisco Antonio Zea, vicepresidente de la República con el objeto de buscar nuevos créditos para financiar la guerra contra los reductos españoles que existían, desbordándose Zea en las autorizaciones, creándole problemas al gobierno que se vio obligado a cambiar de negociador, designado al señor Revenga.

Entre 1822 y 1824, el ministro Revenga y Hurtado, resolvió el problema creado por el vicepresidente Zea con los ingleses y logró contratar un nuevo crédito para el financiamiento de la campaña del ser. En el año de 1830, como consecuencia de la disolución de la Gran Colombia, le asignaron a la Nueva Granada el 50% de las deudas de la Gran Colombia con base en la población, convirtiéndose el crédito externo en un recurso escaso, que solamente se va a restablecer después de la primera guerra mundial, cuando el país vive una relativa calma interna, lo cual va a traer la famosa prosperidad al debe, orientada por el ministro Esteban Jaramillo, que se va a traducir en un acelerado crecimiento económico que terminaría en el año de 1929, con la crisis económica mundial de los años 30, que trae como consecuencia inmediata la suspensión del crédito externo, generándose la declaratoria de la moratoria de la deuda externa por parte del gobierno de Enrique Olaya Herrera.

Al finalizar la segunda guerra mundial, las condiciones del crédito comienzan a normalizarse; se crean el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial, el cual envía al país la primera misión para el estudio de las finanzas públicas encabezadas por el profesor Lauchin Currie en el año de 1949, comenzando el país desde esta época a recibir abundantes disponibilidades de crédito internacional. En los años sesenta, como consecuencia de la bonanza petrolera, los bancos comerciales de Europa y Estados Unidos comienzan a ofrecer sus recursos en los países no petroleros, creándose en esta forma una dependencia del crédito bancario comercial, en vez del crédito de los organismos multilaterales de crédito.

La deuda pública se clasifica en deuda pública interna, cuando los que suministran el crédito son ahorradores nacionales, y externa cuando los acreedores son extranjeros. Se puede presentar la deuda pública de las entidades descentralizadas, que pueden ser deuda pública de las entidades territoriales o de las entidades descentralizadas de los diferentes niveles.

Los acreedores pueden ser particulares, entidades bancarias nacionales y extranjeras. Finalmente, se encuentran los créditos forzosos, que son aquellos que se exigen al estado coactivamente de los propietarios y capitalistas nacionales, o de alguno de ellos, dándoles a cambio títulos negociables con interés. En este tipo de crédito, el Estado fija de manera unilateral la suma que debe prestarle cada

uno, el tipo de interés y las garantías que aseguren el pago; es lo que hoy se conoce con el nombre de bonos del Estado.

La deuda flotante se contrae normalmente por un período inferior a un año con el fin de atender las necesidades cíclicas de tesorería, la cual debe ser pagada con recursos diferentes de los del crédito, y que tiene como fin mantener la regularidad en el pago, debiéndose cancelar en la misma vigencia; y la deuda consolidada es aquella que está garantizada por provisiones presupuestales.

La ley 358 de 1997 y su Decreto Reglamentario 696 de 1998, organizan el sistema de endeudamiento de las entidades públicas, en desarrollo del artículo 364 de la Constitución estableciendo en la ley los conceptos, la determinación de la capacidad de pago y los requisitos que deben cumplir las entidades territoriales para acceder al crédito; y el decreto define las operaciones de crédito, los rubros que integran los ingresos corrientes, la determinación de los intereses de la deuda, la verificación de la capacidad de pago, los elementos que deben contener los planes de desempeño de conformidad con los planes de desarrollo así como su cumplimiento

El CONFIS establece que para evitar que la deuda se siga incrementando peligrosamente, las finanzas nacionales deben empezar a lograr un superávit fiscal de por lo menos entre el 1 % y el 3,5 % del PIB (Producto Interno Bruto), a partir del 2003. Y la economía debe crecer como mínimo 4,5 % en términos reales.

De no cumplirse estas metas, Colombia estaría entrando a una moratoria de su deuda externa, tal como lo acaba de hacer Argentina, decisión que le cerró abruptamente las puertas de la banca multilateral.

Asegura el CONFIS que la deuda bruta del Gobierno, incluyendo la de los departamentos, entidades descentralizadas y las empresas del Estado, alcanza el 58,8% del PIB, (Aunque la Contraloría en sus cálculos dice que alcanza el 68 %) unos 110 billones de pesos. Piense entonces compañero del Postgrado en Finanzas, que si sólo queda disponible el 42,8 % del PIB, (o el 32 % según Contraloría) para funcionamiento e inversión, razón tienen aquellos que atacan con vehemencia la corrupción administrativa, que se apropia de lo poco que queda disponible después de sacar los gastos operacionales del aparato estatal.

El crecimiento vertiginoso de la deuda en los últimos años, destinada en un alto porcentaje para atender gastos de funcionamiento, ha llevado a que se compare la situación actual colombiana con la de Argentina, toda vez que el valor de la deuda pública del país del sur con respecto al PIB llegó al cierre en el 2001 al 46 %, mucho menor que la de Colombia ya establecida en el 58,8 % (o 68 %).

Hagamos una retrospectiva de la deuda externa colombiana desde 1998, para establecer su evolución. El saldo de la deuda externa colombiana en 1998 ascendió a US\$33.884 millones de dólares (33% del PIB), valor superior en 5,8% al observado en 1997. De dicho monto US\$18.360 millones (54,1%)

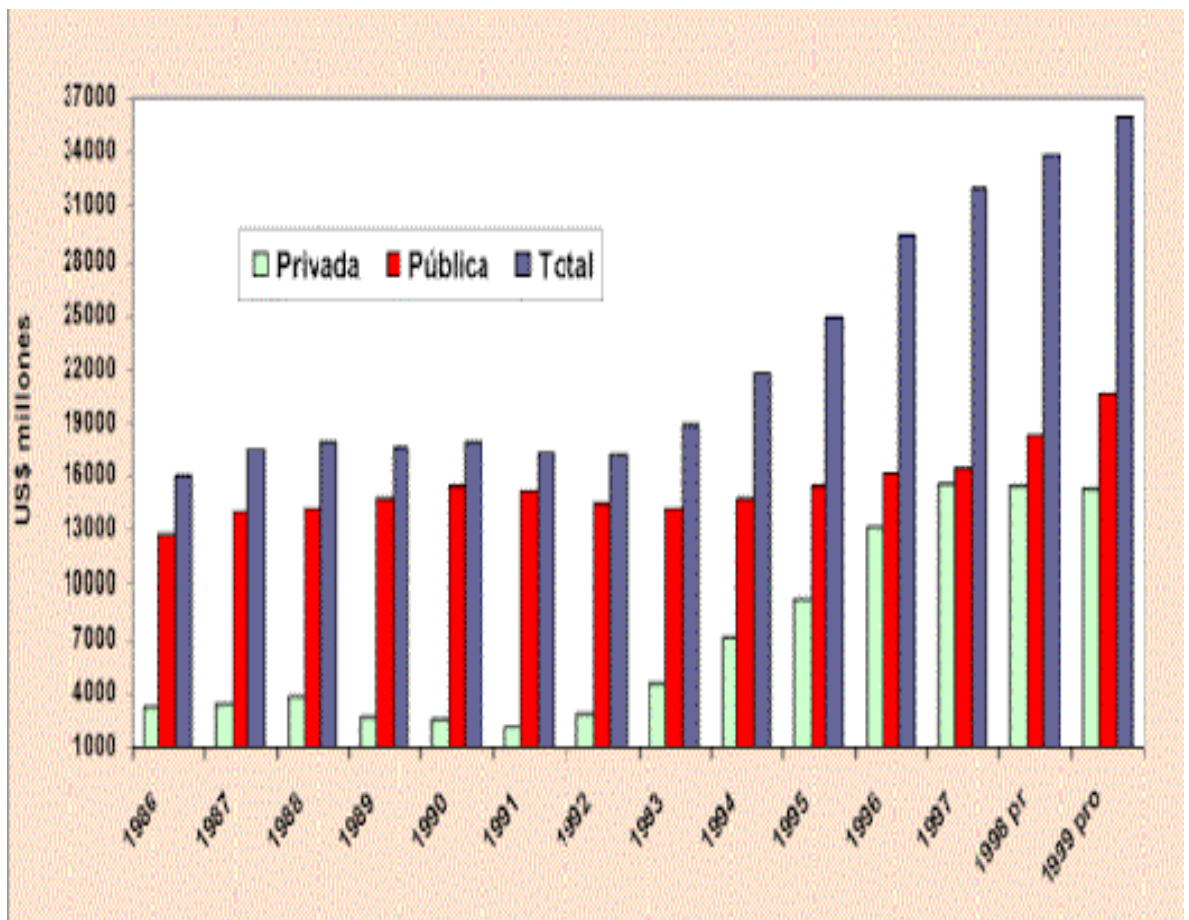
correspondieron al sector público, mientras que el endeudamiento externo de los agentes privados totalizó US\$15.524 millones que corresponden al 45,8%.

Al finalizar diciembre de 1999 el saldo de la deuda externa colombiana fue de US\$35.429 millones (37% del PIB), monto superior en US\$1.545 millones (4,6%) al registrado en 1998. De dicho monto el 56,9% (US\$20.164 millones) correspondería al sector público y el 43,1% (US\$15.265 millones) a los agentes privados. Del saldo de las obligaciones externas del sector público, el 96,9% correspondería a contrataciones superiores a un año y el resto, 3,1%, a corto plazo.

Entre tanto, del saldo de la deuda externa del sector privado, 77,1% es de deuda externa de largo plazo y el 22,8% restante es de corto plazo.

En el período 1986 – 1998, el mayor crecimiento de la deuda externa de Colombia se ha producido a partir de 1995 y a pesar de que la deuda pública se ha mantenido sin notables variaciones de año en año, el sector privado si ha tenido un incremento en su nivel de endeudamiento externo hasta 1987, y lograr cierta estabilización para los años 1998 y 1999.

Figura1. Evolución de la deuda externa colombiana. 1986 – 1999



¿ Los recursos de crédito han sido convenientemente manejados ? Parece que no, porque el país ha tenido que soportar el lastre de la corrupción administrativa, que ha servido para que siniestros personajes se hayan enriquecido con dineros que deberían haber sido invertidos en desarrollo del país, valga decir escuelas, acueductos, carreteras, centros educativos, hospitales, etc.

Las obras que se han adelantado con crédito han salido generalmente más costosas de lo esperado, se han convertido en elefantes blancos o simplemente no se han ejecutado. Pero estén las obras o no, la deuda si está presente y ha ido creciendo de manera alarmante en los últimos años, aunque también es importante decirlo, Colombia ha cumplido oportunamente con los pagos, lo que es un buen indicador de confiabilidad, para futuros créditos que se soliciten.

Es muy posible que sin la presencia de los recursos provenientes de endeudamiento externo no hubiera podido adelantarse en Colombia, ninguna obra de infraestructura de magnitud, ni adelantar otros proyectos de desarrollo, pero es también cierto que el precio que el pueblo colombiano más pobre tiene que pagar por tales obras adelantadas, es inhumano por decir lo menos. Servicios públicos más costosos, poco acceso a servicios de salud, educación y seguridad social son parte de ese precio.

A nivel interno, la situación no es menos grave. Dentro del país se tienen acreedores por medio de los Títulos de Tesorería (TES), con los cuales el gobierno tiene una deuda de 61 billones de pesos. Una evidencia de las dificultades que comienza a tener el país para responderles a los acreedores es el plan de canje de deuda o SWAPS, que consiste en cambiar títulos próximos a vencerse por otros a plazos más largos. Por esa vía ya logró aplazar el pago de cerca de 500 millones de dólares a los inversionistas nacionales.

No solo los integrantes del gobierno central sino agremiaciones sindicales y partidos políticos, y los grandes grupos económicos, han manifestado a la opinión pública nacional la magnitud de la crisis económica por la que atraviesa el país, debido a que es tan grande el servicio de la deuda (pago de intereses y abonos a capital), que de no producirse un crecimiento económico que permita incrementar el PIB y disminuir el déficit fiscal, se llegará más temprano que tarde a un cese de pagos de la deuda tanto interna (sector financiero) como externa (organismos multilaterales como Banco Mundial, Corporación Andina de Fomento, etc.).

Un cese de pago a los acreedores produce un perjuicio grave a las finanzas públicas, porque ha de tenerse en cuenta que las inversiones en obras de interés social (puentes, carreteras, electrificación, metro de Medellín) han sido posibles con dinero prestado, lo que significa que el país no ha contado a través de su historia con el dinero necesario para satisfacer las necesidades primarias de la población.

Cuando un país llega a un cese de pagos de deuda, los tenedores de los títulos (TES, Bonos), salen al mercado a venderlos, creando una caída en sus valores, lo que lleva a que nadie quiera adquirirlos, produciendo pérdida a sus tenedores. Ahora, también un país en moratoria, no podrá emitir papeles de deuda y tampoco podrá contraer nuevos créditos, porque ninguna entidad de crédito multilateral le va a prestar, porque no hay certeza sobre el pago de la deuda adquirida.

Cuadro 1. Servicio de la deuda pública nacional
(En millones de pesos)

AÑO	SERVICIO DE LA DEUDA PÚBLICA NACIONAL (millones)
1990	\$ 528.986,3
1991	850.534,1
1992	1'304.422,8
1993	1'493.199,2
1994	3'094.827,6
1995	2'427.219,1
1996	4'694.721,8
1997	7'125.454,9
1998	11'195.473,6
1999	13'515.269,7
2001	15'306.137,0
2002	21'474.527,6

Fuente : Ministerio de Hacienda

Cuadro 2. Presupuesto Nacional 2002

Presupuesto	Cantidad en pesos
Total gastos de funcionamiento	30.042.680.375.932
Servicio de la deuda externa	10.030.499.122.261
Servicio de la deuda interna	12.909.299.895.668
Total servicio de la deuda pública	22.939.799.017.929
Total Inversión	9.923.070.844.214
Total Presupuesto	62.910.550.238.075

Fuente : Ministerio de Hacienda

Se afirma en la Contraloría General de la República que Colombia se convirtió en un exportador neto de capitales, desde hace dos años, lo cual significa que los recursos que el país recibe por desembolsos de nuevos préstamos son inferiores en unos 300 millones de dólares (\$660.000´000.000) a los pagos de intereses y amortizaciones.

En el año (2002) la nación le giró a los acreedores del exterior unos 2.864 millones de dólares (\$ 6´300.800´000.000) y se prevén ingresos de deuda por una cifra similar. Si se divide ese monto por 365 días del año, se obtiene que Colombia debe pagar a acreedores extranjeros la suma de \$ 17.262´465.750 diarios, lo cual es realmente una cifra que espanta.

En el alto gobierno se ha advertido que de no continuarse con la política de ajuste fiscal (privatizaciones y reducción del aparato burocrático), y de recuperar el crecimiento de la economía, seguramente se tendrán problemas en el futuro.

A nivel general, la situación de la deuda es tan apremiante que el país tuvo que pagar en el año 2002, por amortización de capital e intereses de la deuda pública interna y externa 22,9 billones de pesos, lo que equivale a pagar 1,9 billones de pesos mensuales o 638.000 millones de pesos diarios, por este concepto.

