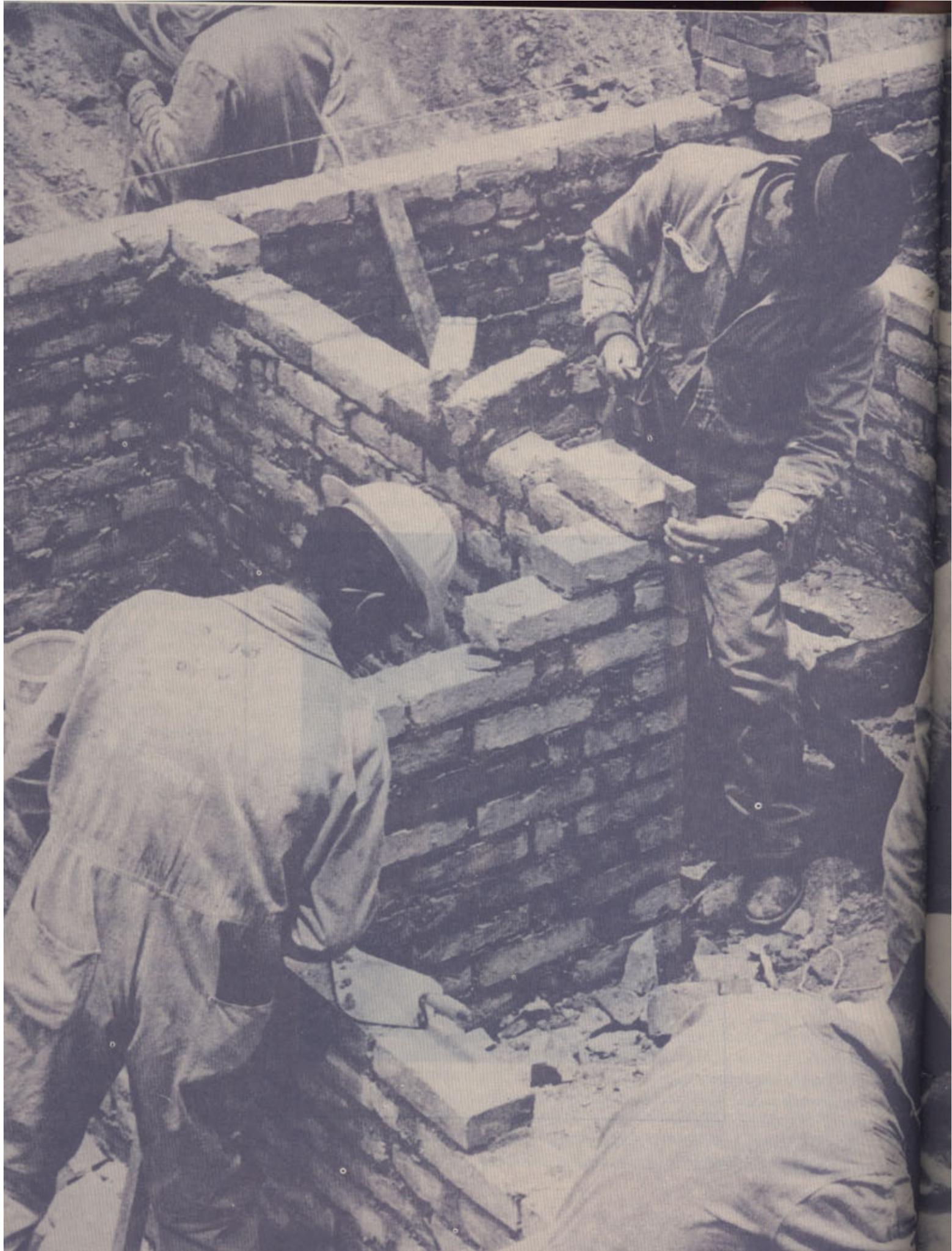
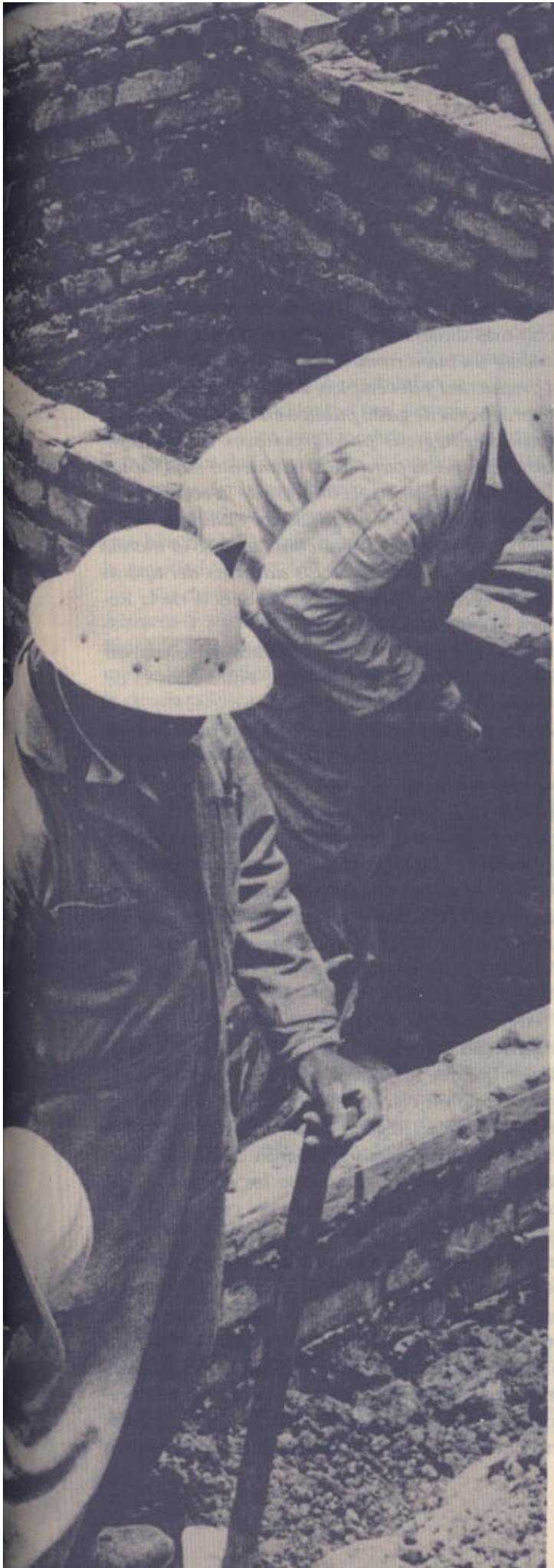