La situación es más grave si se compara con el rubro que para inversión se tuvo en el Presupuesto Nacional 2002, 9,9 billones de pesos.

Los 110 billones de pesos en los que se endeudó el Gobierno no se han reflejado en una modernización de la infraestructura del país y mucho menos en mejores indicadores de bienestar. Por el contrario, la pobreza aumentó en los últimos diez (10) años.

En la Asamblea del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), comenta el deterioro de la calidad de vida en Colombia, porque el ingreso per cápita en Colombia aumentó menos del 5% en los últimos diez años, mientras que en Argentina, Costa Rica, Brasil y Bolivia aumentó entre el 17 % y el 27 %. El ingreso anual per cápita en Colombia es de 1.887 dólares, de los cuales se debe 912 por persona, por razón de la deuda externa.

4.4 PIB COLOMBIANO

En el Cuadro 3, se aprecia la cuantificación del PIB en Colombia en el intervalo de tiempo 2001 – 2002, a precios constantes de 1994.

Cuadro 3. Crecimiento del PIB. 2001 – 2002.
(Pesos constantes de 1994)

Concepto	2001	2002
Producción		
PIB potencial	77.909.171	79.548.801
Crecimiento PIB potencial (%)	2,6	2,1
PIB deseado	75.267.264	76.506.726

Crecimiento PIB deseado (%)	1,4	1,6
PIB efectivo	75.267.264	76.506.726
Crecimiento PIB efectivo	1,4	1,6
Productividad Crecimiento PTF	0,6	0,1
Capital Inversión	11.668.185	11.534.154
Crecimiento de la inversión (%)	10,9	-1,1
Tasa de inversión (% PIB)	15,5	15,1
Acervo de capital	171.952.403	175.026.499
Relación K/Y	1,82,3	2,3
Crecimiento de K (%)		1,8

Fuente : Banco de la República. Ministerio de Hacienda y Crédito Público.
Departamento Nacional de Planeación.

Cuadro 4. PIB por ramas de actividad.
Variaciones Porcentuales

Concepto	2001
Agropecuario, silvicultura y pesca	2,1 %
Explotación de Minas y canteras	-7,3 %
Electricidad, gas y agua	2,8 %
Industria manufacturera	0,5 %
Construcción	6,3 %
Comercio, restaurantes y hoteles	0,7 %
Transporte y comunicaciones	3,2 %
Servicios Financieros y otros	1,7 %

Servicios sociales, comunales y personales	1,5 %
Servicios bancarios imputados	- 5,4 %
Subtotal Valor Agregado	1,7 %
Impuestos y Subsidios	1,1 %
Producto Interno Bruto	1,6 %

Fuente : DANE. Cálculos DNP

La mayor actividad económica durante el año 2002 estuvo originada en el sector privado. Los sectores más dinámicos son construcción, industria y agricultura, lo que, a su vez, genera una mayor demanda por transporte, comercio, y electricidad gas y agua, entre otros sectores

El sector de la construcción presenta una tasa de crecimiento de 6,3 % gracias a la política de vivienda social y a los incentivos para la adquisición de vivienda de los estratos medio y alto. La industria manufacturera presenta una pequeña recuperación de la dinámica de su crecimiento (0,5 %) que proviene del incremento en la demanda interna y de una mayor participación de las exportaciones domésticas en los mercados externos.

El aumento de la demanda agregada trae consigo un aumento progresivo de los servicios financieros, el transporte, las comunicaciones y los servicios asociados al comercio y el turismo.

Especialmente el sector financiero se ve beneficiado por el crecimiento del sector industrial y por las nuevas políticas de vivienda. La evolución del sector agropecuario depende de los cultivos diferentes al café y del conjunto de políticas de apoyo al campo, así como del entorno de seguridad creado por la estrategia de Seguridad Democrática. El sector de hidrocarburos y minero depende de los incentivos a la exploración y del aumento de la producción de carbón y otros minerales.

Asegura el equipo económico del actual gobierno que la senda de crecimiento económico para el período 2003-2006 es consistente con la recuperación de la demanda interna. El consumo privado crecerá a tasas levemente inferiores a las de la economía como un todo. La inversión aumentará de 1,3% en 2003 a 5,6% en 2006. El menor crecimiento del consumo y la inversión en el sector público es explicado por el ajuste de las finanzas públicas.

La reducción de la inversión pública no implica que el Estado dejará de invertir. La inversión a cargo del sector público se concentrará en proyectos de alto impacto económico y social; además, se propiciará la participación privada en los servicios públicos, la refinación de hidrocarburos, la explotación de gas, etc. Por último, la

recuperación de la demanda agregada interna será complementada con un crecimiento real de las exportaciones superior al 3% en pesos constantes.

La recuperación de la inversión y del crecimiento estará asociada con una recuperación del ahorro, principalmente del ahorro privado, el cual aumentará de 9,2% a 10,1% del PIB. Por su parte, el ahorro público pasará de 1,5% en 2002 a 3,2% en 2006. Estas trayectorias son consistentes con un aumento del ahorro externo de 1,2% en 2003 a 2,0% en 2006.

5. METODOLOGÍA

El Trabajo de Grado realizado es una investigación descriptiva y analítica, porque tuvo como punto de partida el conocimiento de las características de las finanzas públicas en Colombia, para luego presentar un análisis soportado en los distintos indicadores económicos, de vulnerabilidad y de sostenibilidad que permiten hacer un planteamiento crítico de las medidas macroeconómicas tomadas por el actual Gobierno.

Tiene un enfoque documental y se enmarca fundamentalmente en el paradigma cualitativo, porque se desarrollará manejando información del DNP, Ministerio de Hacienda y DANE, dejando espacio para el aporte personal de los autores, con el criterio forjado durante la Especialización en Finanzas realizada en la Universidad de Nariño.

6. CRECIMIENTO ECONÓMICO

6.1 INDICADORES DE CONFIANZA

A partir de julio del año 2002 con los resultados de las encuestas preelectorales en las cuales el entonces candidato y hoy Presidente de la República Alvaro Uribe Vélez aventajaba a su opositor Horacio Serpa, el índice de confianza del consumidor comenzó una etapa de aumento hasta pasar de – 5 puntos en julio a +5 puntos en agosto, es decir, una variación de 10 puntos, alcanzando un índice positivo con tendencia a consolidar una razonable confianza en las políticas de desarrollo del presidente electo, para lograr en el país la reactivación de la economía. Ver Figura 1.

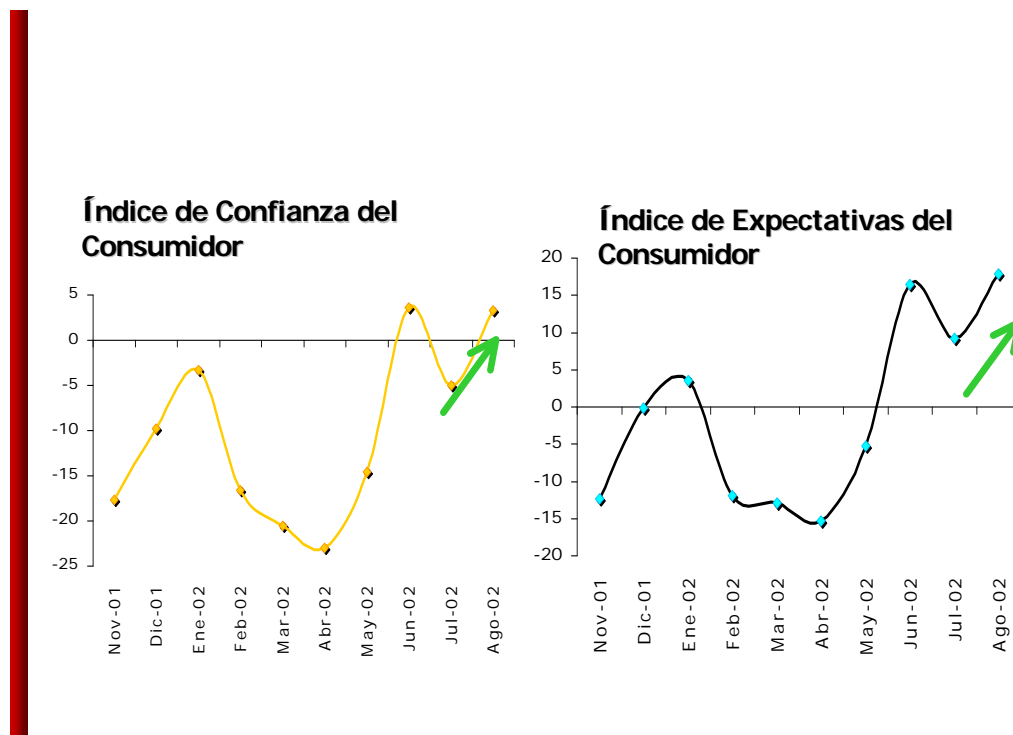
De otra parte, se crea el Impuesto para preservar la Seguridad Democrática que fue establecido mediante Decreto 1838 de Agosto 11 de 2002, adicionado con el Decreto 1885 de Agosto 20 de 2002, expedido con ocasión de la declaratoria de conmoción interior contemplado en el Decreto 1837 de Agosto 11 de 2002.

El Impuesto para Preservar la Seguridad Democrática fue destinado a atender los gastos del presupuesto general de la nación necesario para promover en forma inmediata los recursos de las fuerzas militares de policía y de las demás entidades del Estado que deben intervenir para conjurar los actos que perturban el orden

público y que extiendan sus efectos. Aunque muchos comerciantes inicialmente se mostraron preocupados por el pago de este tributo, hoy la utilización de los recaudos por concepto del impuesto citado, han arrojado algunos resultados que son aplaudidos por representantes gremiales del sector ganadero, empresarial y de la producción, turismo, transporte, financiero, lo que ha originado que estos sectores se hayan comprometido a financiar la campaña del sí al referendo con aportes estimados en más de 10.000 millones de pesos. Se tiene en estos sectores la apreciación de una disminución de la inseguridad, aunque está por evaluarse más adelante en este estudio, el tema del conflicto armado en el país.

Es decir, el índice de confianza del consumidor continúa en el año 2003 con tendencia al alza, lo que puede reflejarse en amplio respaldo ciudadano que tiene la política de gobierno del actual Presidente que ha alcanzado altos niveles de popularidad, debido a su esquema de cabildos populares y visita a las regiones más apartadas de Colombia a comprometer recursos del Estado, para adelantar obras señaladas como prioritarias por las comunidades, aunque valga decir, que dado el déficit fiscal que tiene el Estado, estas obras no atacan de raíz el problema del saneamiento básico y el suministro de agua potable, tomadas como algunas de las necesidades primarias de buena parte de los habitantes.

Figura 2. Indicadores de confianza



Fuente : Fedesarrollo

El índice de expectativas del consumidor también trata de retomar valores positivos, luego de superar a fines del mes de mayo del 2002, tasas negativas. Las ventas domésticas al detal y las ventas de vehículos experimentaron un crecimiento al inicio del tercer trimestre del año 2002. Ver Cuadros 5 y 6.

Cuadro 5. Variación de las ventas en el mercado doméstico.
Julio 2001 – Julio 2002

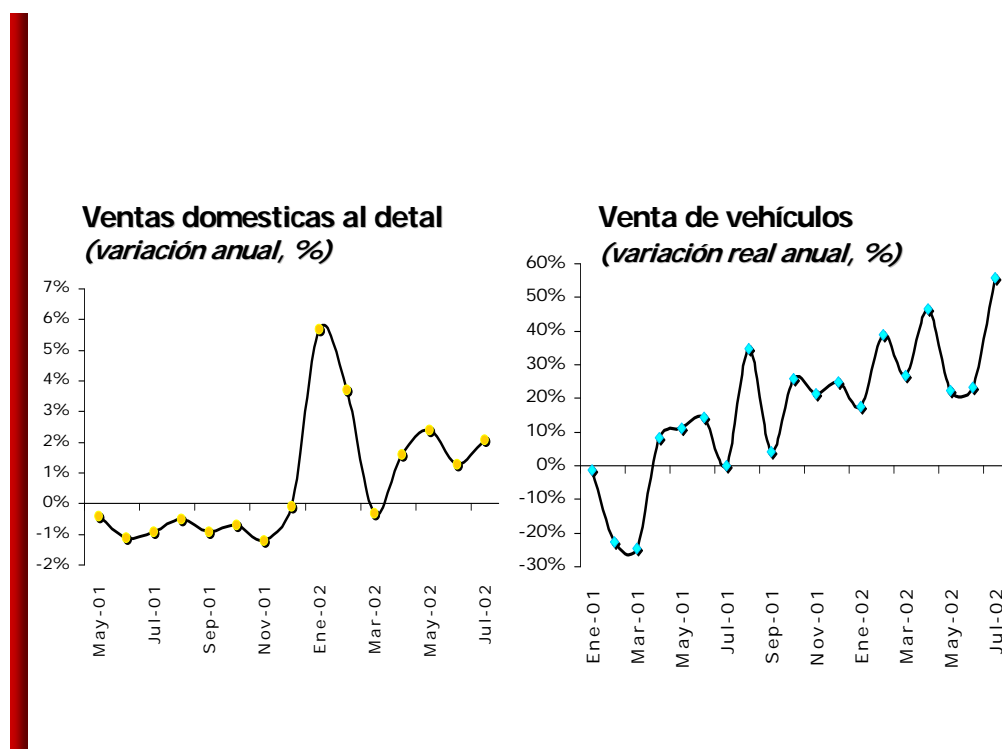
MES	VARIACIÓN
Julio 2001	- 0,90 %
Agosto 2001	-0,50 %
Septiembre 2001	-0,90%
Octubre 2001	-0,70 %
Noviembre 2001	-1,20 %
Diciembre 2001	-0,10 %
Enero 2002	5,70 %
Febrero 2002	3,70 %
Marzo 2002	-0,30%
Abril 2002	1,60%
Mayo 2002	2,40%
Junio 2002	1,30%
Julio 2002	2,10 %

Cuadro 6. Variación de las ventas de vehículos.
Julio 2001 – Julio 2002

MES	VARIACIÓN
Julio 2001	- 0,08 %
Agosto 2001	34,81 %
Septiembre 2001	4,13 %
Octubre 2001	25,98 %
Noviembre 2001	21,48 %
Diciembre 2001	24,84 %
Enero 2002	17,42 %
Febrero 2002	38,88%
Marzo 2002	26,88 %
Abril 2002	46,68 %
Mayo 2002	22,29 %
Junio 2002	23,36 %
Julio 2002	55,75 %

Fuente : DANE

Figura 3. Crecimiento de ventas domésticas al detal y venta de vehículos



Fuente : DANE

El crecimiento económico alcanzó un nivel de 3,8 en el primer trimestre del año 2003,cifra no observada desde principios de 1998.La industria y la construcción son los sectores que registran mayor dinamismo.

La construcción, en particular, presenta un crecimiento cercano a 16%. De otra parte, los indicadores de empleo registran también una mejoría. La tasa de desempleo en abril se redujo en 1,3 puntos en comparación con el mismo periodo del año 2002, lo que equivale a la creación de cerca de 500.000 empleos.

El crecimiento que ha mostrado en el año 2003 el sector de la construcción puede ser consecuencia de la reforma financiera adelantada por el gobierno. El sector financiero es determinante en el desarrollo económico, pues su papel es decisivo en la promoción del ahorro y la canalización de recursos a proyectos productivos. Un propósito de la reforma financiera aprobada recientemente ha sido fortalecer el entorno en el que operan los bancos con la adopción de regulaciones más firmes en cuanto a administración de riesgo y requisitos de capital, consistentes con las mejores prácticas internacionales. Adicionalmente, la supervisión ha mejorado sustancialmente permitiendo rápidas acciones correctivas. Además de lograr un sector financiero más sólido la reforma financiera favorece a las empresas en aspectos como:

Estimula al sector inmobiliario autorizando a los establecimientos bancarios la realización de operaciones de leasing habitacional. Esta figura hace más atractiva para los bancos la asignación de recursos con destino a la financiación de vivienda y facilita su adquisición sin el requisito de la cuota inicial

Estimula la demanda de vivienda a través de la reglamentación del microcrédito para la adquisición, construcción o mejoramiento de inmuebles, cuyo monto no supere los 25 salarios mínimos mensuales legales vigentes (smlmv), con plazo inferior a 5 años. Para incentivar la participación en estas operaciones de los establecimientos de crédito, las cooperativas financieras, las cooperativas de ahorro y crédito y las cooperativas multiactivas con sección de ahorro y crédito, se les autoriza el cobro de una comisión para cubrir los costos de evaluación, verificación y cobranza.

Figura 4. Indicadores de construcción

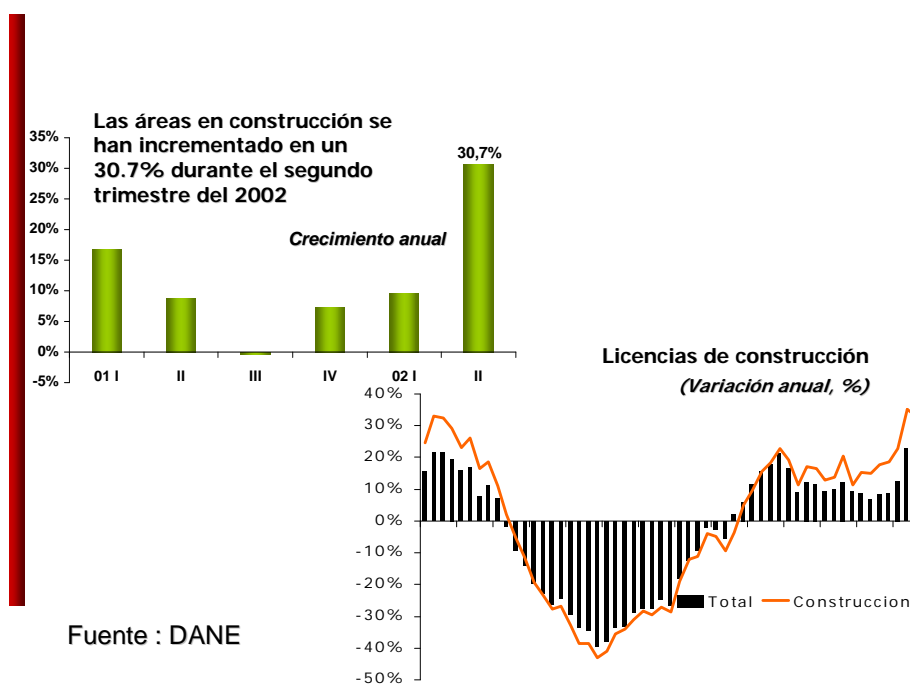
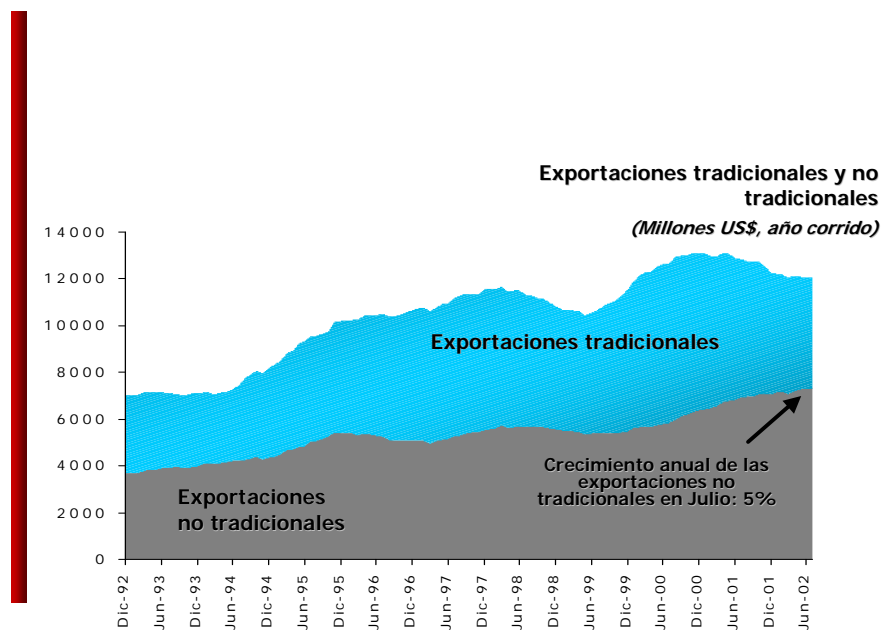


Figura 5. Exportaciones no tradicionales



Fuente : Banco de la República - DANE

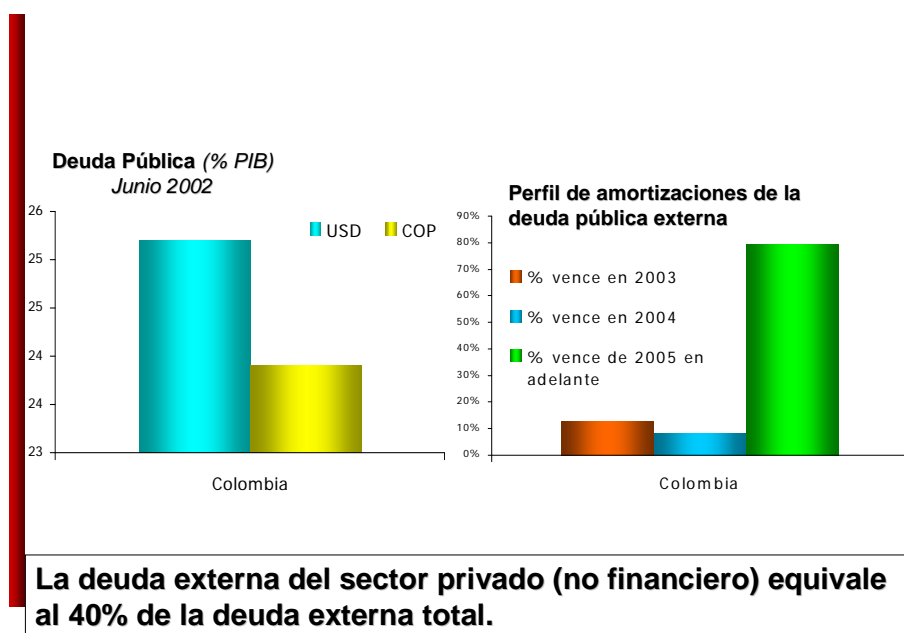
El crecimiento de las exportaciones de productos no tradicionales es el resultado de mayores colocaciones en productos industriales, los cuales aumentaron, llegando a junio del año 2002 a cerca de \$ 8.000 millones de dólares. Se destacan en este grupo, las exportaciones menores de alimentos, bebidas y tabaco, material de transporte y maquinaria y equipo. También aumentaron las exportaciones de bienes agrícolas, en particular banano y flores. La Comunidad Andina es la destinataria de 14 % de los productos colombianos, seguido de la Unión Europea con el 18,4 %; valga la oportunidad para destacar que Estados Unidos es el

principal socio comercial de Colombia, si se tiene en cuenta que es el comprador del 45,9 % del valor total exportado.

6.2 INDICADORES DE VULNERABILIDAD

Son indicadores de vulnerabilidad : A) Exposición a salidas de capital; B) Estructura de la deuda pública; C) Requerimientos de liquidez del gobierno nacional, y D) Recursos líquidos internacionales.

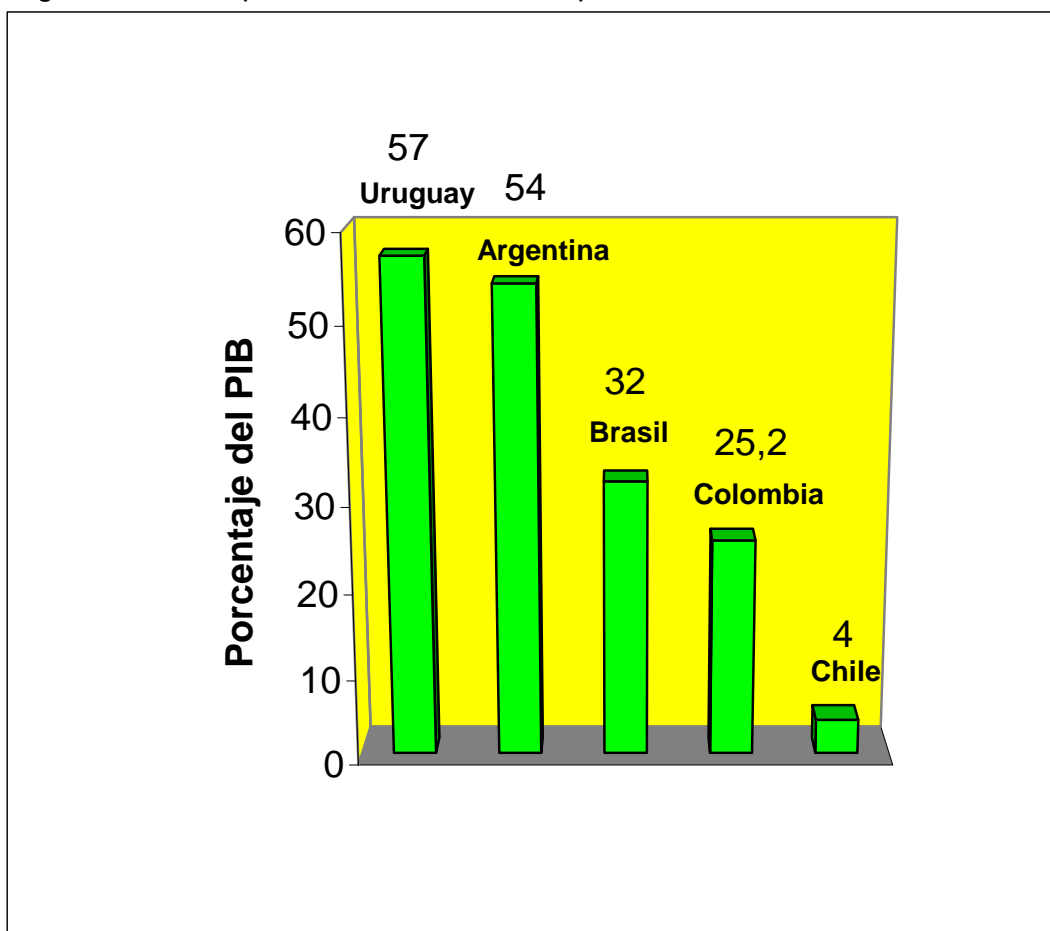
Figura 6. Exposición a salidas de capital



Tal como se muestra en la Figura 6, a junio de 2002, la deuda pública en dólares equivale a más de la cuarta parte del PIB, lo que si bien al criterio de las autoridades monetarias Colombianas y del Fondo Monetario Internacional es todavía manejable, lo es a costa de no poseer los recursos suficientes para

adelantar obras de infraestructura que son urgentes para el desarrollo de las distintas zonas geográficas y económicas del país.

Figura 7. Deuda pública en dólares. Comparativo. Junio 2002



La deuda pública externa es apenas un componente de la deuda externa del país, complementada con la deuda externa del sector financiero y del sector privado no financiero, que alcanza a junio del 2002 (esta última), el 40 % de la deuda externa total.

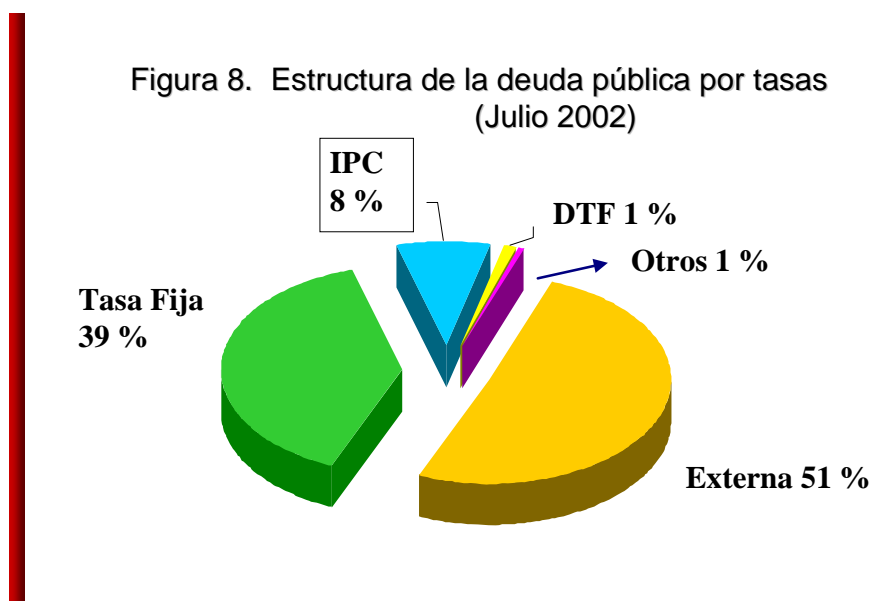
Cerca del 80 % de la deuda pública externa de Colombia tiene vencimientos del año 2005 en adelante y si se tiene en cuenta que el saldo de deuda ha venido en ascenso, hasta alcanzar el 30 % del PIB en el año 2003, debe producirse en el país un crecimiento del PIB que resista el pago de intereses y amortización de la deuda, en los montos y tasas convenidas.

Con visión de largo plazo, el crecimiento económico y unas tasas de interés reales bajas son factores de ajuste fiscal sustancial, que poco se mencionan en las discusiones.

Elevar de 3 % a 5 % la tasa de crecimiento de largo plazo del país y bajar a niveles del 5 % las tasas de interés, reducirían la magnitud del problema fiscal, de forma notable.

Sin embargo, la renegociación de la deuda pública es una de las propuestas (con plazos y tasas de interés) es una salida a la costosa deuda pública, que cada vez gana mas adeptos, máxime si se tiene en cuenta (tal como se observa en la Figura 8) que la mayor parte de la deuda está pactada a tasas externas (51 %) y tasas fijas (39 %), algunas de las cuales son altas y se hacen impagables, si a esto se le suma la tasa de inflación y la variación en la tasa de cambio.