# ECONOMÍA Y SOCIEDAD







# DÉFICIT FISCAL, DEUDA Y GASTO PÚBLICO: MANIFESTACIONES DE LA CRISIS

ÓSCAR ARCOS PALMA\*

\* Economista, Investigador CINEP - Programa de Desarrollo



a dura situación por la que atraviesa el país en materia de economía no obedece tan solo a la crisis política y de gobernabilidad que siempre sale a relucir en estos casos. Obedece fundamentalmente a las limitaciones estructurales que tie-

ne de la economía colombiana estrechamente relacionadas con la forma como imperan los intereses individuales y de algunos grupos —políticos y gremiales— que han hecho lo que han querido perjudicando gravemente al resto de la sociedad.



## INTRODUCCIÓN

Un análisis del comportamiento de las finanzas públicas en los tres primeros años de ejecución del Plan Nacional de Desarrollo 'El Salto Social' exige considerar necesariamente el escenario en el que se ha desenvuelto la economía y las actuaciones del pasado en materia de gasto público. Por ejemplo, nadie desconoce que las dinámicas del servicio de la deuda a las que se han visto enfrentados cada uno de los últimos Gobiernos han sido el resultado de situaciones heredadas que llevaron a disminuir cada vez más el margen de maniobra de la política fiscal.

Conviene también tener en cuenta las señales que mostraba la actividad económica en los momentos de formulación del Plan Nacional de Desarrollo 'El Salto Social', señales que no podían ser más halagüeñas: la tasa de crecimiento del PIB alcanzaba el 5,75% en 1994, el desempleo había disminuido a 7,6% y la inflación continuaba, aunque lenta, su descenso progresivo.

El horizonte que se vislumbraba en 1994 parecía de una claridad sin discusión y pocos dudaban de las bondades del Plan que se proponía en un período de cuatro años '*mayores niveles de equidad*' e influencia en la distribución de los recursos con

base en una tributación progresiva y un gasto social mucho más dinámico: "*El gobierno se ha propuesto mantener un buen ritmo de crecimiento de la actividad productiva y del empleo; llevar a cabo un ambicioso programa de gasto público en áreas que se consideran estratégicas para promover la equidad; construir las bases para un crecimiento más rápido de la productividad en el conjunto de la economía; y hacerlo en el marco de tradicional estabilidad macroeconómica del país, al quebrar incluso la inercia inflacionaria y las tendencias adversas del tipo de cambio y el aborro privado.*" (Presidencia de la República - DNP, pg. XXX, 1994)

Para el logro de esos propósitos se señalaban algunos objetivos de importancia, entre ellos el de "*... aumentar gradualmente la participación de la inversión pública en áreas estratégicas para el desarrollo nacional... en un marco de equilibrio fiscal, lo cual exige un aumento gradual de los recaudos tributarios y transferencias de entidades públicas supravitarias hacia el gobierno central*". Y agregaban a continuación: "*En términos de las tendencias decrecientes de la economía colombiana, esta estrategia exige frenar el crecimiento excesivamente rápido del gasto público y del consumo privado característico de los últimos años...*". (Presidencia de la República - DNP, pg. XXXI, 1994)

Algunas de las señales que en 1994 mostraban una actividad económica creciente han ido desapareciendo durante los tres últimos años, junto con los propósitos de un Plan que se definía progresista: la tasa de desempleo llegó al 13,6% en junio de 1997; a las tasas de interés, que galoparon demasiado alto hasta comienzos de éste año, se les endosa la responsabilidad del encarecimiento del crédito, el desestímulo a las actividades productivas y la promoción de la especulación y el contrabando; la caída de la actividad económica que se expresa en un crecimiento del 2,1% del PIB en 1996, y la persistencia de la crisis, han llevado al convencimiento de que para finales de éste año no se esperan logros del producto mayores al 2,5%; y aunque se conservan relativamente estables los niveles de inflación, no es menos cierto que se está bastante lejos de dar cumplimen-

to a las previsiones de control inflacionario anunciadas a comienzos de la presente administración.

Esta situación de drama no sólo es imputable a la crisis política y de gobernabilidad, a la que tanto se le ha querido endilgar el mal tiempo que se vive, sino también, y en gran medida, a las limitaciones estructurales de la economía colombiana, de las que tienen que dar buena cuenta los intereses individuales y de algunos grupos —políticos y gremiales— que han hecho lo que han querido en perjuicio de la sociedad.

Sin desconocer que los factores políticos, económicos y sociales interactúan y limitan la política fiscal, el documento se propone ilustrar particularmente la dinámica que se establece entre el déficit y la deuda pública —como una de las manifestaciones críticas del modelo de ajuste y apertura— y la recomposición del gasto público.



## EL ESCENARIO DEL DESARROLLO ECONÓMICO

La crisis económica que vive actualmente el país, caracterizada por una desaceleración con señales de recesión, tiene mucho que ver con la forma en que se implementó el modelo de apertura económica desde 1990, sustentado especialmente en los crecimientos elevados del sector de bienes no transables y por el crecimiento desbordado del consu-

mo. Esta nueva situación pone en evidencia una vez más las restricciones estructurales de la economía colombiana que se manifiestan en los siguientes aspectos (González, 1996):

- I) Déficit crónico y progresivo de la cuenta corriente de la balanza de pagos (excesivas importaciones de consumo suntuario y caída en las exportaciones), que se convierte en una de las peores limitantes al desarrollo económico.
- II) Débil capacidad negociadora del país en los mercados internacionales.
- III) Deterioro del ahorro privado<sup>1</sup>.
- IV) Inclinación a la especulación del sector manufacturero.
- V) Mal uso de la tierra y de los recursos naturales.
- VI) Fragilidad estructural de las finanzas públicas, caracterizada por elevados niveles de gasto en funcionamiento, crecimiento del servicio de la deuda, estancamiento de la inversión y escaso margen de maniobra frente a las determinaciones de la política monetaria.

Según se observa en los niveles que venían presentando los principales agregados macroeconómicos, los elevados niveles de consumo que se registraron en la economía colombiana entre 1992 y 1994 generaron un *boom* inusitado en los mercados de activos (viviendas, automóviles, acciones, etc.); estimularon el desahorro y provocaron crecimientos en la economía que no podían ser sostenibles en el mediano plazo.

1 Aunque el deterioro ya había empezado en 1988, el que se haya extendido durante los años noventa obedece a las reformas estructurales en sectores tales como el comercio exterior, la inversión extranjera, el mercado laboral, el sistema financiero y las empresas de servicios públicos. Análisis recientes señalan entre otros factores: I) la caída del ahorro de los hogares y las empresas (descenso del excedente bruto de explotación), en el primer caso por la pérdida de capacidad de los salarios reales y, en el segundo caso, por las reformas comerciales que llevaron a incrementar la competencia extranjera. II) el excesivo incremento del consumo privado, donde el consumo de bienes durables o de bienes de capital se mantuvo constante, mientras el consumo de bienes suntuarios se elevaba a niveles sin precedentes. Esto significa, desde luego, que la disminución del ahorro no pudo traducirse en inversión privada. III) incremento del consumo corriente del Gobierno y un mayor nivel de tributación, razón por la cual se insiste en la necesidad de aumentar el ahorro público bajo la forma de reducciones en los niveles del gasto del gobierno; y IV) el desbalance en la cuenta corriente. Sobre éste último aspecto se supone que un menor déficit en la cuenta corriente se compensa con aumentos en el ahorro privado. (Véase, LÓPEZ, Alejandro. 1996. ¿Por qué cayó el ahorro en Colombia a comienzos de la década del noventa? y CÁRDENAS, Santamaría M., y Escobar Arango Andrés, 1997. Determinantes del ahorro en Colombia: 1925-1994. En *Revistas Coyuntura Económica* Vol. XXVI No. 4, Diciembre y Vol. XXVII No. 2, Junio, respectivamente. Fedesarrollo, Santafé de Bogotá).



Del diagnóstico de la economía colombiana al iniciarse la actual administración, se evidenció que era necesaria una recomposición de su estructura de crecimiento. En consecuencia, las autoridades monetarias restringieron el endeudamiento privado, pues era evidente que en un contexto en el que el nuevo Gobierno requería una gran cantidad de recursos para cumplir con los compromisos generados en el Plan de Desarrollo, sus niveles de gasto eran poco susceptibles de recorte.

Además, las reformas estructurales de que fue objeto la economía durante la pasada administración habían influido en algunas fallas como la aceleración de los déficits fiscal y de cuenta corriente, que estaban conduciendo a la entrada de capitales especulativos al país y a la revaluación de la tasa de cambio<sup>2</sup>.

La autoridad monetaria debió intervenir y restringió fuertemente el crecimiento de los medios de pago, con dos objetivos básicos: mantener la banda cambiaria y salvaguardarse en momentos en que el Gobierno central venía demandando una gran cantidad de recursos en el mercado financiero. Por supuesto, los excesivos controles presionaron al alza las tasas de interés, con lo que se desestimuló todavía más el alto desempeño que venía presentando la economía.

En efecto, desde mediados de 1994, mientras las tasas de colocación fluctuaban alrededor del 43%, las de captación apenas se ubicaban en un margen cercano al 33%. Dichos niveles han acentuado la incertidumbre sobre las perspectivas de inversión y por tanto la recuperación económica, pues hacen más alto el costo del capital. La demanda de créditos viene creciendo a niveles cercanos al 30% mientras en 1995, su crecimiento sobrepasaba el 41%.

En cuanto al comportamiento de la economía por ramas de actividad económica, se mantiene la dinámica de crecimiento en la explotación de minas y canteras (17.8%, 8.6% en 1995 y 1996 respectivamente) y en los servicios (7.4% y 8.6% en esos mis-

mos años). En cambio, sectores con mayor dinamismo en años anteriores como la construcción y el comercio, mostraron reducciones significativas en sus tasas de crecimiento al situarse en 3,8% y 5,2% respectivamente en 1995, y 0,1% y 0,3% respectivamente en 1996.

La estructura exportadora del país muestra que se sigue dependiendo de las exportaciones de petróleo, café y carbón dentro de las tradicionales, y de los textiles y el cuero, dentro de las no tradicionales. En conjunto, éstas pasaron de un crecimiento del 16,8% en 1995 a 7,8% en 1996. Por su parte, el menor crecimiento de las importaciones (pasaron de 17,0% a 1,9% entre 1995 y 1996) encuentra explicación en el comportamiento de la tasa de cambio y la caída en la demanda interna (pasó de 6,9% a 1,0% en esos mismos años).