Figura 8. Estructura de la deuda pública. Por tasas. Julio 2002

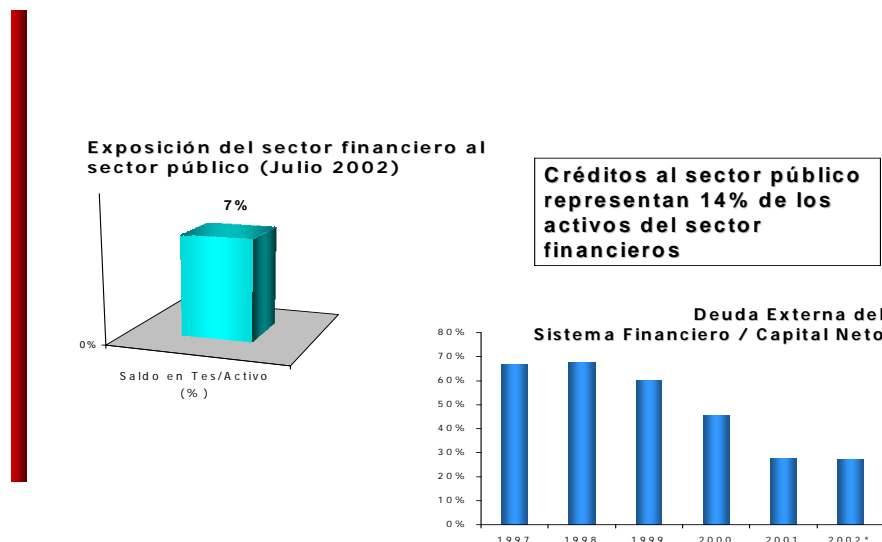


Con una disminución de las tasas de interés al orden del 5 % se presionaría una baja en la tasa de interés de deuda interna, que está en poder del Seguro Social y del sector financiero fundamentalmente, pero que tendría un alto costo político para el gobierno, que de una parte debería incrementar las tasas de cotización de los afiliados al ISS a niveles cercanos del 20 % y propiciar una sensible disminución de la rentabilidad de los bancos, cosa que dado el aprecio que los

gobiernos tienen por este sector de la economía, el equipo económico del Presidente Uribe parece, que tampoco está dispuesto a realizar.

En el sector externo, la deuda pública está pactada a intereses por encima del 50%, y es allí donde radica la mayor parte del problema colombiano. Es urgente que se busque el apoyo de los organismos de banca multilaterales, para que esa deuda se renegocie intereses razonables, que hagan la deuda pública sostenible, no por la vía de reducción del gasto interno, que es insignificante comparado con el monto de la deuda y con los leoninos intereses acordados.

Figura 9. Exposición del sector financiero al sector público.



El sector público en Colombia tiene un alto endeudamiento con el sector financiero interno, en un monto que llega al 14 % de los activos del sector financiero, lo que permite entender por qué los últimos gobiernos desde Gaviria, Samper y Pastrana han tratado con guante de seda a los bancos, toda vez, que un colapso en el sector financiero, conduciría a una quiebra en el sector público. Ya le arrojaron la tabla de salvación del 3 por mil, la refinanciación de deudas asumidas por el FOGAFIN, los alivios a la cartera hipotecaria morosa pagada por el Estado, a fin de disminuir el volumen de cartera de dudoso recaudo de los bancos y corporaciones financieras, a fin de minimizar la exposición al riesgo del sector financiero y hacerlo viable, vía disminución de las tasas de interés.

Figura 10. Requerimientos de liquidez del GNC. Año 2003

Requerimientos de liquidez del GNC	
(Millones de US\$)	
	2003
I. DEFICIT FISCAL (est.)	3,959
II. AMORTIZACIONES DE DEUDA PUBLICA *	5,058
<i>Deuda Interna</i>	<i>2,658</i>
<i>Deuda Externa</i>	<i>2,400</i>
III. (I) + (II)	9,017
IV. BASE MONETARIA	4,303
V. REQUERIMIENTOS POTENCIALES DE LIQUIDEZ: (III) + (IV)	13,320

En la Figura 10, se indica que los requerimientos de liquidez del Gobierno Nacional Central, para cumplir con los gastos de funcionamiento e inversión en el año 2003, alcanzan los 13.320 millones de dólares, que a la tasa de cambio de Octubre 22 de 2003 (\$ 2.825), equivalen a 37,629 billones de pesos, cifra realmente monumental, lo que explica en parte las decisiones tomadas con respecto a Telecom. y las empresas públicas de servicios, que han tenido que incrementar al tope las tarifas que se cobran a los usuarios.

Colombia ha sido tradicionalmente un buen deudor, en el sentido (de pactar el pago de altos intereses a sus acreedores) de cumplir oportunamente con el pago de intereses y capital, lo que le otorga una buena calificación del FMI, que le permite contar con cierta liquidez en el ámbito internacional.

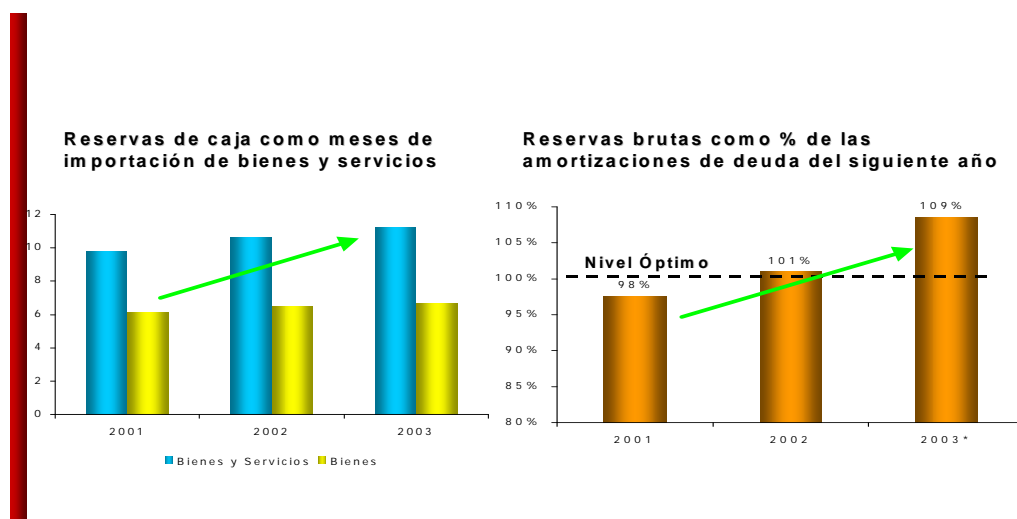
La Figura 11, muestra los recursos líquidos disponibles del país en el exterior, que hacen presumir que para finalizar el año 2003, el gobierno no tendrá mucha dificultad en contar con los recursos monetarios suficientes para garantizar el funcionamiento del sector público, aunque para el año 2004, ya la aprobación del presupuesto nacional, puso en discusión la no viabilidad del Estado, en la forma como ha venido creciendo la deuda pública, hecho que fue tomado por el equipo de gobierno y los amigos del Presidente para sustentar la necesidad de aprobar el paquete económico contenido en el Referendo.

Figura 11. Recursos líquidos internacionales del sector público

Recursos Líquidos Internacionales del Sector Público (Millones de dólares)	
Reservas Internacionales (Agosto 2002)	10,670
Total Fondos Líquidos Disponibles	10.670
Como % de requerimientos de liquidez 2003	80%

Las reservas internacionales de Colombia se mantienen en buen nivel, e incluso se han ubicado en el 2003, por encima del nivel óptimo, tal como se muestra en la Figura 12.

Figura 12. Indicadores de Reservas Internacionales.



6.3 SOSTENIBILIDAD DE LA DEUDA

El superavit primario se ha venido deteriorando pasando de un superavit del 0,2 % del PIB en promedio en el período 1990 a 1994, a un déficit promedio del 1,65 % del PIB entre 1995 y 1998, terminando el año 2000 con un déficit del 1,6 % del PIB.

Aunque en la Figura 13, se muestra un faltante del 2,9 % del PIB para el 2003 y del 2,7 % para el año 2004, los expertos afirman que el tamaño del ajuste fiscal necesario para hacer sostenibles las finanzas del gobierno es del 3,9 % del PIB. Con ello se garantizaría, al menos, que el stock actual de la deuda no se eleve y constituye un barómetro sencillo para discutir el tema fiscal colombiano.

Figura 13. Sostenibilidad Fiscal

Sostenibilidad Fiscal			
Deuda Pública* (% PIB)	Tasa de Interes	Tasa de Crecimiento	Balance Primario requerido (a)
46.9%	8%	2.5%	2.6%

Balance Primario SPNF		
Año	Proyectado (b)	Faltante (a)-(b)
2003	2.9%	-0.3%
2004	2.7%	-0.1%

* Deuda neta consolidada, Modelo de sostenibilidad del Ministerio de Hacienda

El equipo económico del gobierno en cabeza del Ministro de Hacienda y Crédito Público (Alberto Carrasquilla) ha expresado su acuerdo con el trabajo de GIAVAZZY y PAGANO (1990) titulado “ Can severe contractions be

expansionary? Tales of two small european countries “, en el cual se confirma una conclusión aparentemente paradójica : un proceso de ajuste fiscal relativamente fuerte tiene efectos expansivos sobre la actividad económica y no efectos contractivos, como el que supone el análisis keynesiano simple. Los canales de transmisión son diversos y operan tanto por el lado de la oferta como por el lado de la demanda privada.

Por el lado de la oferta, un ajuste fiscal tiene efectos que se transmiten, esencialmente por la vía de las utilidades de las empresas y del mercado laboral (lo cual explica la buena aceptación que la política económica del gobierno Uribe ha tenido en el sector empresarial del país). Al reducirse de manera sostenida la presión fiscal, se eleva el valor presente de las utilidades debido a que se reducen los impuestos futuros esperados. De otra parte, al reducirse la carga de la nómina pública se relajan las presiones salariales que actúan en contra de la generación de empleo privado. Este aspecto llevó a que los grupos económicos privados llevaran el peso de la financiación de la campaña de difusión del referendo, aunque al pueblo colombiano se le vendió la idea que no tenía repercusiones sobre el salario del trabajador privado.

Por el lado de la demanda privada, opera tanto un efecto de la tasas de interés, como uno de riqueza directo. Las tasas de interés usualmente contienen una prima que arbitra el riesgo de insolvencia. Un fuerte ajuste fiscal podría reducir esta prima de riesgo, bajando en consecuencia las tasas de interés reales. De otra

parte, el ajuste reduce el valor presente de los impuestos futuros y eleva, de manera directa, la riqueza privada. Ambos mecanismos actúan de manera favorable sobre la demanda privada.

Para el caso colombiano, se encuentra evidencia a favor de este tipo de resultado, lo que perjudica la calidad de vida del empleado público, a favor del sector privado de la economía. En opinión del gobierno, al efecto puntual de un ajuste del déficit primario sobre la sostenibilidad, habría que agregarle un efecto derivativo que surge de su impacto sobre la tasa de crecimiento económico.

Es decir, lo expuesto sobre la sostenibilidad fiscal, se sintetizaría en dos cosas :

- ❖ En primer lugar, una medida fiscal de largo plazo, con efectos importantes sobre la sostenibilidad, es la que se derivaría de la disminución del peso del Estado en la actividad económica, en especial en los sectores exportadores.
- ❖ En segundo término, se plantea que, un ajuste tradicional creíble y permanente, puede tener efectos adicionales sobre la sostenibilidad.

En ambos casos, el canal de distribución básico es el crecimiento económico.

6.4 CRECIMIENTO ECONÓMICO

Para el año 2001, se presentó un estancamiento de la economía colombiana, en una combinación de circunstancias:

1. En el caso de los hogares, la confianza no retornó. Diversos factores incidieron en tal hecho, aunque se destacan tres :

- Obviamente, la situación laboral. Elevar la participación laboral es una estrategia de los hogares que pierden o temen perder el empleo de su trabajador principal.
- La reforma tributaria implementada al comenzar el 2001, se sintió fuertemente en los hogares.
- El efecto de las tasas de interés de consumo, proveniente de la tributación indirecta que comenzó a pesar sobre la banca privada, con el fin de financiar el salvataje de la banca pública y el alivio hipotecario y de la gestación de un “moral hazard”, derivado de las decisiones de perdonar deuda bancaria, especialmente a las clases medias y altas.

2. En el caso de las firmas, la situación es diferente. La inversión ha estado creciendo de manera fuerte y bastante sostenida desde 1999. Las importaciones de bienes de capital, son elevadas y sostenidas.

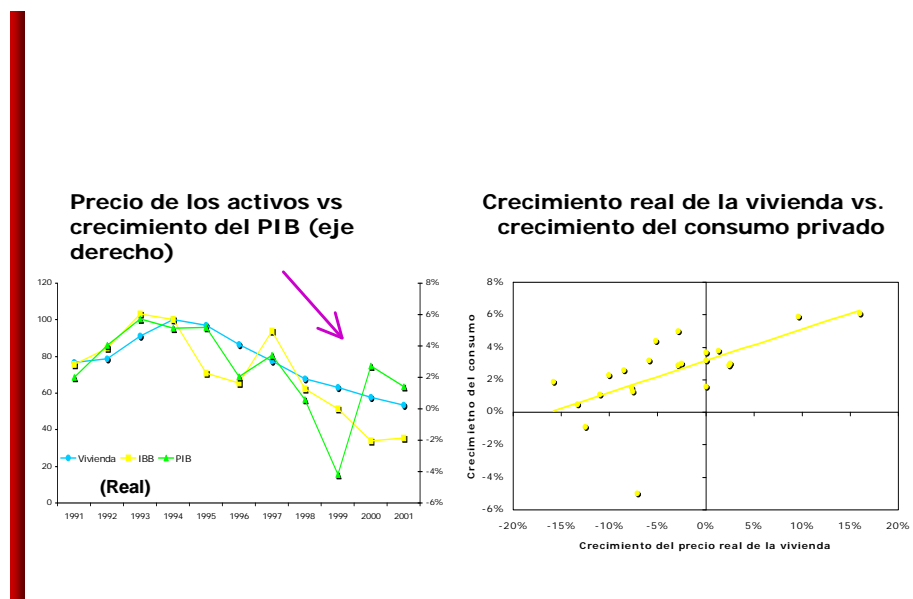
3. Junto con el relativo dinamismo a nivel de las empresas, la cuenta de capitales de la balanza de pagos ha ido en ascenso y luce sólida.

En el año 2001, la coyuntura social se caracterizó por la asimetría entre el comportamiento de los hogares y el de las empresas. El consumo creció menos del 2 % y la inversión más de 10 %, desde que terminó la recesión. Ver Figura 14.

Ahora, si el consumo de los hogares no reacciona en el futuro, el flujo de inversión resulta poco rentable y el proceso se detendrá.

De allí que el análisis de lo ocurrido en el año 2002 en la economía colombiana, mira la variable “ consumo de los hogares “. El eslabón débil de la cadena colombiana es la baja confianza de los hogares. Tal como se vió al comienzo de este capítulo se presentó en el año 2002 un aumento en la confianza de los consumidores, manifiesta en un crecimiento del 6 % en el último trimestre del año y un 3,5 % del año, incluyendo un primer semestre del 1,5 %. De acuerdo a las informaciones preliminares del DNP, la tasa de crecimiento para el 2003 es del 4%, esperando que vuelva al 3 % en los años siguientes, producto de un ajuste moderado.