En términos generales, la expresión de la crisis económica no ha podido ser peor: mientras en 1995 los sectores comercializables crecían al 5,3% y los no comercializables lo hacían al 5,4%, en 1996 los guarismos para esos sectores fueron de 1,6% y 4,4%, respectivamente, y se espera para este año registros menores a los del año anterior.

El Gobierno Samper anunció en meses recientes algunas políticas para ayudar a detener la desaceleración que muestra la economía colombiana: disminución en las tasas de interés, impulso al sector de la construcción mediante programas de vivienda de interés social, combate frontal al contrabando y celebración de algunos acuerdos de competitividad. En el primer caso, la baja de las tasas de interés puede acelerar el crecimiento económico, solamente si se disminuyen sustancialmente los requerimientos de financiación por parte del sector público, o se implementan medidas que estimulen el ingreso de capitales externos. Por otro lado, el combate frontal al contrabando es una tarea que muchos gobiernos han enfrentado con poco éxito y los mejores convenios de productividad son aquellos que al exponer la producción

2. Un análisis amplio del fenómeno puede verse en CORREDOR, Consuelo y González Jorge I. 1996. Estabilidad macroeconómica, empleo e ingresos. En *Revista Controversia*, segunda etapa, # 168, mayo, CINEP, Santafé de Bogotá, 1996.

local a la competencia externa ofrecen condiciones de confianza, seguridad, estabilidad macroeconómica y credibilidad política, factores que por estos días son poco abundantes.

Todo ello ha conducido a que el país se desindustrialice y la economía se concentre más en el sector terciario (servicios). El problema es mucho más grave en el sector agropecuario, cuya falta de competitividad se hizo patente al comenzar el proceso de apertura: los altos costos de producción, la precaria infraestructura vial, los subsidios y el proteccionismo de los países centrales, la inseguridad y el contrabando, han conducido al abandono de las labores agrícolas y a una concentración mayor de la propiedad de la tierra.

La neutralidad del dinero<sup>3</sup>, en la que se ha inspirado la autoridad monetaria, ha llevado a pretender reducir unilateralmente la inflación bajo la creencia de que no se afecta el sector productivo. La experiencia que deja el proceso de apertura indica que las acciones aisladas de las autoridades monetarias en sus propósitos de reducir la inflación han fracasado y han contribuido a generar situaciones indeseadas de recesión, desempleo y revaluación.



## DÉFICIT Y DEUDA

La política fiscal del Gobierno Samper continuó la ola expansiva que se había iniciado con el Gobierno anterior. Es aceptada la premisa de que el endeudamiento del Gobierno para cubrir los excesos del gasto sobre los ingresos impositivos ocasiona alzas en las tasas de interés y posteriormente reducción en el gasto privado y la inversión. Es eso precisamente lo que ha venido ocurriendo en el país, con el agravante de que la acción expansiva de la política fiscal observada durante los tres últimos años no ha llevado a elevar los niveles de inversión pública, como era de esperarse, con miras a incrementar la producción y el

empleo, sino a incrementar los gastos en funcionamiento y a responder con la carga cada vez más pesada del servicio de la deuda.

## Ingresos y Gastos

En los Cuadros 1 y 2 se observa el comportamiento de los ingresos del Gobierno Central Nacional: estos pasaron de representar el 11,85 % del PIB en 1990 al 12,40% en 1996. La desregulación del sector externo y la liberación comercial impuestas desde que se inició el proceso de apertura en 1990, produjeron en los ingresos tributarios sobre el comercio exterior un comportamiento regresivo, agravado por la caída de las exportaciones en los últimos años: en 1990, los ingresos provenientes del comercio exterior eran el 2,15% del PIB y en 1996 apenas alcanzaron el 1,78%, situación que ya anunciaba la desaceleración de la actividad económica que se vive actualmente.

El hecho de que los ingresos corrientes totales del Gobierno Central Nacional se hayan mantenido en un promedio del 21,5% del PIB entre 1990 y 1996, obedece, en gran medida, a los efectos compensatorios propiciados por las modificaciones en la legislación tributaria: aumento de tarifas y control a la evasión (aunque éste no ha reportado los resultados esperados), mecanismos a los que han acudido los dos últimos gobiernos por medio de una serie de reformas que explican niveles más o menos estables de recaudo en los impuestos directos (renta), del orden del 5,4% promedio anual en los últimos siete años y una alta dependencia del impuesto al valor agregado (IVA) interno, cuyo promedio para el mismo período fue de 4,7% como proporción del PIB<sup>4</sup>. Los ingresos tributarios directos y el IVA, que eran el 4,08% y el 4,35% del PIB en 1990, pasaron a contribuir al total de los ingresos corrientes con el 5,26% y el 4,96% del PIB respectivamente en 1996.

Los gastos muestran una dinámica de crecimiento mucho mayor que la registrada en la cuenta de ingresos del Gobierno Central Nacional: en 1990, el gasto total fue del 15,49% del PIB y en 1996 alcanzó el 18,40% del PIB (Cuadros 1 y 2). El gasto ha sido