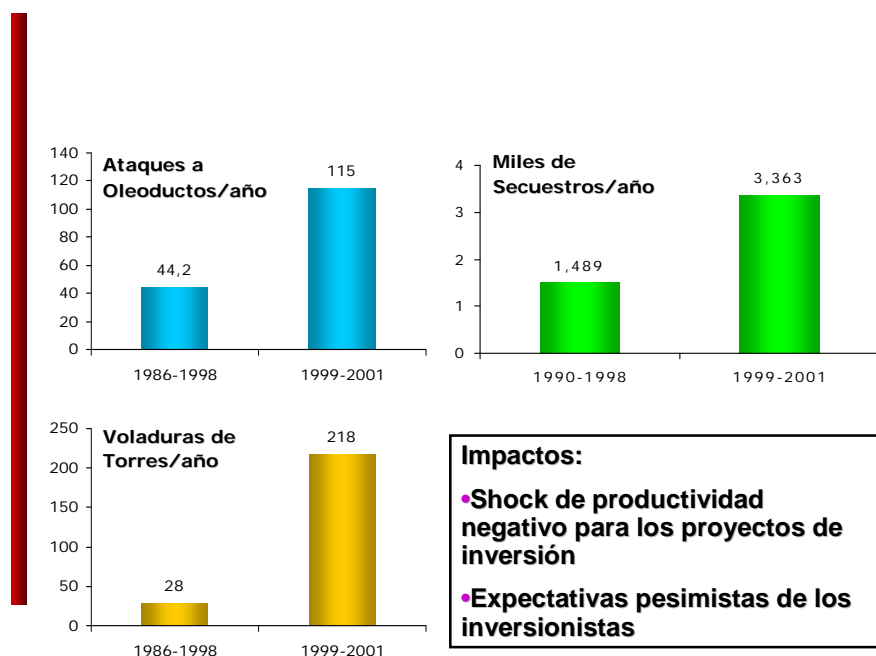
Figura 14. Evolución de los precios de los activos y la actividad económica



Desde 1998 en Colombia, se ha presentado una disminución en los precios de los activos que va más allá de su corrección normal, tras el boom de la primera mitad de los noventa. Entre otros este decaimiento se origina en un deterioro de la seguridad y en un aumento del déficit fiscal. Lo que vuelve a poner en primer

plano el tema del ajuste fiscal como motor de reactivación económica, tal como lo sostiene el equipo económico del gobierno.

Figura 15. Deterioro del conflicto interno.



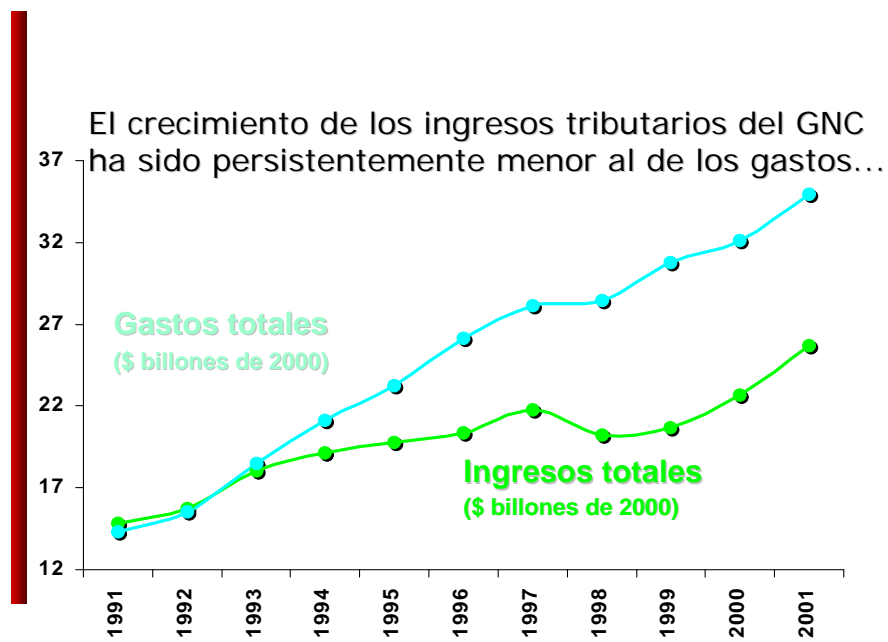
La Figura 15, muestra datos sobre ataques a la infraestructura nacional y el número de secuestros llevados a cabo en el país en el período 1996 – 2001. Las cifras son alarmantes, corroboradas por la comunidad internacional que ubica a Colombia entre los países más inseguros del mundo.

La lucha contra el terrorismo y la aniquilación de la guerrilla fue asumida como propuesta bandera de campaña electoral por el Presidente Alvaro Uribe, lo que convocó a la ciudadanía que lo eligió Presidente y le otorgó la gobernabilidad suficiente para establecer el Impuesto para preservar la Seguridad Democrática mediante Decreto 1838 de Agosto 11 de 2002, adicionado con el Decreto 1885 de Agosto 20 de 2002, expedido con ocasión de la declaratoria de conmoción interior contemplado en el Decreto 1837 de Agosto 11 de 2002.

El Presidente Uribe durante su campaña fue incisivo en proponer una línea dura contra los grupos armados al margen de la ley, y sobre todo, planteaba la posibilidad de atacar a la guerrilla y cambiar la estrategia defensiva de las fuerzas militares y pasar al ataque, mediante el fortalecimiento de la capacidad operativa y de inteligencia del ejército y la policía.

Algunos efectos como la seguridad de carreteras se ha visto obtenida a partir de la implementación de la propuesta de seguridad democrática. Si bien es cierto que ya los medios de comunicación no presentan informaciones sobre atentados a oleoductos y torres de energía adelantados por los grupos insurgentes, si se han mostrado grandes incautaciones de armamento y explosivos, que permiten asegurar que se ha presentado una escalada terrorista en el país, poniendo en tela de juicio la capacidad de las fuerzas militares, para defender la vida y honra de los colombianos.

Figura 16. Deterioro Fiscal



No resiste la Figura 16 mayores comentarios, luego de lo expuesto en páginas anteriores, en el sentido de mostrar el cambio en la situación fiscal del país a partir de 1993, donde el déficit es creciente, aunque se ve un aumento también en el valor absoluto de los ingresos totales hasta el año 2001.

Efectivamente, los ingresos de la nación han ido en ascenso año tras año, producto de las reformas tributarias y precio internacional del petróleo principalmente. Pero el crecimiento del gasto público es mayor, produciendo un déficit que es necesario frenar, aunque parece que la vía de reducir empleados, privatizar empresas públicas, vender bancos luego de ser saneados, proponer congelación de salarios no es la vía aconsejada.

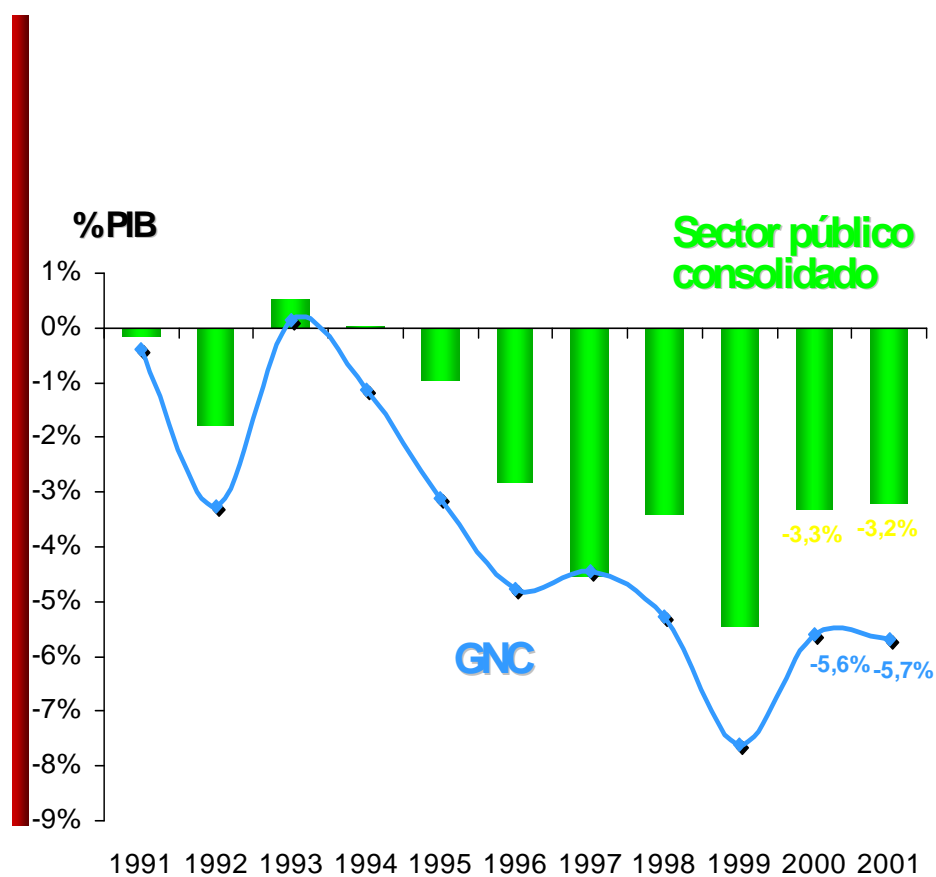
En el período 1993 – 2001 el gasto público se disparó, pasando de fluctuar alrededor del 10 % del PIB a cerca del 20 %, hecho que aumentó el déficit fiscal, porque la capacidad de recaudar no logró mantener el ritmo de la expansión del gasto público. De allí que el país ha optado por la senda de la expansión del gasto público, crecientemente financiada con emisión de deuda.

La situación fiscal colombiana con el deterioro de los años noventa del siglo pasado y continuada en los tres primeros años de este siglo, genera como principal preocupación, la asociación de este deterioro con el efecto de expansión del gasto público (en gran parte ineficiente y poco rentable) y la continúa avalancha de reformas tributarias que perjudican el ambiente de los negocios, ya de por sí incierto por factores políticos.

La principal preocupación del mediano plazo no es el déficit fiscal por cuanto el saldo de la deuda pública es relativamente bajo y, con voluntad y reformas serias,

las tasas de crecimiento de largo plazo podrían llegar a ser iguales a la tasa de interés real de largo plazo. Ver Figura 17.

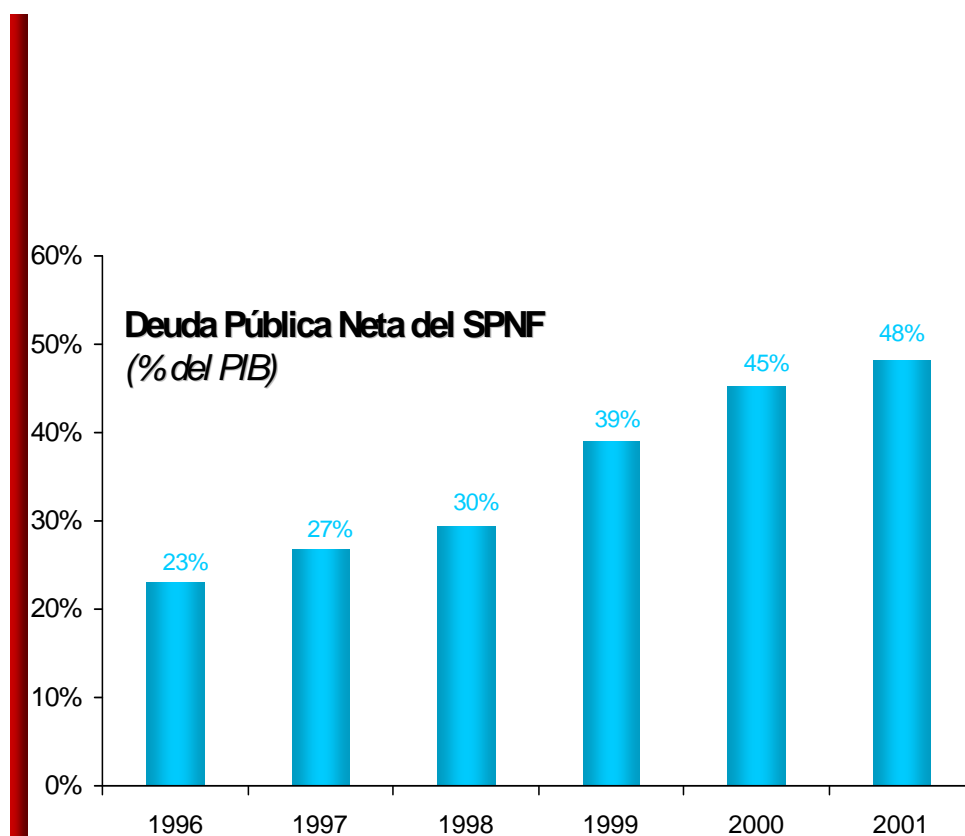
Figura 17. Déficit Fiscal creciente



Frenar la corrupción y hacer eficiente el aparato burocrático que permita eliminar la evasión tributaria y que los que más tienen más paguen y menos evadan su responsabilidad social, son caminos para reducir el déficit fiscal, que aunque han

sido propuestos, se han quedado como meras intenciones, en la discusión de frenar o de mantener en niveles manejables la deuda pública, que como se ve en la Figura 18 ha pasado del 26 % al 48 % del PIB en el período comprendido entre los años 1996 y 2001

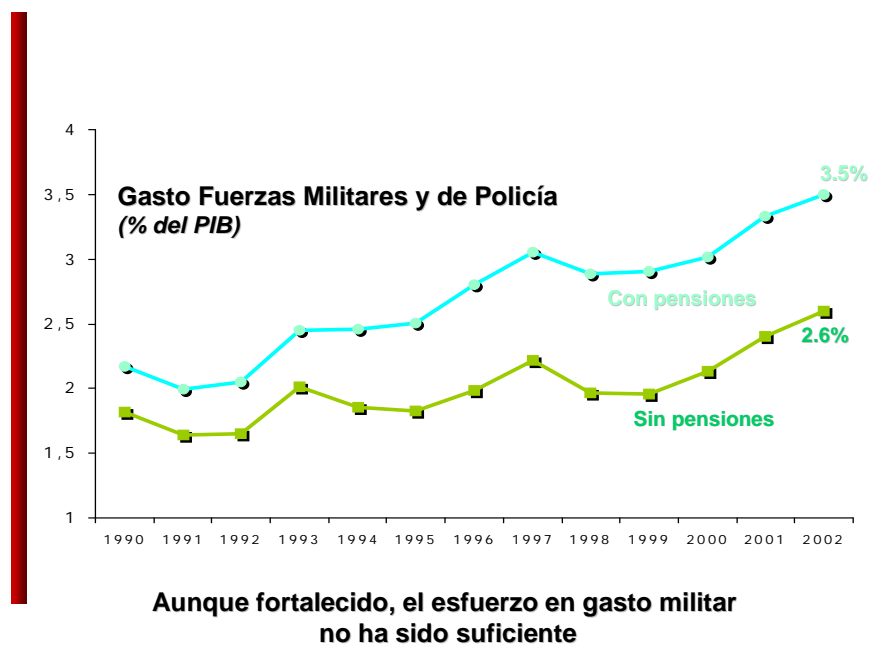
Figura 18. Crecimiento de la deuda



Frente a la situación de crisis económica del país, el gobierno actual planteó y está llevando a cabo una estrategia de recuperación del crecimiento económico, basada en tres pilares principales :

- Fortalecimiento de la seguridad democrática
- Ajuste fiscal
- Apoyo internacional

Figura 19. Fortalecimiento de la seguridad democrática



La acción de fortalecimiento de la seguridad y el pie de fuerza. La estrategia de seguridad nacional está basada en :

1. Fortalecimiento de la Fuerza Pública (pie de fuerza, movilidad, armamento, comunicaciones e inteligencia)
2. Cooperación ciudadana (redes de apoyo).