**Cuadro 1**  
**Operaciones efectivas del Gobierno Central Nacional**  
**(Porcentajes del PIB)**

Año	INGRESOS CORRIENTES				GASTOS				DEFICIT FISCAL	
	Total	Tributarios	No tribu- tarios	Otros	Total	Funciona- miento	Inversión	Servicio de la Deuda	Corriente <sup>1</sup>	Efectivo <sup>2</sup>
	(A)=(B+C+D)	(B)	(C)	(D)	(E)=(F+G+H)	(F)	(G)	(H)	(A)-(F)-(G)	(A)-(F)-(G)-(H)
90	11.85	10.58	1.18	0.08	15.49	7.92	4.46	3.12	-0.53	-3.64
91	13.39	12.36	0.96	0.07	16.74	9.88	3.60	3.26	-0.09	-3.35
92	13.29	12.54	0.75	0.00	21.85	11.97	5.78	4.09	-4.46	-8.56
93	14.22	13.65	0.57	0.00	17.79	10.98	3.44	3.56	-0.20	-3.76
94	14.82	14.26	0.56	0.00	22.40	13.35	3.28	5.77	-1.81	-7.58
95	16.58	14.10	1.54	0.94	22.56	14.00	4.61	3.95	-2.03	-5.98

<sup>1</sup> Déficit Corriente = Ingresos Corrientes - Funcionamiento - Inversión

<sup>2</sup> Déficit Efectivo = Ingresos Corrientes - Funcionamiento - Inversión - Servicio de la Deuda

Fuente: Contraloría General de la República. Cálculos del autor

más agresivo en el rubro de funcionamiento: I) el crecimiento en los servicios personales y gastos generales ha venido en aumento: en el período 1990-96 elevaron su participación en el PIB en 3,28% al pasar de 7,92% a 11,20%; II) por su parte, las transferencias lo hacían en 2,17 puntos porcentuales del PIB. En el caso de las transferencias, la situación es bastante problemática en tanto que la descentralización obliga al Estado Central a transferir recursos a las regiones, sin que se disminuyan las obligaciones del primero. De esta manera, el Estado Central sigue gastando mucho más de lo esperado, con duplicidad de funciones con las regiones. Esto ha llevado a una mayor participación de los gastos en funcionamiento en el total de los gastos corrientes del Gobierno Central.

El drama de las finanzas públicas también se refleja en los niveles decrecientes de la inversión: de una participación del 4,46% del PIB en 1990 llegó al 1,90% en 1996, lo cual muestra la magnitud de la crisis en la que se ha visto enredada la economía colombiana.

La pretensión de sanear las finanzas públicas para reducir el desequilibrio entre ingresos y gastos en el período 1990-1995 no ha traído los resultados esperados.

### Dinámica del Déficit y la Deuda Pública

Las diferencias que originan los gastos mayores y los ingresos menores van constituyendo los déficit presupuestarios. El déficit ha venido en aumento en los últimos años, lo que ha significado una mayor deuda a la que acude el Gobierno para cubrir los faltantes del presupuesto. Las pretensiones de reducir el déficit fiscal están lejos de producir resultados y, desde luego, no reflejan de ningún modo los esfuerzos de la tan pregonada austeridad fiscal como instrumento de ajuste estructural.

En el Cuadro 1 se representan los ingresos, los gastos y el déficit fiscal del Gobierno Central. El déficit corriente es igual al total de los ingresos corrientes, menos los gastos de funcionamiento y los gastos de inversión juntos. El déficit efectivo, que

3 La Junta Monetaria del Banco de la República, influye en la cantidad de dinero en circulación y, como consecuencia de ello en las tasas de interés y en el nivel de los precios. El instrumento fundamental del Banco de la República lo constituyen las *Operaciones de Mercado Abierto (OMAS)*, mediante las cuales se controla la cantidad de dinero en circulación. La afluencia de capitales obliga a la monetización de las divisas para reducir impactos inflacionarios. El tener en la mira la reducción de la inflación mediante este procedimiento llevan inexorablemente a aumentos en las tasas de interés, por tanto al encarecimiento del crédito y a la disminución de las opciones de inversión por parte del sector privado.

4 El impuesto al valor agregado (IVA) se elevó en 4 puntos porcentuales entre 1990 y 1995, alcanzando una tarifa del 16%.

es el déficit corriente menos los pagos de intereses y de amortización de deuda, refleja el grado de vulnerabilidad en que se encuentran las finanzas del Estado. Mientras en 1990 el déficit efectivo fue de -3.65 como proporción del PIB, en los tres últimos años el promedio ha rondado el -6.0% del PIB.

La pregunta en este caso es: ¿Cómo ha venido financiando el déficit el Gobierno Central? Dada la prohibición constitucional de financiar el déficit gracias a la emisión monetaria, los dos últimos gobiernos se han visto obligados a captar recursos en el mercado interno mediante la colocación de títulos de tesorería, hecho que ha conducido a incrementos considerables de la deuda interna y, en consecuencia, al incremento de las tasas de interés, con las implicaciones traumáticas, de todos conocidas, en la actividad productiva.

A partir de 1991, el Gobierno opta por acrecentar su deuda con acreedores domésticos a cambio de una reducción en los créditos provenientes del sector externo, situación que ha llevado a mayores niveles de pagos de intereses y de amortización, con las desventajas que han caracterizado el crédito interno, que es de corto plazo y, dadas las tasas activas de interés (colocación) vigentes durante los últimos años, en promedios entre el 35% y el 40%, ha resultado mucho más costoso que los créditos externos. A esta forma de atender el déficit fiscal se la ha denominado tradicionalmente *financiación con deuda*, endosada al sector privado (los particulares, las empresas y los bancos) por medio de títulos valores y bonos de deuda pública.

No obstante la caída de las tasas de interés en los últimos doce meses, los niveles de intermediación continúan demasiado altos (11% en promedio) en comparación con los patrones internacionales que se mueven entre el 3% y el 5%. Esta situación, en un escenario de recesión económica (baja en la producción, caída de las exportaciones y aumento del desempleo), señala que las medidas que deben tenerse en cuenta en el inmediato futuro no se resuelven sólo con disminuciones en las tasas de interés, sino con medidas más estructurales como la reducción del gasto o la elevación de los impuestos direc-

tos, pues en el caso colombiano no sólo ha permanecido casi invariable la base impositiva, sino que sus niveles son demasiado bajos si se le compara con la base gravable de países desarrollados<sup>5</sup>.

Aunque el déficit efectivo es compensado de alguna manera con ingresos no tributarios como los de la seguridad social y los recursos petroleros, la tendencia, en un escenario de tipos de interés muy altos y recesión económica<sup>6</sup> constituye una bomba de tiempo.

Un mayor crecimiento de la actividad económica y el control de las tasas de interés contribuirían a resolver los problemas del déficit. Ninguna de las dos situaciones se han dado en el país en el período estudiado. Las reformas tributarias adoptadas son insuficientes y la reducción del gasto, que se considera otra variante estructural para controlar el déficit, ha tenido sus contradictores en los elevados incrementos del gasto que se han generado en la administración de justicia y en defensa y seguridad.



### DINÁMICA DEL GASTO SOCIAL<sup>7</sup> Y DE OTROS COMPONENTES DEL PRESUPUESTO GENERAL DE LA NACIÓN<sup>8</sup>

El Plan Nacional de Desarrollo 'El Salto Social' fue enfático en afirmar que las decisiones en materia de composición del gasto público son la expresión más concreta de la voluntad política del Plan de Desarrollo: "... Se muestra, en particular, la decisión de hacer un gran esfuerzo para **incrementar la inversión social**, al elevarla de un promedio de 8.0% del PIB durante la década de los ochenta... a un 14.6% del PIB en 1998." (Presidencia de la República - DNP, pg. 69, 1994)

A diferencia de la magnitud del gasto en 1990, que era el 15,5% del PIB, en los tres últimos años, éste ha promediado el 23,0%. El gasto social también ha venido en aumento desde los 1990 y para el presente año su participación frente al PIB es del 11,1%.

**Cuadro 2**  
**Evolución de los Ingresos y de los Gastos efectivos del Gobierno Central Nacional**  
**(Porcentajes del PIB)**

Año	INGRESOS							GASTOS							
	Total Ingresos	TRIBUTARIOS					NO TRIBUTARIOS	Total Gastos	FUNCIONAMIENTO			INVERSION	SERVICIO DE LA DEUDA		
		Total	Directos	Indirectos al comercio exterior	IVA Interno	Otros			Total	Servicios Personales y Gastos Generales	Transferencias		Total	Interna	Externa
	(A)+(B)	(A)					(C)+(D)+(E)	(C)			(D)	(E)			
90	11.85	10.58	4.08	3.59	2.02	0.90	1.26	15.49	7.92	2.74	5.17	4.46	3.12	0.39	2.73
91	13.39	12.36	6.20	2.91	2.35	0.89	1.03	16.74	9.88	2.76	7.13	3.60	3.26	0.55	2.71
92	13.29	12.54	6.17	2.58	2.83	0.97	0.75	21.85	11.97	3.16	8.82	5.78	4.09	0.60	3.50
93	14.22	13.65	5.94	3.39	3.49	0.83	0.57	17.97	10.98	3.71	7.26	3.44	3.56	0.85	2.72
94	14.82	14.26	6.01	3.77	3.69	0.79	0.56	22.40	13.35	3.94	9.41	3.28	5.77	3.32	2.45
95	16.58	14.10	5.90	3.60	4.00	0.60	1.54	22.56	14.00	4.98	9.02	4.61	3.95	2.00	1.95

Fuente: Contraloría General de la República. Cálculos del autor

El gasto en educación pasó de representar 15,0% de los recursos del presupuesto durante en 1990, a un 13,4% en los años que van corridos de la presente administración; el nivel de gasto alcanzado en 1993 (16,4%) no ha sido superado, y su tendencia reciente es contraria a la tendencia de crecimiento que muestra el gasto social.

El gasto en salud y en seguridad social presenta una alta correlación con el comportamiento del gasto social: el crecimiento de éste último se explica por los cambios generados a raíz de la entrada en vigencia de la ley 100 de 1993 que avanza en el reconocimiento de la deuda pensional vigente (en los tres últimos años se ha dado un incremento de importancia, dadas las transferencias a las entidades de seguridad social que han corrido por cuenta del Gobierno Central<sup>9</sup>).

En defensa y seguridad, se observan incrementos de envergadura. La violencia política y social que ha imperado durante medio siglo en el país ha inclinado la orientación del gasto público hacia problemas de la paz y la tranquilidad ciudadana. Esto, teniendo en cuenta la vigencia de los movimientos guerrilleros e ingredientes como el tráfico de drogas y el crimen organizado, hace que el crecimiento del gasto militar sea una ironía: de un lado, se observan aumentos considerables en apropiaciones presupuestales orientadas a elevar los salarios del personal activo<sup>10</sup> y retirado y al incremento de la planta de personal -de un total de 165.000 personas en 1985 pasó en 1995 a algo más de 303.000 personas<sup>11</sup>-; de otro, se evidencia una ineficacia bastante sospechosa en el cumplimiento de funciones básicas del Estado tales como garantizar la soberanía, la

- Este aspecto es contradictorio en Colombia. Se supone que en el país se mantienen bajos niveles impositivos por consideraciones de eficiencia, en el sentido de buscar incentivar el esfuerzo, el ahorro y la inversión; este supuesto afirma que niveles impositivos reducidos permiten el crecimiento elevado de la economía y que la recaudación de impuestos terminaría siendo mayor. La realidad es totalmente a la inversa.
- El aumento de las tasas de desempleo y la disminución de las ventas evidencian lo que ya se preveía incluso mucho antes de que alcanzara su máxima temperatura la crisis política suscitada por la financiación de las campañas presidenciales con dineros del narcotráfico.
- Aunque las diversas interpretaciones han llevado a un estado de confusión acerca de los rubros que integran cada una de las categorías del gasto social, se da por aceptado que los gastos gubernamentales en educación, salud, seguridad social y vivienda son de carácter redistributivo y responden a necesidades básicas de todos los miembros de la sociedad. Estos son los gastos que se consideran en los análisis que se presentan en este documento.
- Debe entenderse, en adelante, como el presupuesto ejecutado.
- El gobierno no sólo es el garante legal del sistema antiguo, también lo es del ISS en el nuevo esquema de la seguridad social.
- Op. Cit. Resulta inquietante, ciertamente, el que "las erogaciones salariales de oficiales y suboficiales estén atados al del Ministro".
- Op. Cit.