Como primera medida expide normas como :

1. Decreto de Conmoción No. 1837 del 11 de Agosto de 2002
2. Impuesto al Patrimonio, Decreto No. 1838 del 11 de Agosto de 2002, que permitió recaudar un billón de pesos en 2002 y otro en el 2003.

Los empresarios han opinado en diversas encuestas realizadas por FENALCO, ANDI y ACOPI que existe actualmente un mejor clima de seguridad que ha permitido reactivar el sector turístico que venía en franco deterioro. El transporte terrestre de carga y pasajeros ha venido alcanzando niveles de equilibrio, lo que podría considerarse como éxito en la política de seguridad democrática del país.

Frente al ajuste fiscal, el gobierno presentó el plan financiero para el año 2003, que se muestra en la Figura 20.

Figura 20. Plan Financiero 2003.

Plan Financiero 2003			
	COP\$ MM	US\$ M	% PIB
Déficit Gobierno Central sin ajustes	13.808	4.930	6,3%
Ingresos	32.767	11.698	15,0%
Gastos	46.575	16.628	21,3%
Amortizaciones	14.073	5.024	6,4%
TOTAL USOS	27.881	9.954	12,7%
Desembolsos	20.964	7.485	9,6%
Desembolsos internos	12.903	4.607	5,9%
Roll over	7.669	2.738	3,5%
Deuda Adicional	5.234	1.869	2,4%
Desembolsos externos	8.061	2.878	3,7%
Bonos	2.801	1.000	1,3%
Otros (Multilaterales)	5.260	1.878	2,4%
Banco Mundial	2.521	900	1,2%
BID	1.919	685	0,9%
CAF	821	293	0,4%
Otras Fuentes	955	341	0,4%
TOTAL FUENTES	21.919	7.826	10,0%

En la Figura se aprecia el déficit fiscal para el año 2003 , lo que motivó la expedición de la reforma tributaria y la necesidad de buscar recursos externos para financiar los gastos del Estado, tal como se muestra en la Figura 21.

Figura 21. Cómo se cubre el déficit. 2003

Como se cubre el déficit

	COP\$ MM	US\$ M	% GDP
Financiamiento déficit	-5.962	-2.128	-2,7%
Ajuste Fiscal	3.775	1.348	1,7%
Reforma Tributaria	2.259	806	1,0%
Recorte en gastos	1.516	541	0,7%
Gobierno Central	738	263	0,3%
Sector Descentralizado	779	278	0,4%
Otros recursos externos	2.186	781	1,0%

Se lograron conseguir recursos por \$ 781 millones de dólares, provenientes de :

Banco Mundial : \$ 133 millones de dólares

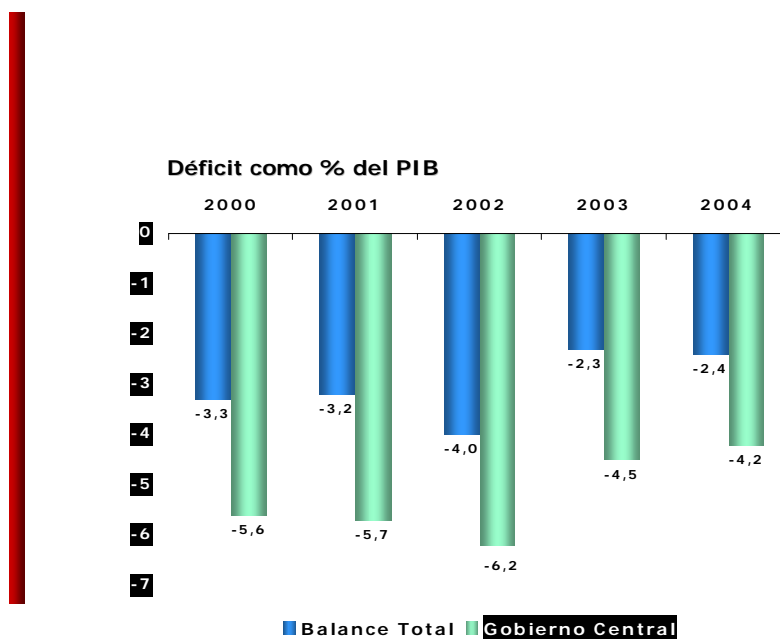
BID : \$ 398 millones de dólares (Ventanilla de emergencia)

CAF : \$ 250 millones de dólares (Crédito sindicado). De esta forma quedó cubierto el faltante del año 2003.

Sin embargo es posible que los desembolsos del Banco Mundial se incrementen entre \$ 350 y \$ 1.000 millones de dólares según que tan “ frontloaded “ se negocie de emergencia del BID (LIBOR + 4).

Estos recursos sustituirán financiamiento del mercado externo o del interno.

Figura 22. Déficit fiscal proyectado para los años 2004 y 2005



Pero para los años 2004 y siguientes, la situación de cobertura del déficit no es tan clara, lo que condujo a que el gobierno comprometiera todos sus esfuerzos publicitarios para promocionar entre los colombianos el voto favorable al referendo, financiado en parte por el sector empresarial del país.

Se han propuesto por el ejecutivo reformas estructurales, tales como :

1. El Impuesto al Patrimonio
2. Referendo
3. Reforma Tributaria
4. Ley de Responsabilidad Fiscal
5. Reforma Pensional
6. Reforma Laboral
7. Reforma del Estado.

Estas medidas se estima que redunden no solamente en una reducción del déficit fiscal, sino en garantizar el acceso permanente a los mercados internacionales y en la estabilidad económica.

REFORMA TRIBUTARIA :

1. RENTA :
 - Limita la deducción de impuestos locales al 50 % por año

- Reestablece el equilibrio por ajustes de inflación a los inventarios
- Sobretasa de 10 % al impuesto por un año.

2. IVA :

- Ampliación de la base gravable
- Unificación tarifa 25 % vehículos hasta 1400 cc
- Bienes y servicios de 10 % pasan al 16 %
- IVA adicional a la cerveza del 5 %
- Generalizar descuento del IVA a bienes de capital.

Figura 23. Ingresos por reforma tributaria

Ingresos por la Reforma Tributaria- Nacionales
(% PIB)

Concepto	2003	2004	2005	2006
Normas de control fiscal y combate a la evasión	0.1%	0.2%	0.2%	0.2%
Modificaciones en renta	0.2%	0.2%	0.2%	0.1%
Modificaciones en IVA	0.7%	0.6%	0.6%	0.7%
Modificaciones 3x1000	0.1%	0.1%	0.1%	0.1%
Total recaudo reforma	1.1%	1.1%	1.1%	1.1%

3. IMPUESTOS TERRITORIALES

- Impuesto al consumo de licores según grado alcoholimétrico
- Aumento de la sobretasa a la gasolina
- Facultades extraordinarias para creación de un Estatuto Tributario

Figura 24. Alternativa de ahorro por el Referendo.

Referendo

♦ Propone congelar los gastos de funcionamiento, para reducir las necesidades de financiamiento del presupuesto en los próximos dos años

Ahorro originado en el Referendo

\$Miles de millones	2003	2004
Presupuesto General de la Nación	738	599
Seguridad Social y Regionales	400	360
Empresas Industriales y Comerciales del Estado	395	340
Total ahorro	1.533 (0.7% del PIB)	1.299 (0.6% del PIB)

37

Específicamente sobre el tema de los ahorros provenientes de la aprobación por parte de los colombianos de las preguntas que tienen que ver con la congelación de cesantías y salarios se trata en el capítulo siguiente.

REFORMA PENSIONAL :

- Incrementa las cotizaciones
- Incrementa gradualmente la edad requerida para obtener la pensión de vejez
- Amplia a veinticinco salarios mínimos el límite para el ingreso base de cotización para quienes no se encuentren en el régimen de transición.
- Adelanta gradualmente en 5 años la fecha en que termina la transición

Con la aplicación de la reforma pensional se disminuye al año 2050 el VPN de la deuda pensional de 207 % del PIB a 153 %.

LEY DE RESPONSABILIDAD FISCAL :

1. Reglas para la estabilidad fiscal :
 - Metas del balance primario en el mediano plazo

2. Reglas para la transparencia y la coherencia fiscal y macroeconómica :
 - Publicación y divulgación de documentos de cumplimiento de las metas fiscales y macroeconómicas

3. REGLAS DE DISCIPLINA FISCAL :

- Regulación del proceso presupuestal

4. FORTALECIMIENTO DE LA REGULACIÓN SOBRE ENDEUDAMIENTO TERRITORIAL

REFORMA DEL ESTADO :

- Racionalizar el gasto y reducir el déficit fiscal
- Obtener eficiencia y calidad en el ejercicio de la función pública
- Mejorar y facilitar las relaciones entre el ciudadano y el Estado
- Eliminar la corrupción y la politiquería

REFORMA LABORAL :

- Extiende la jornada laboral
- Reduce el costo de los recargos (horas extras) extendiendo las vacaciones
- Mejora las indemnizaciones para quienes devengan menos de 10 salarios mínimos
- Da mayor atención a la población más vulnerable al desempleo (cabezas de familia, estudiantes menores de 25 años, personas mayores de 50 años)

La reforma disminuye costos para las empresas y busca que ayude a generar 160.000 empleos por año.

A continuación en el Capítulo 7 se describen los ahorros generados por cada uno de los puntos del Referendo, y se señala el efecto esperado en el balance fiscal y en la inversión social del país.

7. EL FUTURO DE LAS FINANZAS PÚBLICAS EN COLOMBIA

Es muy probable que el Referendo convocado por el Presidente de la República y sus amigos, no sea exitoso en cuanto a las reformas que se han planteado que involucran aspectos económicos, tales como los topes de las cesantías por debajo de 25 salarios mínimos y el congelamiento de los salarios de los empleados oficiales. De ocurrir que las preguntas que tienen que ver con estos temas (8 y 14) no alcancen el umbral propuesto del 25 % del potencial electoral, llegaría a que el gobierno ensaye otras alternativas para reducir el déficit fiscal. Veamos cuál es la magnitud del problema, estableciendo en los cuadros que siguen, los ahorros que se tenía previsto se generarían con un voto positivo del electorado colombiano a la conocida propuesta de referendo y que se tiene previsto se destine a reservas del Fondo Nacional de Pensiones Territoriales, del Fondo de Prestaciones Sociales del Magisterio y para cubrir parte del pasivo pensional del sector salud.

Los ahorros generados tienen efectos en el corto y en el mediano y largo plazo. En el corto plazo, el congelamiento por dos años de los gastos generales, los salarios y las pensiones superiores a 2 SMLV, reducirá los costos de funcionamiento que se cubren con recursos públicos. En el mediano y largo plazo, este congelamiento disminuirá la base sobre la cual se aumentan estos gastos de funcionamiento generando un ahorro permanente. En total, el ahorro generado por el punto 14 del Referendo asciende a \$19.5 billones entre 2003 y 2010.

El ahorro que se generaría por este concepto, tendría efectos fiscales favorables en: i) el Presupuesto General de la Nación, ii) el Sector de seguridad social y regionales, iii) las Empresas Industriales y Comerciales del Estado –EICE-; y iv) las finanzas de los entes territoriales (cuadro 7). Explicación de estos ahorros se detalla a continuación.

Cuadro 7. Ahorros finanzas públicas sanas 2003 – 2004
(millones constantes 2003)

	\$MM			% PIB		
	2003	2004	TOTAL	2003	2004	TOTAL
1. Nivel Central*	1.534	2.834	4.369	0,69	1,27	1,96
Presupuesto General de la Nación	739	1.296	2.035	0,33	0,58	0,91
Seguridad Social y regionales	406	829	1.235	0,18	0,37	0,55
Empresas industriales y comerciales del Estado	390	708	1.098	0,17	0,32	0,49
2. Nivel Territorial **	94,8	184,6	279	0,04	0,08	0,13
Departamentos	36,9	73,2	110	0,02	0,03	0,05
Capitales	57,8	111,3	169	0,03	0,05	0,08

Fuente: * DGPN -MHCP, **DEGR y DEE-DNP y DAF-MHCP.

i) Presupuesto General de la Nación

El ahorro del punto 14 del Referendo sobre el Presupuesto General de la Nación se estima en \$2 billones para el periodo 2003 -2004, equivalente a 0.91% del PIB. Esto es el resultado, principalmente, del ahorro generado por las menores transferencias por concepto de pensiones, el cual equivale al 58% del total de los ahorros generados en estos dos años(cuadro 8).

Cuadro 8. Efecto sobre el Presupuesto General de la Nación
(millones constantes 2003)

	\$MM			Participación	% PIB		
	2003	2004	TOTAL		2003	2004	TOTAL
1. Gastos de Personal	208	376	584	29 %	0,09	0,15	0,25
2. Gastos Generales	99	178	277	14%	0,04	0,07	0,12
3. Transferencias	430	742	1.172	58 %	0,19	0,30	0,50
Universidades	60	109	169	8 %	0,03	0,04	0,07
Pensiones PGN	372	633	1.005	49 %	0,17	0,26	0,43
TOTAL	739	1.296	2.035	100 %	0,33	0,53	0,86

Fuente: DGPN-MHCP

En cuanto a los **gastos de personal**, el congelamiento de los salarios de los funcionarios públicos que devengan más de 2 SMLV (\$664.000), producirá ahorros cercanos a \$208 mil millones en 2003 y \$376 mil millones en 2004.

Esta medida afectaría tan sólo 29% de los funcionarios públicos del nivel central y los miembros de las Fuerzas Armadas, con remuneraciones superiores a este nivel. Las estimaciones resultan de multiplicar el costo de un punto de incremento en el salario (\$41.6 mil millones) por la inflación esperada (Cuadro 9).

Cuadro 9. Cargos y costos de la administración pública del orden nacional

Rango por salarios

Rango por Salarios mínimos	Número de funcionarios	Costo Anual 2002 (\$millones)	Distribución porcentual		Costo promedio Anual por cargo (\$ millones)	Costo punto incremento salarial (\$millones)
			Por cargos	Por costos		
1. Empleados públicos del orden nacional	153.151	4.060.042	16,2	24,4	26,5	40.600
1 SMLV	40.748	560.463	4,3	3,4	13,8	5.605
1 SMLV y 2,34 SMLV(prom)	19.935	309.467	2,1	1,9	15,5	3.095
Más de 2,34 SMLV	92.438	3.190.111	9,8	19,2	34,5	31.901
2. Miembros de la fuerza pública	292.309	3.074.141	30,8	18,5	10,5	30.741
Soldados	172.783	637.366	18,2	3,8	3,7	6.374
Soldados regulares	88.869	66.438	9,4	0,4	0,7	664
Soldados alumnos	12.730	22.777	1,3	0,1	1,8	228
Soldados bachilleres	15.000	40.555	1,6	0,2	2,7	406
Soldados profesionales	56.184	507.595	5,9	3,0	9,0	5.076
Oficiales, suboficiales y policías	119.526	2.436.775	12,6	14,6	20,4	24.368
1 SMLV	46.315	848.734	4,9	5,1	18,3	8.487
1 SMLV y 2,34 SMLV(prom)	34.761	621.092	3,7	3,7	17,9	6.211
Más de 2,34 SMLV	38.450	966.949	4,1	5,8	25,1	9.669
Total empleados públicos del orden nacional	445.430	7.134.188	47,0	42,8	16,0	71.342

Fuente: DGPN - MHC

En cuanto al ahorro correspondiente al congelamiento de los *gastos generales*, teniendo en cuenta que el valor de un punto porcentual de incremento en estos equivale a \$20 mil millones, el ahorro estimado es de \$99 mil millones en 2003 y \$178 mil millones en 2004. Como lo establece el punto 14, se excluye de esta estimación el gasto militar asociado a la financiación de la Seguridad Democrática.