**Cuadro 3**

**Participación del Gasto Público en el PIB**  
**Gasto Público Total, Social y sus componentes, Defensa y Seguridad y Justicia**  
**(Porcentajes)**

Año	Presupuesto general de la Nación	Gasto Social <sup>1</sup>	Educación	Salud	Seguridad Social <sup>2</sup>	Vivienda	Defensa y Seguridad <sup>3</sup>	Justicia <sup>4</sup>
90	15.49	6.88	2.32	0.77	3.26	0.53	2.16	0.54
91	16.74	6.71	2.24	0.71	3.21	0.55	2.09	0.54
92	21.85	7.82	3.35	0.79	3.23	0.45	2.44	0.68
93	17.97	7.85	2.94	0.94	3.57	0.41	3.07	1.06
94	22.40	8.45	3.05	1.15	3.83	0.42	2.91	1.09
95	22.56	10.67	2.88	1.38	5.81	0.60	3.10	1.14
96	23.82	11.13	3.19	1.36	5.95	0.62	3.48	1.07

1 Educación, Salud, Seguridad Social y Vivienda

2 Incluye aportes a salud y pensiones

3 Defensa Nacional, Policía y Seguridad

4 Justicia, Rama Judicial y Fiscalía General de la Nación

Fuente: Contraloría General de la República. Cálculos del autor

seguridad ciudadana y los derechos de propiedad. Véase, por ejemplo, el contraste entre la ineficiencia y el crecimiento en la participación del gasto en defensa y seguridad, frente al PIB: en 1990 su participación era del 2,2% y en 1996 alcanzó el 3,5%.

El crecimiento de la participación del gasto en justicia no sólo obedece a la reforma constitucional que generó aumentos en costos administrativos con la creación del Consejo Superior de la Judicatura, la Corte Constitucional y la Fiscalía General de la República. Esta última, que inició con una planta de 10.509 cargos en 1992, tiene actualmente 20.176, casi el 100% más en menos de cuatro años<sup>12</sup>. El crecimiento del gasto público en justicia no sólo se explica por los altos costos originados en la lucha contra el narcotráfico, la corrupción administrativa y la generalización de la violencia en el país, sino también obedece a los patrones de ineficiencia del gasto, cuyas señales se expresan en una mala distribución de las funciones que ha congestionado mucho más algunas áreas del sistema judicial, razón

que explica, además, la inoperancia endémica del sistema y las consecuencias que se reflejan en una impunidad cada vez más creciente.

Las cifras del Cuadro 3 muestran la tendencia del crecimiento en la participación del gasto en Justicia frente al PIB, que han pasado del 0,5% en 1990 al 1,1% en 1996



### ALGUNAS CONCLUSIONES

Las cifras revelan un alarmante crecimiento del presupuesto de la nación, muy por encima de la tendencia histórica, en contravía con los planteamientos de políticas orientadas a la reducción del Estado y la austeridad del gasto público. El problema es bastante preocupante si se considera que esta tendencia no se ha visto acompañada de una reforma tribu-

taria que garantice su financiación en el largo plazo: las modificaciones legislativas que se vienen presentando desde 1990 no sólo han llevado a una mayor dependencia de los impuestos indirectos —que recaen en gran medida en la actividad económica doméstica—, sino que también han sido insuficientes para el recaudo sostenible de recursos y el control efectivo de la evasión, calculada en 26% del recaudo potencial del impuesto de renta y en más del 30% del impuesto al valor agregado<sup>13</sup>.

Es bastante problemático que de los rubros que componen el gasto, los que más crecieron durante los últimos cinco años fueron los de funcionamiento y los pagos del servicio de la deuda, mientras los gastos de inversión pública se estancaban, en un contrasentido que aleja al país de las posibilidades de

crear las condiciones necesarias para insertarse exitosamente en los mercados internacionales.

Esta situación explica los déficit crecientes del gobierno central que, en los niveles alcanzados, constituyen las limitaciones más severas al desarrollo económico y social. Este Gobierno ha debido recurrir —en mayor proporción que el Gobierno anterior— al endeudamiento interno, dadas las restricciones impuestas por los organismos multilaterales al endeudamiento externo. Esta situación no sólo contribuyó a mantener las tasas de interés en niveles demasiado altos, sino que también propició las condiciones para el desahorro del sector privado y la caída de la inversión. Las consecuencias saltan a la vista: desaceleración con síntomas de receso en la actividad económica, incapacidad de control sobre

**Cuadro 4**  
**Participación del Gasto Social y sus componentes, defensa y Seguridad y Justicia en el Presupuesto General de la Nación. (Porcentajes)**

Año	Gasto Social <sup>1</sup>	Educación	Salud	Seguridad Social <sup>2</sup>	Vivienda	Defensa y Seguridad <sup>3</sup>	Justicia <sup>4</sup>
90	44.44	15.01	4.96	21.07	3.41	13.94	3.49
91	40.08	13.39	4.26	19.16	3.26	12.49	3.21
92	35.79	15.33	3.62	14.80	2.04	11.17	3.12
93	43.68	16.36	5.22	19.83	2.27	17.07	5.87
94	37.46	13.52	5.08	16.99	1.87	12.88	4.83
95	47.65	12.85	6.17	25.95	2.69	13.85	5.10
96	46.72	13.39	5.73	24.98	2.62	14.61	4.50

1 Educación, Salud, Seguridad Social y Vivienda

2 Incluye aportes a salud y pensiones

3 Defensa Nacional, Policía y Seguridad

4 Justicia, Rama Judicial y Fiscalía General de la Nación

Fuente: Contraloría General de la República. Cálculos del autor

12 Comisión de Racionalización del Gasto y de las Finanzas Públicas, *Situación de las finanzas públicas en Colombia*, Informe Preliminar (mimeo), Santafé de Bogotá, marzo de 1966.

13 Op. Cit.

las tasas de interés, aumento en las tasas de desempleo y crecimiento de los precios al margen de las previsiones de control de la inflación.

Los gastos en justicia, defensa y seguridad, seguridad social y servicio de la deuda constituyen los motores del crecimiento del gasto público total. Los problemas de orden público, la ineficacia del sistema judicial y los compromisos de la deuda han llevado a un sacrificio de la inversión en capital social, tan necesaria para garantizar el mejoramiento de los niveles de bienestar, de productividad y competitividad.

Tal situación deja al país en niveles bastante bajos de inversión social global en términos del PIB, al lado de naciones como Bolivia, Haití, Paraguay, Guatemala y República Dominicana: el promedio de gasto social en los últimos cinco años no supera el 10% del PIB, mientras en América Latina la media ronda el 15%.

Los registros de comportamiento aceptables en seguridad social y salud obedecen a la aplicación de la Ley 100 en el país, pero el sector más perjudicado en la recomposición del gasto público ha sido el de Educación, lo que lleva a posponer las metas de inversión en capital humano como una de las condiciones para elevar el empleo productivo.

Por último, es de señalar que la pretensión de relanzar la actividad económica por la senda del crecimiento utilizando como vía el mejoramiento de los niveles de productividad y competitividad en los mercados internacionales, y la posibilidad de considerar el empleo como eje articulador de las políticas macroeconómicas y sociales, a partir de las cuales se busca una distribución equitativa de los ingresos y la propiedad y la superación de la pobreza, parecen, en términos de la realidad que se vive actualmente, bastante distantes de alcanzar.

esta que garantiza su financiación en el largo plazo. Las modificaciones legislativas que se vienen presentando desde 1990 no sólo han llevado a una mayor dependencia de los impuestos indirectos —que crean en gran medida en la actividad económica doméstica—, sino que también han sido ineficaces para el recambio de los recursos y el estímulo efectivo de la inversión, calculada en 1996 del orden de 12,2%. En las últimas estadísticas publicadas por el Banco Mundial, los países que más inversión durante los últimos años fueron los de Latinoamérica y los países del sector de la deuda, mientras los gastos de inversión pública se redujeron en un 25% durante los últimos cinco años.

Cuadro 4  
Participación del Gasto Social y sus componentes, dentro del Presupuesto General de la Nación (Porcentajes)

Año	Gasto Social	Educación	Salud
1990	10,75	13,00	12,73
1991	9,85	12,85	8,17
1992	13,16	13,52	8,08
1993	13,88	10,38	8,22
1994	10,79	18,33	8,82
1995	10,08	18,38	10,18
1996	14,44	18,07	12,51

- 1 Educación: Salud, Educación Superior y Ciencia
  - 2 Incluye deportes y recreación
  - 3 Defensa Nacional, Policía y Seguridad
  - 4 Justicia, Planificación y Política General de la Nación
  - 5 Política Económica, Comercio de la República, Comercio del exterior
  - 6 Otros
11. Cuadro de Participación del Gasto y de los Componentes del mismo, según la Ley 100, enero de 1990 (datos estimados)
12. Op. Cit.

## BIBLIOGRAFÍA

- COMISIÓN DE RACIONALIZACIÓN DEL GASTO Y DE LAS FINANZAS PÚBLICAS, 1996. *Situación de las Finanzas Públicas en Colombia* (Informe Preliminar), mimeo, Santafé de Bogotá.
- COMISIÓN DE RACIONALIZACIÓN DEL GASTO Y DE LAS FINANZAS PÚBLICAS, 1996. *Mensaje de la Comisión sobre la Situación de las Finanzas Públicas en Colombia* (Informe de Avance), mimeo, Santafé de Bogotá.
- COMISIÓN DE RACIONALIZACIÓN DEL GASTO Y DE LAS FINANZAS PÚBLICAS, 1996. *Recomendaciones sobre el Proceso de Descentralización*, mimeo, Santafé de Bogotá.
- CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA, 1996. *La Situación de las Finanzas del Estado*, Santafé de Bogotá.
- DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN -DNP-, 1993. *Bases para la elaboración de un documento CONPES sobre Gasto Público Social*, Santafé de Bogotá.
- DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN -DNP-, Unidad de Análisis Macroeconómico, 1997. *Indicadores de Coyuntura Económica*. Vol 2, núm 1, Santafé de Bogotá.
- GONZÁLEZ, Jorge; Arcos, Óscar, 1994. Eficiencia Económica y Distribución del Ingreso, en *Integración y Equidad: democracia, desarrollo y política social*, Jorge Bernal (compilador), Corporación S.O.S. Colombia, Viva la Ciudadanía, Santafé de Bogotá.
- GONZÁLEZ, Jorge, 1996. Con recesión o desaceleración: el pasado no perdona en *Revista Cien Días*, Santafé de Bogotá.
- PETREI, Humberto, 1987. *El Gasto Público Social y sus Efectos Distributivos: un examen comparativo en cinco países latinoamericanos*, ECIEL, Río de Janeiro.