En relación con las **transferencias**, las estimaciones tienen en cuenta los efectos del Referendo sobre aquellas destinadas a pensiones y las que cubren las nóminas de las universidades. En el primer caso, el menor valor de las

transferencias para pensiones permitirá ahorros por valor de \$372 y \$633 mil millones para 2003 y 2004 respectivamente. En el segundo caso, el congelamiento de los salarios en las universidades generará un ahorro de \$60 mil millones en 2003 y \$109 mil millones en 2004. En total, estos ahorros serán de \$1.2 billones en los dos años.

ii) Seguridad social y regionales

El ahorro en las entidades regionales surge de la diferencia entre el valor de la “bolsa” del Sistema General de Participaciones y el menor valor que tendrán los costos de funcionamiento de los departamentos, distritos y municipios por efecto del Referendo.

El ahorro proveniente de ésta diferencia, se destinará a financiar el pasivo pensional de las entidades territoriales a través del Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales -Fonpet-, el Fondo de Prestaciones Sociales del Magisterio y el del sector salud. Cabe aclarar que la Nación sigue girando la totalidad de los recursos a las entidades territoriales, y son éstas las encargadas de capitalizar los recursos adicionales a los fondos pensionales. El ahorro por este concepto asciende a \$406 mil millones en 2003 y \$829 mil millones en 2004.

El cuadro 10 presenta los costos de la nómina del sector educativo y del sector salud a cargo del Sistema General de Participaciones para 2002. El congelamiento

de salarios cobijará a 80% de los maestros y a 30% de los funcionarios de la salud. El costo de un punto de incremento salarial para ambos sectores asciende a \$81.3 mil millones al año, de los cuales \$70.4 mil millones corresponde al sector educativo.

Cuadro 10. Costos de la nómina sector educativo y salud -2002

Rango por Salarios mínimos	Número de funcionarios	Costo Anual 2002 (\$millones)	Distribución porcentual		Costo promedio Anual por cargo (\$ millones)	Costo punto incremento salarial (\$millones)
			Por cargos	Por costos		
1. Total sector educativo	361.775	7.046.292	38,2	42,3	19,5	70.463
Educación preescolar, básica y media	331.887	5.935.601	35,0	35,6	17,9	59.356
1 SMLV y 2,34 SMLV(promedio)	66.144	723.164	7,0	4,3	10,9	7.232
Más de 2,34 SMLV	265.743	5.212.437	28,0	31,3	19,6	52.124
Docentes y adm. De universidades nacionales y departamentales	29.888	1.110.691	3,2	6,7	37,2	11.107
1 SMLV y 2,34 SMLV(promedio)	5.978	82.927	0,6	0,5	13,9	829
2. Total sector salud	96.853	1.093.058	10,2	6,6	11,3	10.931
1 SMLV y 2,34 SMLV (promedio)	67.951	512.095	7,2	3,1	7,5	5.121
Más de 2,34 SMLV	28.902	580.973	3,0	3,5	20,1	5.810
Total sectores educativo y salud	458.628	8.139.350	48,4	48,9	17,7	81.394

Fuente: DGPN-MHCP

El cuadro 11 presenta una descomposición de los ahorros generados por el congelamiento de los gastos de funcionamiento cobijados por el punto 14 del Referendo. De estos ahorros, el 77% provendría del congelamiento de las nóminas del sector educativo, y 7% de las del sector salud, y el 16% restante a ahorros de otros gastos de funcionamiento de estos sectores.

Cuadro 11. Cálculo de los ahorros de la Seguridad Social y Regionales

Rango por Salarios mínimos	2003		2004		Ahorro	
	\$MM	% PIB	\$MM	% PIB	\$MM	% PIB
1. Maestros						
Nómina						
Valor Punto	62,4	0,03	85,7	0,04		
Ahorro	312	0,15	385,8	0,17	697,8	0,33
Otros						
Valor Punto	10,8	0,01	10,8	0,00		
Ahorro	59,4	0,03	48,6	0,02	108,0	0,05
Total						
Valor Punto	73,2	0,04	96,5	0,04		
Ahorro	371,4	0,18	434,4	0,20	805,8	0,38
2. Salud						
Nómina						
Valor Punto	5,8	0,00	5,8	0,00		
Ahorro	29,1	0,01	26,1	0,01	55,2	0,03
Otros						
Valor Punto	1,0	0,00	1,0	0,00		
Ahorro	5,4	0,00	4,5	0,00	9,9	0,00
Total						
Valor Punto	6,8	0,00	6,8	0,00		
Ahorro	34,5	0,02	30,6	0,01	65,1	0,03
Ahorro Total	406	0,20	465	0,21	871	0,41

Fuente: DGPN - Cálculos DNP – DEE

iii) Empresas industriales y comerciales del Estado–EICE-

Los ahorros en las EICE del orden nacional se han calculado en \$390 mil millones en 2003 y \$708 mil millones en 2004. El grueso de estos ahorros (47%) se explica por el menor valor de las transferencias destinadas a cubrir nómina de las empresas y carga pensional.

Cuadro 12. Ahorros de las EICE
(millones constantes 2003)

	\$MM			Participación	% PIB		
	2003	2004	TOTAL		2003	2004	TOTAL
1. Gastos de Personal	62	113	175	16%	0,00	0,00	0,1
2. Gastos Generales	40	72	112	10%	0,00	0,00	0,00
3. Transferencias	188	342	530	48%	0,1	0,1	0,2
Pensiones	138	252	390	36%	0,1	0,1	0,2
Resto	50	90	140	13%	0,0	0,0	0,1
4. Operación comercial	100	181	281	26%	0,0	0,1	0,1
TOTAL	390	708	1.098	100%	0,17	0,32	0,49

Fuente: DGPN-MHCP

Para el caso de las EICE, el ahorro asociado a los *gastos de personal* se estimó en \$112 mil millones para el periodo 2003-2004, 15% del total por este concepto. El costo de un punto de incremento salarial para los funcionarios de estas empresas es de \$12.5 mil millones al año, con lo cual el costo por punto porcentual de incremento salarial es de \$8 mil millones.

Esto excluye los pagos de servicios de salud a las EPS públicas el cual no puede ser congelado. Cabe señalar, que dadas las escalas salariales de las empresas, el 79% de los funcionarios verían congelados sus salarios (cuadro 13).

Cuadro 13. Costos de la nómina de las EICE

Rango por Salarios mínimos	Número de funcionarios	Costo Anual 2002 (\$millones)	Distribución porcentual		Costo promedio Anual por cargo (\$ millones)	Costo punto incremento salarial (\$millones)
			Por cargos	Por costos		
Empresas industriales y comerciales no financieras	43.710	1.383.403	4,6	8,3	31,6	13.834
1 SMLV	20	158	0,0	0,0	7,9	2
1 SMLV y 2,34 SMLV(promedio)	9.267	137.487	1,0	0,8	14,8	1.375
Más de 2,34 SMLV	34.423	1.245.759	3,6	7,5	36,2	12.458

El ahorro de pensiones se calculó con base en la inflación del año anterior, para 2003, la inflación utilizada es la aprobada en los presupuestos de las EICE.

Fuente: DGPN-MHCP

El menor valor de las **transferencias** destinadas a cubrir parte de la nómina de las EICE y las pensiones, generaría un ahorro de \$530 mil millones entre 2003 y 2004. El 73% de éste ahorro se generaría por el congelamiento de las pensiones, cesantías y previsiones sociales. Se excluyen del cálculo los pagos efectuados por concepto de impuestos, traslado de excedentes financieros al Gobierno Nacional y regalías a los entes territoriales (El ahorro de pensiones se calculó con base en la inflación del año anterior, para 2003, la inflación utilizada es la aprobada en los presupuestos de las EICE).

Por último, el congelamiento de los gastos de funcionamiento tendrá un efecto sobre el crecimiento de los *gastos de operación comercial*. Este ahorro se calcula en \$100 mil millones en 2003 y \$181 mil millones en 2004, excluyendo los gastos que, de recortarse, pondrían en riesgo la actividad propia de las empresas.

iv) Nivel territorial

En este campo, las estimaciones incluyen los ahorros por congelamientos de salarios y pensiones superiores a 2 SMLV y los gastos generales para los 32 departamentos y sus capitales (Para el caso de San Andrés municipio y departamento tienen la misma información, razón por la cual las estimaciones se incluyen entre el listado de departamentos).

Para la estimación de los ahorros, se supuso la congelación de 80% de los gastos de personal, los cuales, según una muestra de cotizaciones a la seguridad social del Ministerio de Protección Social corresponden a salarios superiores a dos SMLV. Para la estimación de los ahorros asociados a gastos generales, se congeló el 50% de éstos, dado que gastos como servicios públicos, o seguros no pueden ser congelados efectivamente. Finalmente, con base en un estudio de la Dirección de Regulación de Seguridad Social del Ministerio de Hacienda, se estimó que cerca de 40% de los gastos asociados a pensiones, cesantías y demás prestaciones sociales, serían congelados por el Referendo. Cabe señalar que estas estimaciones no incluyen gastos de funcionamiento de empresas

descentralizadas del orden territorial, los cuales también serían congelados en caso de aprobarse el punto 14 del Referendo.

Como se muestra en el cuadro 14, el ahorro por concepto de *gastos de personal* asciende a \$61 mil millones en 2003 y \$112 mil millones en 2004, lo que en conjunto representa 0.07% del PIB para éstos años. De otro lado, el congelamiento de los *gastos generales* genera ría un ahorro de \$134.6 mil millones entre 2003 y 2010. Sólo para 2004 los ahorros se estiman en \$11.1 mil millones.

Cuadro 14. Ahorros nivel territorial
(millones constantes 2003)

	\$MM			Participación	% PIB		
	2003	2004	TOTAL		2003	2004	TOTAL
1. Por congelamiento de salarios superiores a 2 SMLV	61	112	173	62%	0,03	0,05	0,07
Capitales	43	79	122	44%	0,02	0,03	0,05
Departamentos	18	33	51	18%	0,01	0,01	0,02
2. Por congelamiento de gastos generales	0	11	11	4%	0,00	0,00	0,00
Capitales	0	6	6	2%	0,00	0,00	0,00
Departamentos	0	6	6	2%	0,00	0,00	0,00
3. Congelamiento de pensiones, cesantías y prestaciones sociales	33	62	95	34%	0,01	0,03	0,04
Capitales	15	27	41	15%	0,01	0,01	0,02
Departamentos	19	35	54	19%	0,01	0,01	0,02
Total	95	185	279	100%	0,04	0,08	0,13

Fuente: DNP, DAF -MHCP

Efectos de la inflación en los ahorros por el punto 14 del Referendo. Los ahorros potenciales que generaría el Referendo dependen en buena medida del nivel que alcance la inflación en 2003 y 2004, años en los cuales se congelaría parte importante de los gastos de funcionamiento. De ahí la importancia de un análisis de sensibilidad frente a diferentes escenarios de inflación.

Como señala el texto del Referendo en su punto 14, *“De registrarse, a finales de diciembre del año 2003 o 2004, un incremento anual en la inflación, calculada de acuerdo con el IPC, superior al correspondiente para el año 2002, se incrementarán los salarios y pensiones en un porcentaje igual a la diferencia entre la inflación registrada en cada uno de estos años, y la correspondiente al año 2002.”* Esto implica que el máximo ahorro posible está dado por la inflación del año 2002, 6.99%.

El cuadro 9 presenta los posibles ahorros en el nivel central para diferentes niveles de inflación en 2003 y 2004. El escenario base corresponde a una inflación de 5.5% en 2003 y 4.5% en 2004 caso en el cual, el ahorro generado por este punto sería de 1.34% del PIB. En el otro extremo, el máximo escenario que se contempla es una inflación igual a la observada en 2002 (6.99%) en cuyo caso el ahorro generado por este punto sería del orden de 1.63% del PIB, un 0.3% superior.

Cuadro 15. Sensibilidad a la inflación- Ahorro Total –

\$ MM		2004				
2003	Inflación	4,5	5,50	6,00	6,50	6,99
	5,50	2,976	3,181	3,281	3,380	3,470
	6,00	3,020	3,225	3,325	3,423	3,518
	6,50	3,063	3,269	3,369	3,467	3,561
	6,99	3,106	3,312	3,412	3,510	3,604
% PIB		2004				
2003	Inflación	4,5	5,50	6,00	6,50	6,99
	5,50	1,34	1,43	1,48	1,52	1,57
	6,00	1,36	1,45	1,50	1,54	1,59
	6,50	1,38	1,47	1,52	1,56	1,61
	6,99	1,40	1,49	1,54	1,58	1,63

Fuente: MHCP, cálculos DEE-DNP

Esta investigación cree que el punto del referendo que tiene que ver con la supresión de las contralorías departamentales y municipales, no pasa a ser norma constitucional, porque es atentatorio contra la estabilidad laboral. Se trata de proponer que a más tardar el 31 de diciembre de 2003 se eliminan 32 contralorías departamentales y 35 distritales y municipales y se le asigna a la Contraloría General de la República la vigilancia de la gestión fiscal de los departamentos, distritos y municipios.

Asegura el gobierno que con los ahorros generados por la supresión de éstas entidades, los municipios y departamentos se podrá garantizar la cobertura escolar para todos los niños pobres de Colombia.

Hasta 2010, el ahorro correspondiente a este punto del Referendo se estima en un billón de pesos de 2003, el cual se haría efectivo a partir del año 2005. En este último año el ahorro ascendería a \$109 mil millones después de descontar los costos por indemnizaciones. A partir de 2006 este ahorro alcanzaría \$179 mil millones anuales en promedio. Es importante precisar que este ahorro no tendrá efectos en el balance fiscal del sector público no financiero, por cuanto estará dirigido a financiar el aumento de cobertura en educación y saneamiento básico.

Las estimaciones suponen que en caso de ser suprimidas las contralorías municipales y distritales, las funciones que éstas desempeñan serían llevadas a cabo por la Contraloría General de la República y la Procuraduría General de la Nación en asocio con universidades, ONG o comités de veedurías. En este caso, el ahorro que se podría generar en tal caso para los entes territoriales sería de 100% del costo actual del funcionamiento de estas entidades, es decir, cerca de \$175 mil millones anuales (cuadro 16)(de este total, 38% corresponden a funcionamiento de contralorías departamentales, 31% distritales, y el restante 31% de municipales) .

Este supuesto es válido teniendo en cuenta que este es un ahorro de los recursos de las entidades territoriales, y que el mayor costo que asumiría la Contraloría General de la República se haría con cargo a los recursos del Gobierno Nacional. Este último valor no se incluye en los cálculos , dado que a la fecha no hay estimaciones disponibles.

Cuadro 16. Ahorros por supresión de contralorías regionales
(millones constantes de 2003)

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	Total
1. Contralorías Departamentales	39.952	65.641	65.641	65.641	65.641	65.641	368.155
2. Contralorías Municipales	35.046	57.580	57.580	57.580	57.580	57.580	322.945
3. Contralorías Distritales	34.365	56.461	56.461	56.461	56.461	56.461	316.668
Total	109.363	179.681	179.681	179.681	179.681	179.681	1.007.769

Fuente: Auditoría General de la República, cálculos DEGR-DNP, DAF-MHCP

El costo promedio de la liquidación laboral en estas entidades corresponde a valor de un año de los servicios personales (\$250 mil millones) el cual afectaría los ahorros de 2004 y 2005. Sin embargo, debido a las limitaciones de la información, esta liquidación excluye el costo correspondiente al pasivo pensional, el cual es necesario tener en cuenta , ya que un buen número de estos funcionarios cumplen con los requisitos de pensión en los próximos años. Para incluir estas cifras en la estimación, sería necesario cuantificar qué parte de esta obligación está cubierta por el Fonpet y cuál corresponde directamente a las entidades territoriales.

LIMITACIÓN DE PENSIONES Y SALARIOS CON CARGO A RECURSOS DE NATURALEZA PÚBLICA. Se asegura el pago futuro de las pensiones, especialmente de los servidores públicos con menores ingresos, y se aumenta el control del gasto público. No habrá funcionarios públicos con pensiones superiores a 25 salarios mínimos como mesada. Se acaban los regímenes pensionales exceptuados y especiales, los cuales estarán vigentes hasta el 31 de diciembre de

2007. El régimen especial del Presidente de la República desaparecerá a partir de la aprobación del referendo.

Los salarios y pensiones de los funcionarios públicos que reciban más de veinticinco (25) salarios mínimos mensuales legales vigentes se congelarán durante dos años adicionales, a partir del primero de enero de 2005.

De aprobarse el octavo punto del Referendo, éste generaría ahorros por \$283 mil millones hasta 2010 . Esto resultaría de la limitación del monto de las pensiones de jubilación y del congelamiento, por un periodo de cuatro años, de los salarios y pensiones de los servidores públicos que devengan más de 25 SMLV. Estos cálculos incluyen únicamente servidores públicos del nivel nacional (cuadro 17).

Cuadro 17. Ahorros por limitación de pensiones y salarios superiores a 25 SMLV (millones constantes de 2003)

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	Total
1. Supresión de pensiones mayores a 25 SMLV	9.000	9.524	9.615	9.709	9.709	10.680	10.680	10.680	79.596
2. Congelación de salarios mayores a 25 SMLV			12.500	24.272	25.243	26.214	26.214	27.184	141.626
3. Congelación de pensiones mayores a 25 SMLV			5.769	10.680	10.680	11.650	11.650	11.650	62.080
Total	9.000	9.524	27.885	44.660	45.631	48.544	48.544	49.515	283.302

Fuente: DGPN-MHCP

Por concepto de la *limitación al monto de las pensiones de jubilación*, el Referendo generará un ahorro equivalente a \$79 mil millones de pesos de 2003, que se obtiene de reducir la mesada promedio de \$11.8 millones mensuales a \$8.3

millones. En la actualidad existen 859 pensionados que reciben mesadas por encima de 25 SMLV (\$ 8.300.000), con lo cual tan sólo el primer año de aplicación de la medida el ahorro ascendería a \$9 mil millones.

Como consecuencia del *congelamiento de los salarios y pensiones de los servidores públicos que devenga n más de 25 SMLV* , entre 2003 y 2010 se generarán ahorros por \$203 mil millones.

En la actualidad hay cerca de 1,850 funcionarios que se encuentran en este rango.

REDUCCIÓN DEL TAMAÑO DEL CONGRESO. Se propone reducir el tamaño del Congreso, en una pregunta del Referendo, que se considera inviable por inocua, en cuanto solo busca eliminar la participación de las minorías en el Congreso y aumentar los requisitos del umbral y del voto preferente. Es muy seguro que este punto tampoco obtenga los votos suficientes para ser promovido a norma constitucional.

El tamaño del Congreso se reduce de 267 a 218 integrantes. El Senado de la República quedará conformado por setenta y ocho (78) senadores por circunscripción nacional, dos (2) elegidos en circunscripción nacional especial por comunidades indígenas, y tres (3) en circunscripción nacional especial de minorías políticas. En total serán 83 senadores, hoy en día son 102.

Como se muestra en el cuadro 18, el grueso de los ahorros generados por la supresión de las 50 curules están asociados 40% a los gastos de nómina y 42% a las contrataciones a cargo de los parlamentarios. De acuerdo con lo propuesto en el punto 18 del Referendo, estas medidas entrarían en vigencia a partir de 2006. El 18% restante proviene de los menores gastos de funcionamiento y de pensiones y provisiones de seguridad social. En total los ahorros por este concepto serían de 108 mil millones entre 2006 y 2010 (cuadro 12).

Cuadro 18. Ahorros generados por la reducción del número de miembros del Congreso
(millones de pesos 2003)

	2006	2007	2008	2009	2010	Total
1. Nómina	4.756	9.512	9.512	9.512	9.512	42.803
2. Gastos de funcionamiento	1.889	3.779	3.779	3.779	3.779	17.004
3. Transferencias de previsión y seguridad social	313	627	627	627	627	2.820
4. Contrataciones (50 SLMV mes)	5.601	9.960	9.960	9.960	9.960	45.441
Total	12.560	23.877	23.877	23.877	23.877	108.068

Fuente: MHCP-cálculos DNP

Para la estimación de los ahorros generados por la reducción del número de congresistas de 268 a 218, se consideraron además de los ingresos laborales anuales por congresista (que en el 2002 fueron de \$190.2 millones) los efectos sobre los gastos de funcionamiento de la Corporación, el gasto pensional, y el rubro de contrataciones asignado a senadores y representantes, que asciende mensualmente a 50 SMLV (\$16.6 millones). Para la estimación del efecto sobre los gastos de funcionamiento, se calculó el gasto anual proporcional por curul (\$75.6 millones), usando el costo total de funcionamiento asignado en el

presupuesto de 2003 (\$20,254 millones). Este mismo procedimiento se siguió para el gasto pensional.

Ante este panorama, se requieren nuevos recursos para solventar el posible fracaso del referendo, y se presumen algunas medidas :

1. Una reforma tributaria agresiva

2. Tomar por decreto las fallidas reformas propuestas en el referendo, aunque esto puede tener un fuerte impacto negativo político para el Presidente, respecto al cual, soplan vientos de reelección.

Sin embargo, el problema clave de las finanzas públicas del país es la deuda, de un lado la externa con organismos multilaterales y la interna básicamente con el sector financiero.

Esta investigación plantea un interrogante válido para la actual crisis fiscal de Colombia : ¿ No es posible renegociar la deuda, hasta llegar a una moratoria ?

Puede ser posible, pero se requiere decisiones políticas de cambiar las relaciones con el FMI, en el sentido de no asumir como cierto los lineamientos del Fondo, sino negociar en condiciones de favorabilidad social, la deuda, porque es la única salida a un déficit galopante de la deuda debido a factores como intereses y tasa de cambio, que en corto plazo será impagable.

Se trata entonces de no dilatar más la solución, al problema de la quiebra del Estado. Entre más tiempo pase para renegociar la deuda, más oneroso será su pago y mayores los perjuicios para el pueblo colombiano.

8. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Sin duda, el tema de mayor impacto actualmente en las discusiones y en la opción de futuro de los colombianos, es el ajuste fiscal, tendiente a disminuir el déficit fiscal, entendido como el desfase entre los gastos del sector público y los ingresos del mismo.

La actual crisis de Colombia se constituye en un fenómeno de reciente ocurrencia en otros países del entorno latinoamericano. Y vale la pena aquí reflexionar sobre la velocidad del ajuste en esos países, y con base en tal experiencia, plantear el posible ajuste del mercado laboral colombiano.

Se dan básicamente dos reflexiones en lo atinente al ajuste y, por ende, a la dinámica económica en los meses venideros. El primer tema se refiere a lo que cabe esperar para el año inmediatamente posterior a un período de crisis (Fase I) y el segundo, es el tema de más largo plazo, Fase (II). La Fase I se refiere, a los requisitos necesarios para volver a utilizar los factores productivos hoy desempleados. La Fase II se refiere al crecimiento a largo plazo y requiere, por ende, de una discusión sobre la función de producción de la economía.

En cuanto a lo primero, la Fase I, es oportuno recordar que las cifras colombianas carecen de utilidad, debido a que la situación actual (léase deuda externa,

referendo, crisis política) carece de antecedentes históricos. Por tanto es conveniente pensar en lo que ha ocurrido en otras partes cuando las economías entran en profunda fase recesiva. El proceso de recuperación de la Fase I se divide en dos grupos : ajuste tipo Tequila y ajuste tipo fiebre asiática.

Para el caso tequila se toma el año 1995 y dos años antes y dos años después y para la fiebre el 1998, las proyecciones del FMI para los años 1999 y 2000. La diferencia entre estos dos modelos es notable, porque el tequila se asocia con una recuperación rápida y el ajuste asiático con una recuperación lenta. Para Colombia si se toma el modelo tequila el crecimiento sería para el año 2004 del orden del 3,9 % y según el modelo de ajuste asiático, sería de 0,9 %.

Cómo hacer para sugerir que el país siga por uno u otro camino ? Si se parte de la idea válida de que después de una crisis los países mantienen enormes stocks de recursos productivos subutilizados se concluye que el recurso escaso a corto plazo no es la disponibilidad de capital ni de trabajo. El determinante clave es el estado de la economía internacional. Un indicador fundamental es el flujo de capitales hacia las economías en cuestión. En el caso mexicano, los flujos privados netos promediaron 55 mil millones de dólares entre 1993 y 1994 y cayeron a 38 mil millones el año del tequila. Pero para los dos años siguientes aumentaron a 84 mil millones.

En los países asiáticos, sujetos de la crisis, los flujos privados netos pasaron de promediar 42 mil millones en 1996 y 1997 a menos de 45 mil millones el año de la crisis y fueron negativos en 18 mil millones de dólares en 1999 y 2000. El indicador del flujo de capitales, es muy importante, porque los flujos reflejan la entrada de tomadores de riesgo del país. Lo que significa, agentes que compran proyectos cuyos flujos de caja están establecidos en moneda local. La diferencia entre el caso tequila y el caso asiático radica en que en el tequila entraron inversionistas nuevos a tomar riesgo y en el segundo no lo han hecho.

Respecto a la fase II, se puede decir en este estudio que, tanto para lograr un crecimiento sostenido como para bajar el desempleo por debajo del 10 % de manera permanente. Algunos puntos para discutir en el largo plazo, son :

1. Las sobrecargas de nómina son distorsionantes siempre que no haya una estrecha correspondencia entre los aportes y los beneficios. Es decir cuando los participantes del mercado entienden el sobre costo como un impuesto y el beneficio como un derecho adquirido no atado a los aportes. De otra parte, dicha sobrecarga laboral se debe entender como parte del costo de la mano de obra y no es distorsionante.

2. El esquema de cesantía cumpliría el objetivo de balancear aportes y beneficios, siempre y cuando las condiciones del mercado (viabilidad financiera) se incluyan como causa justa en caso de despido. La incertidumbre jurídica derivada de casos

de forzoso despido, por causas económicas de la empresa, puede ser un factor importante en la toma de decisiones de contratar o no mas trabajadores.

Estas y otras situaciones han sido ya abordadas por la legislación colombiana en materia laboral y pensional, como un elemento que coadyuve a solucionar el problema del déficit fiscal.

Pero, desde hace más de 10 años, el modelo económico colombiano persiste en hacer del ajuste fiscal una oportunidad muy discutida por cierto, de crecimiento económico, en la medida en que, disminuyendo los salarios de los funcionarios del sector público, jalonan hacia abajo los del sector privado, permitiendo a los empresarios, obtener mayores utilidades, para inversión; recursos obtenidos no por vía de la eficiencia y competitividad, sino por vía de sacrificar los intereses de los trabajadores.

Afortunadamente se cree que es hora que se analicen nuevas alternativas de reducir el déficit fiscal, que claro está requiere de voluntad política para cambiar el rumbo del modelo neoliberal hacia la renegociación de la deuda, que es factor que más incide en el desbalance de las finanzas públicas.

No debe dejarse perder de vista que en los últimos años el gasto público ha crecido, y para financiarlo se ha recurrido a recursos de crédito, y se ha generado

una deuda que crece exponencialmente, haciéndose prácticamente imposible su pago.

Colombia ha tenido que recurrir a recursos de crédito externo para adelantar obras de desarrollo a nivel público, entre los que pueden destacarse en los últimos años, endeudamientos para el sector energético, de obras públicas y de servicios públicos.

Luego de la bonanza inicial, la situación del Estado que recurrió al crédito, ha cambiado, porque se ha tenido que cumplir con el pago de los intereses y amortización de capital en dólares a medida que los plazos pactados se han ido cumpliendo. Entonces, por ejemplo las empresas energéticas y de servicios, han tratado de conseguir los recursos para el servicio de la deuda vía incremento de tarifas y desmonte de subsidios, lo que es un duro golpe a los ingresos de la población.

Los deudores del sector, como ya no han podido incrementar más el precio de los productos y servicios al consumidor final (por que pierden competitividad con los actores extranjeros en el mercado), han tratado de conseguir recursos por la vía de reducción de gastos, que en Colombia significa despido de personal, lo que ha sido una importante contribución al desempleo en el país.

Como se mostró en el esta investigación, los indicadores de crecimiento, de vulnerabilidad, sostenibilidad de la deuda, todavía son favorables a Colombia, pero trayendo un alto costo en la calidad de vida de la población, porque el cumplimiento del país con los acreedores ha sido a cambio de que una mayor cantidad de la población se ha empobrecido, incluso, llegando a niveles por debajo de la pobreza absoluta.

Se escuchan voces en los países tanto en desarrollo como en los imperialistas de pactar una renegociación de la deuda externa de los países pobres, condonando los intereses y disminuyendo el capital adeudado, a través de un fondo especial creado por los países ricos. Pero, este tipo de posiciones no son de buen recibo entre los acreedores, pero son una posible solución para evitar que la pobreza invada el mundo y con ella el caos para los países poderosos que no tendrán muchos compradores para sus productos, ni la materia prima que requieren para seguir manteniendo la dinámica de sus economías y además tendrán cuentas por cobrar sin posibilidad real de hacerlo.

Entonces, si bien es cierto que los recursos de deuda han servido para que el país se desarrolle, también se han convertido en un lastre, a la hora de pagarlos, de allí que se requiere de una parte luchar por una disminución de los intereses y de otra por el pacto de plazos más largos.

BIBLIOGRAFÍA

BANCO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA. Revista. Bogotá. 78 p.

BID. Preguntas y respuestas. Washington, 1995. 156 p.

CARRASQUILLA, Alberto. Estancamiento : Colombia en el mundo 1999 – 2002. Contraloría General de la República. Bogotá : 2003. 283 p.

CARIBBEAN DEVELOPMENT BANK. Basic Information. 1976. 345 p.

CENTRO DE ESTUDIOS LATINOAMERICANOS. México, 1983. 87 p.

DANE

DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN.

FONDO ANDINO DE RESERVAS. Memorias, 1986 – 1987. Caracas. 1999. 267 p.

MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO.