

# Una evaluación de la situación fiscal colombiana

---

*José Antonio Ocampo Gaviria<sup>1</sup>*

El desequilibrio de las finanzas públicas y sus efectos potenciales sobre la estabilidad macroeconómica del país ha cambiado el foco del debate económico, que estuvo concentrado en años anteriores en los efectos de la apertura económica y en el manejo adecuado de la bonanza petrolera. Esta nueva atención de los analistas hacia la encrucijada fiscal es bienvenida, pues sólo a través del debate público el país y sus dirigentes lograrán tomar conciencia de la inaplazable necesidad de acometer un ajuste fiscal firme y de asumir los costos que ello implica. En ausencia de ello, los elevados niveles de financiamiento que exige el déficit pueden ejercer presiones indebidas, tanto sobre el mercado cambiario como sobre las

tasas de interés internas, además de introducir incertidumbre sobre los niveles de tributación futuros, que pueden desincentivar la actividad económica privada.

Desafortunadamente, hasta la fecha no se ha difundido ante la opinión pública un análisis integral de la información fiscal disponible sobre gasto, déficit y endeudamiento públicos, como tampoco de las acciones que el Gobierno, dentro de sus posibilidades, ha venido tomando para introducir algunos de los correctivos necesarios. Como lo ha venido aseverando la Comisión de Racionalización del Gasto y de las Finanzas Públicas, el Gobierno enfrenta un déficit de tipo estructural, que requiere de profundas reformas al marco legal e incluso constitucional vigente, para lo cual se necesitan acuerdos políticos amplios y acciones de varios años dirigidas a poner en marcha estas reformas.

No obstante, desde mediados de 1996, el Gobierno Nacional ha venido haciendo esfuerzos importantes para revertir la tendencia al deterioro de las finanzas públicas. Desde el punto de vista estructural, el Gobierno promovió y logró las aprobaciones en el

---

<sup>1</sup> Ministro de Hacienda y Crédito Público. Agradezco la colaboración de Jorge Toro y Juan Pablo Córdoba, Asesores del Confis, y de su grupo de asistentes.

Nota de la editora: Coyuntura Económica ha considerado de interés para sus lectores conocer la posición oficial por la problemática fiscal por la que atraviesa el país. Sin embargo, para garantizar un amplio debate, la Revista está interesada en recibir comentarios escritos que serán publicados en el próximo número. Al igual que con todas las contribuciones, dichos comentarios serán previamente evaluados por el comité editorial de la revista.

Congreso de las leyes de endeudamiento territorial y de racionalización del gasto público. Adicionalmente, los recortes al presupuesto de 1997 significan una disminución del presupuesto de 1.8% en términos reales frente a 1996. Los pagos, medidos de acuerdo con la metodología del FMI mostrarán también una ligera caída en términos reales. Estos recortes, que no se reflejan en las mediciones tradicionales de pagos y déficit del Gobierno, permitirán reducir el rezago presupuestal, que venía creciendo a ritmos preocupantes en los últimos años y marcan, así, el comienzo del saneamiento de las finanzas del Gobierno. La aprobación de la reforma tributaria permite, además, un avance sustancial en la lucha contra el contrabando y la evasión, donde se deben concentrar, sin duda, los esfuerzos dirigidos a incrementar los ingresos públicos en los próximos años.

A pesar del importante esfuerzo que se está realizando, el déficit del Gobierno Central continuará aumentando en 1997 hasta llegar al 4.6% del PIB, de acuerdo con la medida más comúnmente utilizada en Colombia. Este resultado refleja, principalmente, el incremento en gastos ordenados por la legislación vigente, sobre los cuales el Gobierno no tiene mayor control, la creciente carga de los intereses y la disminución en los ingresos tributarios, producto de la desaceleración de la economía. No obstante, los esfuerzos del Gobierno se reflejarán en un freno a la tendencia ascendente de los déficit primario y operacional, medidos de acuerdo con la metodología del FMI, y en una reducción del déficit operacional estructural. Más aún, los niveles de endeudamiento del Gobierno Nacional sólo aumentarán en forma moderada y continuarán siendo muy bajos de acuerdo con los patrones internacionales.

El documento presenta en la primera parte la evolución del gasto del sector público y matiza la noción de acuerdo con la cual el Estado colombiano ha crecido desproporcionadamente en los últimos

años. De igual manera, presenta la evolución del gasto del Gobierno Central, identificando con claridad los componentes que imparten la dinámica al gasto total y los esfuerzos que se vienen realizando en el último año para mantener las finanzas públicas bajo control.

Uno de los elementos que contribuye de manera importante al deterioro de las finanzas del Gobierno es la carga de los intereses, la cual alcanza el 2.5% del PIB en 1997, y refleja el efecto conjunto de la eliminación del financiamiento monetario del presupuesto y de la sustitución de endeudamiento externo por interno. Si bien estos cambios son positivos, por cuanto hacen explícitos los costos de la política fiscal y reducen la presión sobre la tasa de cambio, han significado un continuo incremento en el gasto y déficit públicos. Esta nueva realidad hace necesario tener especial cuidado en la contabilización de los intereses en el gasto y en la responsabilidad que éstos tienen en el incremento del déficit del Gobierno. En la segunda parte, se introduce al debate algunas alternativas de medición del déficit frente a las nuevas reglas y dinámica de contratación de la deuda pública.

La tercera y cuarta partes complementan el análisis anterior con unas consideraciones sobre la dinámica de la deuda pública nacional y del déficit del sector público consolidado, respectivamente. La sección final presenta algunas consideraciones sobre las principales normas de tipo legal y constitucional que deberán modificarse en las próximas legislaturas para atacar el problema estructural de las finanzas del Gobierno Central.

## **I. EVOLUCION DEL SECTOR PUBLICO COLOMBIANO**

En el debate reciente sobre el deterioro de las finanzas públicas, hay dos argumentos que se repiten con frecuencia. El primero se refiere a que

el tamaño del Estado ha crecido desmedidamente en los últimos años, y el segundo, a que ese crecimiento ha sido resultado del desbordamiento del gasto del Gobierno Nacional. Esta sección presenta evidencia que permite contradecir estos argumentos. Dicha evidencia se basa, en primer lugar, en los resultados de una investigación sobre el tamaño del Estado recientemente dada a conocer por el Banco de la República y, en segundo término, en diferentes metodologías de medición del gasto, que permiten identificar claramente la evolución y fuentes de crecimiento del gasto. Lo anterior se complementa con una comparación internacional, que pone en contexto el nivel y la composición del gasto público en Colombia.

### A. Sector público consolidado

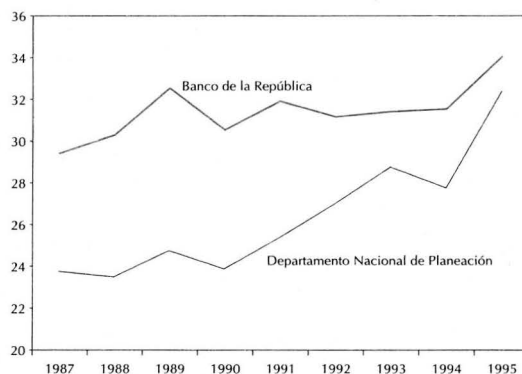
Los resultados del trabajo sobre indicadores del sector público no financiero llevado a cabo por el Banco de la República, cuyos avances se han publicado en las revistas de junio de 1996 y enero de 1997 de esa entidad, permiten hacer un interesante contraste con las mediciones de tamaño del Estado elaboradas por el Departamento Nacional de Planeación (DNP).

Lo primero que salta a la vista al comparar las series sobre el tamaño del Estado, calculado como el gasto del sector público consolidado como proporción del PIB, es que, según el Banco de la República, el crecimiento del Estado entre 1987 y 1995 ha sido considerablemente inferior a lo que se deduce de las cifras del DNP. En efecto, como puede apreciarse en el Gráfico 1 y en el Cuadro 1, el tamaño del Estado según los datos del Banco de la República creció durante este período el equivalente a 4.6 puntos del PIB, en tanto que de acuerdo con las cifras del DNP ese crecimiento fue de 8.6 puntos. Una parte importante de la explicación reside en que la serie del DNP

subestima el tamaño que tenía el sector público en la década de los ochenta. La nueva serie del Banco de la República permite también matizar, por lo tanto, la afirmación ampliamente difundida a comienzos de la década actual según la cual el Estado colombiano era pequeño.

Como lo anota el Banco de la República (1997a), la razón fundamental de la discrepancia entre sus resultados y los del DNP obedece a un problema de cobertura. Las cifras del Banco de la República son producto de una investigación que utiliza información censal, con cobertura de más del 98%, mientras que las del DNP corresponden a la muestra de "seguimiento", que incluye sólo las principales entidades. Esta diferencia de cobertura se presenta no sólo para las entidades regionales y locales, como era ya conocido, sino también para las empresas públicas no financieras y para las entidades descentralizadas nacionales, incluyendo las de seguridad social. El Banco ha comprobado que, al ajustar por cobertura, la tendencia de las series no es antagónica, y sólo persisten diferencias metodológicas.

**Gráfico 1. GASTOS DEL SECTOR PUBLICO NO FINANCIERO (% del PIB)**



Fuente: Banco de la República y DNP.

Una de las principales implicaciones de estas diferencias metodológicas es la tendencia de las cifras del Departamento Nacional de Planeación a subestimar el efecto que ha tenido la privatización y liquidación de las empresas públicas no financieras sobre el tamaño del Estado colombiano. En efecto, según el Banco de la República el gasto de las empresas públicas (excluido el consumo intermedio) se redujo como proporción del PIB en 2.5 puntos entre 1987 y 1995. En contraste, como se observa en el Cuadro 1, según las cifras del DNP dichas empresas mantenían en 1995 una participación sólo ligeramente inferior a la de 1987.

Además de revelar que el crecimiento del Estado ha sido considerablemente menor de lo que se pensaba, las cifras del Banco de la República permiten también apreciar que el crecimiento se ha concentrado en la seguridad social y en las entidades territoriales, cuyo gasto entre 1987 y 1995 aumentó 2.6% y 3.1% del PIB, respectivamente. Por su parte, la contribución del Gobierno

Nacional al crecimiento del Estado ha sido relativamente menor (1.4% del PIB), mientras que, como se mencionó, las empresas públicas no financieras registran un decrecimiento de 2.5% del PIB en el mismo período (Gráfico 2). Esta composición del crecimiento no es sorprendente, ya que refleja la reforma a la seguridad social y el proceso de descentralización promovido por la Constitución de 1991 y leyes relacionadas.

Es importante señalar, sin embargo, algunas diferencias metodológicas entre los cálculos del Banco de la República y del DNP, que pueden ayudar a comprender las diferencias que se observan en el tamaño y crecimiento de cada uno de los grupos en que se ha clasificado el Estado en el Cuadro 1. Las cifras del DNP incluyen dentro del grupo de gobiernos regionales y locales algunas empresas públicas como las loterías y licoreras, y algunas empresas de servicios públicos municipales. En contraste, el Banco las clasifica adecuadamente dentro del grupo de empresas

**Cuadro 1. MEDICION DEL TAMAÑO DEL SECTOR PUBLICO GASTO TOTAL (Porcentaje del PIB)**

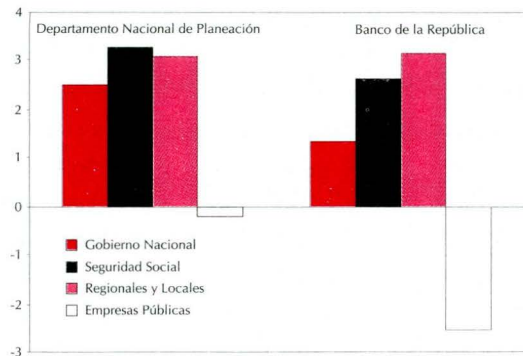
	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	Crecimiento 1987-1995
<b>DNP</b>										
Gobierno nacional <sup>a</sup>	8.0	7.7	8.2	7.6	7.8	9.7	10.5	10.4	10.5	2.5
Seguridad social	2.4	2.4	2.6	3.0	3.1	3.1	4.1	4.7	5.7	3.3
Regionales y local	9.4	9.3	9.4	9.6	10.0	10.2	9.9	9.8	12.5	3.1
Empresas públicas	3.8	4.0	4.4	3.5	4.3	3.9	4.1	2.7	3.6	-0.2
Gasto total	23.6	23.4	24.6	23.7	25.2	26.9	28.6	27.6	32.3	8.7
<b>Banco de la República</b>										
Gobierno nacional <sup>a</sup>	12.3	12.9	13.3	12.7	13.4	12.6	13.1	12.7	13.7	1.4
Seguridad social	2.5	2.5	2.7	2.8	3.0	3.2	3.6	4.3	5.2	2.6
Regionales y local	6.7	7.0	7.5	7.3	7.5	7.7	8.8	9.4	9.8	3.1
Empresas públicas <sup>b</sup>	7.8	7.8	8.8	7.7	7.8	7.5	5.8	5.0	5.3	-2.5
Gasto total	29.3	30.2	32.3	30.4	31.8	31.0	31.3	31.4	33.9	4.6

<sup>a</sup> Incluye administración central y entidades descentralizadas.

<sup>b</sup> Incluye empresas industriales y comerciales del nivel nacional y territorial.

Fuente: Departamento Nacional de Planeación y Banco de la República.

## Gráfico 2. CONTRIBUCION AL CRECIMIENTO SEGUN FUENTE (Porcentaje del PIB)



Fuente: Banco de la República y DNP.

públicas no financieras. Esto contribuye a explicar por qué el tamaño de los gobiernos regionales y locales es considerablemente más grande en las cifras del DNP que en las del Banco de la República, y que lo contrario ocurra con el tamaño de las empresas públicas. De otra parte, el seguimiento financiero del DNP contiene dentro del nivel de Gobierno Nacional una muestra de entidades descentralizadas del orden nacional, mientras que el Banco de la República, dada su mayor cobertura,

incluye muchas más entidades bajo este concepto.

Para contrastar los indicadores de crecimiento del tamaño del Estado, es útil comparar las series anteriores con la evolución de la demanda final. Como puede observarse en el Cuadro 2, entre 1987 y 1995 la demanda final del sector público creció 6.3 puntos del PIB, de los cuales 3.4 puntos en consumo y 2.9 puntos en inversión. Este es un crecimiento un tanto superior al reportado por las cifras del Banco de la República para el mismo período (4.6 puntos), pero inferior al crecimiento del sector público estimado por el DNP (8.7 puntos). Si se incluye otros gastos, diferentes a las transferencias de la seguridad social, el crecimiento es ligeramente mayor (6.7 puntos). De esta manera, gran parte del crecimiento del gasto público, especialmente en los últimos años, se origina en el crecimiento de las transferencias de la seguridad social (2.4 puntos del PIB entre 1991 y 1996).

El valor agregado por el sector público ofrece otra alternativa de medir la evolución del tamaño del Estado. De acuerdo con esta definición, el crecimiento del Estado es aún más bajo que el

## Cuadro 2. CONSUMO E INVERSION PUBLICA (Porcentaje del PIB)

	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	Crecimiento 1987-1995
Demanda Pública	17.1	18.1	18.4	16.7	16.5	19.0	19.6	22.6	23.4	24.7	6.3
Consumo	9.8	10.1	10.6	10.3	10.3	11.8	11.6	13.2	13.2	14.0	3.4
Inversión	7.3	8.0	7.8	6.4	6.2	7.2	8.0	9.4	10.2	10.7	2.9
Transferencias de Seguridad Social	2.8	2.8	3.0	3.0	3.0	3.9	3.6	4.1	4.8	5.4	2.0
Otros Gastos <sup>a</sup>	5.3	5.9	6.1	7.0	6.7	5.6	6.2	5.7	5.7	5.7	0.4
Total gasto	25.2	26.8	27.5	26.7	26.2	28.5	29.4	32.4	33.9	35.8	8.7
Total gasto, excluidas transferencias de la seguridad social	22.4	23.9	24.5	23.7	23.1	24.7	25.9	28.2	29.1	30.4	6.7

<sup>a</sup> Renta de la propiedad, subsidios y transferencias netas.

Fuente: Dane y Departamento Nacional de Planeación.

reportado por los indicadores de consumo e inversión (Cuadro 3). De hecho, el valor agregado del sector público se mantuvo prácticamente en el mismo nivel, cercano al 20% del PIB, entre 1989 y 1994, último año disponible.

El contraste entre estas distintas mediciones permite llegar a tres conclusiones. En primer término, como productor de bienes y servicios (valor agregado), el Estado ha crecido relativamente poco, como reflejo, en gran medida del proceso gradual de privatizaciones que ha tenido lugar en los últimos años. En segundo lugar, como demandante ha crecido más, aunque a un ritmo menor a lo que indican las cifras más comúnmente utilizadas. Finalmente, el elemento más dinámico del gasto público ha sido las transferencias de la seguridad social, en las cuales el sector público opera en gran medida (y, cada vez más, a partir de la Ley 100, que permitió la participación privada en la seguridad social) como un mero agente de redistribución de unas cotizaciones crecientes al sistema, motivo por el cual el concepto de "gasto público" de este tipo de transferencias es, al menos, debatible.

## B. Gasto del gobierno nacional

La metodología de consolidación que se utiliza para medir el tamaño del Estado en cada uno de

sus niveles, coloca el gasto en cabeza de quien efectivamente lo realiza. Por ejemplo, en el caso de las transferencias territoriales, que en un principio representan un gasto para el Gobierno Nacional, constituyen al mismo tiempo un ingreso para las entidades territoriales quienes, a su turno, lo gastan en salud, educación y otros propósitos, de acuerdo con la legislación vigente. La consolidación imputa ese gasto al nivel territorial y lo elimina del Gobierno Nacional. Esta metodología no permite, sin embargo, observar adecuadamente el impacto que las transferencias crecientes a la seguridad social y a las entidades territoriales tienen sobre las finanzas públicas nacionales. Las páginas que siguen complementan, por ello, las consideraciones anteriores con un análisis de la evolución del gasto del Gobierno Nacional durante la presente década y algunas comparaciones internacionales que permiten poner en contexto el nivel y destino del gasto público nacional en Colombia.

### 1. El Gasto del Gobierno Nacional, 1990-1997

El gasto del Gobierno Nacional se puede medir desde el punto de vista presupuestal y desde el punto de vista de operaciones efectivas de caja. Las apropiaciones presupuestales corresponden a autorizaciones máximas de gasto que reflejan las intenciones de gasto del gobierno, mientras que las operaciones efectivas recogen los pagos que el

**Cuadro 3. PARTICIPACION DEL SECTOR PUBLICO EN EL VALOR AGREGADO (Porcentaje del PIB)**

	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	Crecimiento 1987-1994
Administración central	2.8	4.1	4.0	3.6	3.9	4.8	4.1	4.5	1.6
Administración local	4.3	4.2	4.4	4.1	4.0	4.5	4.8	5.2	0.9
Seguridad social	0.9	0.9	0.9	1.0	1.0	1.1	1.0	1.1	0.2
Empresas públicas	10.1	9.3	10.4	11.1	10.4	9.9	10.0	9.3	-0.8
Total	18.1	18.5	19.7	19.7	19.3	20.3	19.9	20.1	2.0

Fuente: Dane.

Gobierno lleva a cabo por todo concepto. Una parte de las apropiaciones corresponde a cruces de cuentas y otras operaciones sin situación de fondos, las cuales no dan lugar a operaciones de caja. Por otra parte, el presupuesto ejecutado que no logra pagarse dentro del mismo año genera lo que se denomina el rezago presupuestal, que se cancela durante el siguiente año. Una parte de este rezago está constituido por las cuentas por pagar, que corresponden a gastos efectivamente causados<sup>2</sup>.

En momentos en que la acumulación o desacumulación de estas cuentas (deuda flotante) es importante, el Fondo Monetario Internacional (FMI) recomienda incorporar este cambio en la medición de operaciones efectivas, dado que las cuentas por pagar representan obligaciones con proveedores por concepto de bienes y servicios ya recibidos. Nótese que aquí se combina la óptica de caja, sobre la cual se basa operaciones efectivas, con una óptica de causación, al introducir la variación de las cuentas por pagar como parte del gasto realizado durante la vigencia fiscal respectiva.

El Cuadro 4 resume la evolución de los gastos del Gobierno Central durante el período 1990-1997, de acuerdo con cada una de las tres definiciones de gasto señaladas. La medida de apropiaciones presupuestales permite observar el ajuste que se está haciendo en el presente año, cuando el total de las apropiaciones para funcionamiento e inversión decrece 1.8% en términos reales, en comparación a un promedio anual de crecimiento real superior al 7% en lo corrido de la década. Parte de este ajuste ha recaído en funcionamiento, cuyo crecimiento real del 1.5% es considerablemente inferior al promedio observado durante el

período 1990-1994, y poco menos de la tercera parte del correspondiente al período 1994-1997. Sin embargo, debido a las inflexibilidades del gasto de funcionamiento, la mayor parte del ajuste se concentra en el rubro de inversión, cuya apropiación presupuestal para 1997 se redujo 9.1% en términos reales<sup>3</sup>.

Resulta interesante comparar el ajuste presupuestal de 1997 con el que se llevó a cabo en el período 1984-1985 para enfrentar la crisis fiscal de aquella época. Como se observa en el Cuadro 5, en 1985 el presupuesto creció 0.8% en términos reales, con un aumento de la inversión del 17% compensado por una reducción en servicios personales y transferencias de 4.1% y 8.8%, respectivamente. La mayor parte de ese ajuste recayó sobre las transferencias, rubro que hoy en día es supremamente inflexible y que representa cerca del 50% del presupuesto, tornando más difícil el ajuste.

Al utilizar la metodología del FMI, también se hace evidente el ajuste que se adelanta durante el presente año. En efecto, de acuerdo con esta medición, el gasto total disminuirá 0.3% en términos reales frente a 1996. Como puede observarse, el ajuste en inversión bajo esta medida es aún más severo que a nivel presupuestal, dado que el recorte de apropiaciones de este rubro, combinado con un crecimiento moderado en pagos, permite reducir considerablemente la deuda flotante. En el Cuadro 4 se puede apreciar que los pagos totales sin servicio de la deuda disminuyen de 15.7% del PIB en 1996 a 15.3% en 1997.

Por último, el Cuadro 4 presenta también la evolución del gasto según la medida de operaciones

---

<sup>2</sup> El resto lo constituyen las reservas de apropiación, las cuales corresponden a aquella parte del presupuesto que se ha comprometido pero que aún no se ha causado.

---

<sup>3</sup> Para obtener los crecimientos reales se deflactó por el IPC promedio de cada período.

#### Cuadro 4. EVOLUCION DE PAGOS DEL GOBIERNO NACIONAL

	Porcentaje del PIB					Crecimiento real anual <sup>c</sup>		
	1990	1994	1995	1996	1997	1990-94	1994-97	1996-97
Apropiaciones <sup>a</sup>	12.6	14.9	15.8	17.5	16.7	8.1	7.0	-1.8
Funcionamiento	8.0	11.4	11.6	12.2	12.0	13.1	4.9	1.5
Inversión <sup>b</sup>	4.6	3.6	4.2	5.4	4.7	-2.9	13.2	-9.1
Pagos FMI	9.4	13.6	14.8	15.7	15.3	13.7	7.1	-0.3
Funcionamiento	7.5	11.2	11.8	12.6	12.8	14.4	7.8	4.5
Inversión	1.8	2.4	2.9	3.1	2.4	10.6	3.6	-19.6
Pagos OEC	9.7	13.3	13.9	15.0	15.2	12.1	7.6	4.0
Funcionamiento	7.7	11.0	11.5	12.4	12.6	13.3	7.8	4.4
Inversión	2.0	2.3	2.4	2.6	2.6	7.1	7.0	1.9

<sup>a</sup> Sector Central Nacional. Excluye recursos propios de los establecimientos públicos nacionales y apropiaciones sin situación de fondos del magisterio, fondos internos del Ministerio de Defensa y cuota de auditaje de la Contraloría.

<sup>b</sup> En 1997 incluye adiciones de ley previstas y decreto de suspensión del presupuesto.

<sup>c</sup> Para obtener los crecimientos reales se deflactó por el IPC promedio del período.

Fuente: 1990-1994 Contraloría General de la Nación y 1995-1997 Dirección General del Presupuesto Nacional (DGPN).

#### Cuadro 5. PRESUPUESTO GENERAL DE LA NACION 1984-1985 Y 1996-1997

Concepto	Miles de millones		Crecimiento	Miles de millones		Crecimiento
	1984	1985	Real	1996 <sup>a</sup>	1997 <sup>a</sup>	Real
Funcionamiento	333	387	-6.4	10,931	13,291	1.5
Servicios personales	88	105	-4.1	2,576	3,206	3.9
Gastos generales	17	24	13.9	787	843	-10.6
Transferencias	228	258	-8.8	7,568	9,242	1.9
Inversión	148	215	17.0	4,815	5,243	-9.1
Total (Sin transferencias)	253	344	9.4	8,178	9,292	-5.2
Total	481	602	0.8	15,745	18,534	-1.8

<sup>a</sup> Sector Central Nacional Excluye recursos propios de los establecimientos públicos nacionales y apropiaciones sin situación de fondos del magisterio, fondos internos del Ministerio de Defensa y cuota de auditaje de la Contraloría.

Fuente: 1984 y 1985 Contraloría General de la República y 1996 y 1997 DGPN.

efectivas de caja, aquella que se utiliza generalmente en los debates sobre el déficit fiscal en Colombia. En este caso, se evidencia un crecimiento real del 4.0%, muy inferior, en cualquier caso, a lo que ha sido típico durante la presente década, el cual se orienta, como lo hemos anotado, a reducir el rezago presupuestal. Es importante anotar, por

otra parte, que con ambas metodologías de pagos es evidente la desaceleración en el crecimiento del gasto público bajo la presente Administración. Medida a través de la metodología del FMI, dicho crecimiento se ha reducido del 13.7% al 7.1% por año. Como veremos a continuación, el esfuerzo es aún mayor de lo que indican estos registros.



Para comprender la dinámica del gasto público en los años noventa, es indispensable cuantificar el impacto que han tenido las principales leyes expedidas a raíz de la Constitución de 1991 sobre las finanzas del Gobierno Nacional. Para cuantificar este impacto, se estimó el incremento permanente en el gasto del Gobierno originado por cada Ley frente al nivel de gasto observado en el año inmediatamente anterior a la expedición de la misma, tal como se presenta en el Cuadro 6. La estimación del costo de estas leyes asciende a 4.2% del PIB, equivalente al 78% del aumento del gasto total sin

intereses arriba mencionado. Entre ellas sobresale la Ley 60, sobre transferencias territoriales, que explica cerca de la mitad del incremento del gasto de origen legal. Le siguen en importancia la Ley 100 de 1993, sobre seguridad social, la nivelación salarial de la fuerza pública y la rama judicial (Ley 4 de 1992) y la creación de nuevas instituciones en la Constitución de 1991. Como se aprecia, el grueso de estos gastos adicionales de carácter legal fue decretado entre 1991 y 1993, aunque su efecto se ha seguido manifestando en años recientes, como acontece con la Ley 60, en particular.

**Cuadro 6. NORMAS LEGALES QUE INCREMENTAN EL GASTO**

Rubro	Norma regulatoria	Año base de comparación	Gasto (porcentaje del PIB)		
			Año base	1996	Dif
Transferencias territoriales <sup>a</sup>	Constitución y Ley 60/93	1991	2.6	4.6	2.0
Nuevas instituciones <sup>b</sup>	Constitución	1991	0.0	0.5	0.5
Nivelación salarial <sup>c</sup>	Ley 4 /1992	1992	0.0	0.5	0.5
Seguridad Social <sup>d</sup>	Ley 100/1993	1993	0.0	0.7	0.7
Regalías <sup>e</sup>	Ley 141/1994	1993	0.2	0.0	0.2
Subsidios a servicios públicos <sup>f</sup>	Leyes 142 y 143 de 1994	1994	0.0	0.1	0.1
IVA Social <sup>g</sup>	Ley 223/1995	1995	0.0	0.2	0.2
<b>Total</b>					<b>4.2</b>

<sup>a</sup> DGP (1996)- Incremento en transferencias territoriales. La serie ha sido corregida para incorporar en el situado los gastos pagados por otros conceptos con anterioridad a la ley 60 del 93.

<sup>b</sup> DGP (1996)- Nuevas instituciones. Gastos incrementales de la Fiscalía, Consejo Superior de la Judicatura, Defensoría del Pueblo, Veeduría del Tesoro, Corte Constitucional y Ministerio de Comercio Exterior.

<sup>c</sup> DGP (1996)- Costos incrementales de la fuerza pública 0.3%, Rama Judicial 0.1% y resto de entidades con programa de nivelación 0.1%.

<sup>d</sup> Comisión del Gasto (1996)- Costos incrementales de la ley 100 del 93: cotizaciones para salud y régimen subsidiado 0.23%, riesgos profesionales 0.03%, cotizaciones para pensiones régimen subsidiado, garantía de pensión mínima y aumento en pensiones 0.44%. Se tomaron los valores estimados de 1998 descontando la reserva para bonos pensionales dado que se estima que este sea el costo permanente. Los mayores costos en 1996 fueron 0.81% y se espera 0.74% para 1997.

<sup>e</sup> Ecopetrol y Mineralco- Calculado como las regalías que dejó de percibir la Nación a raíz de la expedición de la ley de regalías.

<sup>f</sup> DGP (1996)- Pagos efectivos del Gobierno Nacional a empresas de servicios públicos por concepto de subsidios (eléctricos).

<sup>g</sup> DGP (1996)- La ley 223 de 1995 estableció que el incremento en 2 puntos en la tarifa debía destinarse a inversión social. El IVA social equivale a 0.8% del PIB, sin embargo 0.6% reemplazó gastos que el gobierno venía haciendo. El saldo 0.2% del PIB son nuevos gastos creados por la ley 223/95 como gasto social rural, programas de tercera edad y cardiopatía infantil.

Para complementar este análisis, es útil distinguir entre el gasto propio, que agrupa aquel tipo de gasto que refleja el verdadero costo de funcionamiento del Gobierno Central más el que se deriva de sus decisiones autónomas de inversión, y el gasto no discrecional, que agrupa todas aquellas partidas sobre las cuales el Gobierno no tiene control, al menos en el corto plazo. Estos últimos provienen de una serie de compromisos, bien sea de tipo legal, como las transferencias territoriales, o contractual, como las de seguridad social<sup>4</sup>.

El Cuadro 7 presenta el crecimiento de los pagos del Gobierno discriminado entre gasto propio y gasto no discrecional para el período 1990-1997. Aún admitiendo que la totalidad de los gastos de Justicia y Defensa sean clasificados como propios, puede apreciarse que de los 5.4 puntos del PIB que creció el gasto del Gobierno sin intereses entre 1990 y 1997, solamente 1.9 puntos del PIB corresponde a crecimiento del gasto propio, mientras que los 3.5 puntos restantes, es decir el 65%, se originó en el gasto no discrecional. De este último,

el 71% corresponde a transferencias territoriales y el 29% a las transferencias a la seguridad social, que cobijan tanto las asociadas al nuevo sistema de seguridad social como al pago de pensiones y pasivos causados con anterioridad a la expedición de la Ley 100 de 1993. Por su parte, de los 1.9 puntos del PIB en que aumentó el gasto propio del Gobierno Central, 0.6 corresponden al mayor costo de funcionamiento de los sectores de Defensa y Justicia, 0.6 puntos a mayores pagos de inversión y 0.7 puntos a mayores pagos de funcionamiento del resto de la administración.

Las cifras del Cuadro 7 permiten también constatar que, a pesar del escaso margen de maniobra que el actual marco legal y constitucional deja al Gobierno para reducir su gasto, a partir de 1994 se ha venido adelantando un ajuste importante sobre aquellas partidas de gasto catalogadas como propias. Como resultado, la tasa real de crecimiento del gasto propio se redujo de 10.6% anual durante el período 1990-1994, al 4.5% entre 1994 y 1997. Lo anterior se ha reflejado en una reducción de la participación

**Cuadro 7. GASTO DEL GOBIERNO CENTRAL\***

	Incremento PIB			Tasa de crecimiento real		
	1990-1994	1994-1997	1990-1997	1990-1994	1994-1997	1990-1997
<b>Propio</b>	1.7	0.2	1.9	10.6	4.5	7.9
Funcionamiento	1.4	(0.0)	1.4	12.4	3.2	8.4
Justicia y defensa	0.6	0.0	0.6	10.5	1.4	7.4
Resto	0.8	(0.0)	0.7	15.0	3.6	9.7
Inversión	0.3	0.3	0.6	7.1	7.1	7.1
<b>No discrecional</b>	1.9	1.6	3.5	13.9	11.5	12.9
Transferencias territoriales	1.7	0.7	2.5	17.9	9.0	14.0
Transferencias de Seguridad Social	0.5	0.5	1.1	15.2	14.1	14.7
Resto	(0.3)	0.3	0.0	-10.1	26.2	4.0
<b>Total sin intereses</b>	3.6	1.8	5.4	12.1	7.8	10.2

\* Ver detalles en Anexo 1.

Fuente: Confis.

del gasto propio en el gasto total sin intereses, del 57% en 1990 al 50% en 1997. Como puede advertirse, además, después de haber crecido 1.7 puntos del PIB durante el período 1990-1994, el gasto propio se ha mantenido prácticamente invariable como proporción del PIB durante los tres últimos años.

A pesar de este esfuerzo, el gasto del Gobierno Nacional ha continuado aumentando como resultado de la inercia derivada de compromisos legales. En conjunto, el gasto no discrecional ha mantenido entre 1994 y 1997 una tasa promedio de crecimiento real por encima del 11% anual, sólo ligeramente inferior a la observada entre 1990 y 1994. Los rubros que más han contribuido al crecimiento del gasto no discrecional son las transferencias territoriales y de seguridad social.

## **2. Comparaciones internacionales del gasto público**

A pesar del crecimiento del gasto del Gobierno Nacional durante los últimos años, su nivel, medido como proporción del PIB, se ajusta al promedio de los países de igual nivel de desarrollo. Aceptando la dificultad de hacer comparaciones internacionales, dadas las características diferentes de cada país, a continuación presentamos algunas cifras que ponen en contexto el nivel de gasto público en Colombia y su composición.

El cuadro 8 muestra la descomposición sectorial del gasto de los gobiernos centrales de países con ingresos medios, según clasificación del FMI. El gasto total promedio sin intereses de estos países

asciende a 19.4% del PIB, frente a lo cual el 15.1% del PIB de Colombia aparece relativamente bajo. Sin embargo, se presentan diferencias importantes en la composición del gasto. El gasto en defensa en Colombia supera en más de un 50% el gasto de países con un nivel de ingreso similar. Igualmente, el gasto en educación y salud que ha tenido un crecimiento importante en los últimos años, se ubica por encima del promedio del grupo. Por el contrario, los gastos en vivienda, seguridad social y otros, entre los cuales se incluye la infraestructura, son significativamente inferiores al promedio.

A principios de la década de los noventa se argumentó en Colombia que si bien era necesario mejorar la eficiencia del gasto público, también resultaba indispensable aumentar las asignaciones de gasto a sectores que se consideraban estratégicos, como salud, educación, justicia, defensa e infraestructura. Como resultado de ello, a partir de 1993 se observa un incremento deliberado del gasto público social y el país pasa de tener niveles de gasto social inferiores al promedio latinoamericano y similares a los del grupo de países con gasto social moderado, donde la CEPAL ha clasificado tradicionalmente a Colombia, a tener, en 1996, un nivel de gasto social superior a la media regional, con lo cual puede clasificarse adecuadamente hoy como parte del grupo de países latinoamericanos con gasto social alto (Cuadro 9). De hecho, Colombia ha sido, con Paraguay, el país donde más se ha incrementado en la década actual el gasto social, en particular en capital humano; en este último tipo de inversiones -educación y salud- el país supera hoy ampliamente los promedios regionales.

Este incremento en el gasto social es común a la mayoría de los países de la región, pero en Colombia, a diferencia de lo sucedido en todos los demás países, se presentó en forma simultánea con

---

<sup>4</sup> No se incluyó en el gasto no discrecional el pago de los intereses, pues aunque se trata de un gasto que escapa al control de la Nación, obedece a una lógica diferente, como es la del servicio de la deuda, a la cual se hace referencia más adelante.

## Cuadro 8. COMPARACION INTERNACIONAL DE GASTO SIN INTERESES DEL GOBIERNO CENTRAL (Porcentaje del PIB)

Concepto	Países de ingreso medio <sup>a</sup>	Colombia (Gobierno Central)	
	1983-1990	1990	1996
Educación	2.8	2.7	3.8
Salud	1.2	1.1	1.6
Vivienda	0.6	0.1	0.2
Seguridad social	3.6	0.9	2.1
Gasto social (1+2+4)	8.2	4.9	7.7
Defensa y seguridad	2.0	1.7	3.1
Otros	9.2	3.9	4.3
Total sin intereses	19.4	10.5	15.1

<sup>a</sup> Promedio Ponderado de los datos de Argentina, Barbados, Bolivia, Botswana, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Chipre, República Dominicana, Egipto, El Salvador, Fiji, Filipinas, Guatemala, Hungría, Irán, Jordania, Malasia, Malta, Mauricio, México, Marruecos, Panamá, Papua Nueva Guinea, Paraguay, Perú, Rumanía, Swazilandia, Tailandia, Tunisia, Turquía, Uruguay, Vanuatu, Venezuela y Zimbabwe.

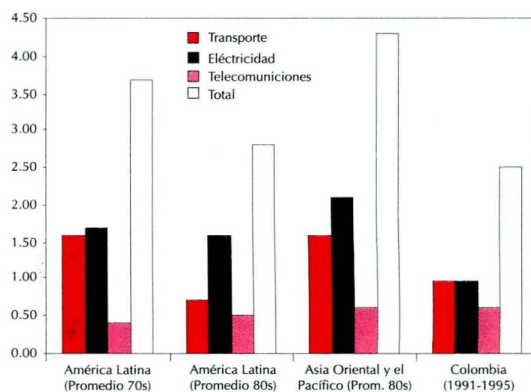
Fuente: FMI (1995) y Confis.

un incremento importante en el gasto en seguridad y defensa. Mientras que los países latinoamericanos disminuyeron su gasto militar de 3.2% del PIB a 1.8% del PIB entre 1985 y 1994, en Colombia el gasto militar se incrementó de 1.6% del PIB a 2.3% en el mismo período y ha continuado creciendo hasta alcanzar 3.1% del PIB en 1996<sup>5</sup>. Otro sector que en Colombia absorbe una mayor proporción de los recursos públicos es el de justicia, que casi duplica el promedio latinoamericano. En Colombia este gasto alcanza el 1.1% del PIB, con un crecimiento de 0.4% del PIB a lo largo de la década, frente a un nivel promedio de 0.6% del PIB en la región<sup>6</sup>.

Existe tal vez una única excepción notable, en la cual Colombia continúa teniendo niveles de

inversión inferiores a los patrones internacionales: la infraestructura física, especialmente la vial. El Gráfico 3 corrobora esta apreciación, al comparar con los promedios latinoamericanos y de países del Sudeste Asiático. De hecho, el Gobierno Nacio-

### Gráfico 3. COMPARACION INTERNACIONAL DEL GASTO EN INFRAESTRUCTURA (% del PIB)



Fuente: Banco Mundial (1994) y DNP.

<sup>5</sup> PNUD (1996) y Confis.

<sup>6</sup> Conpes (1994) y Confis.

**Cuadro 9. EVOLUCION DEL GASTO SOCIAL EN COLOMBIA Y AMERICA LATINA  
(Porcentaje del PIB)**

Países <sup>b</sup>	Gasto social <sup>a</sup>			Gasto en capital humano		
	1990-1991	1994-1995	1996	1990-1991	1994-1995	1996
<b>Gasto social alto</b>	11.6	13.0		4.9	5.2	
Promedio simple	15.1	17.2		7.4	7.9	
Uruguay	18.9	23.6		6.2	6.6	
Costa Rica	19.8	20.8		11.0	11.5	
Panamá	17.1	20.0		10.7	11.1	
Argentina	17.1	18.3		7.7	8.4	
Chile	13.1	13.4		4.7	5.3	
México	8.4	13.1				
Brasil <sup>c</sup>	11.6	11.2		4.1	4.2	
<b>Gasto social moderado <sup>d</sup></b>	9.0	12.2		4.5	7.0	
Promedio simple	9.1	11.3		5.7	7.3	
Colombia	9.2	13.0	15.6	3.9	7.1	8.5
Nicaragua	10.8	10.6		9.6	8.9	
Ecuador	7.8	10.4		4.4	5.9	
Venezuela	8.5			4.8		
<b>Gasto social bajo <sup>e</sup></b>	4.6	5.6		3.5	3.8	
Promedio simple	4.4	5.9		2.7	3.3	
Honduras	7.8	7.6		6.9	6.9	
Paraguay <sup>f</sup>	2.6	6.6		1.5	4.3	
Bolivia	4.6	6.3		n.d.	n.d.	
El Salvador	5.5	5.3		3.6	3.1	
Guatemala	3.3	3.7		2.5	2.4	
República Dominicana	4.7	n.d.		2.3	n.d.	
Perú	2.1	n.d.		2.0	n.d.	
<b>Promedios regionales</b>						
<b>Ponderado</b>	10.6	12.3		4.7	5.4	
<b>Simple</b>	9.6	12.3		5.4	6.6	

<sup>a</sup> Los países se presentan en orden decreciente según la proporción del PIB que destinaron al gasto social en los años 1994-1995.

<sup>b</sup> Cifras promedio de los años 1990-1991 y 1994-1995 para todos los países, excepto Bolivia, Brasil, Chile, Costa Rica, El Salvador México y Panamá, para los cuales se consideró sólo el año 1994.

<sup>c</sup> Comprende el Gasto del Gobierno Central solamente.

<sup>d</sup> En los promedios no se incluye a Venezuela

<sup>e</sup> En los promedios no se incluye a Perú y Rep. Dominicana.

<sup>f</sup> Comprende el gasto del gobierno central presupuestado solamente.

Nota: Los promedios por grupo de países y el promedio total son ponderados con la población de cada país. No se incluye a Perú, Rep. Dominicana y Venezuela. En el gasto de capital humano además se excluyen Bolivia y México.

Fuente: Cepal (1996) y Departamento Nacional de Planeación.

nal invierte una menor proporción del PIB en infraestructura, especialmente vial, de lo que fue típico en el país hasta mediados de los años setenta<sup>7</sup>. No obstante gracias al programa de participación privada, la inversión total en infraestructura, pública y privada, supera también ya los promedios internacionales, aunque sigue siendo insatisfactoria en el sector transporte.

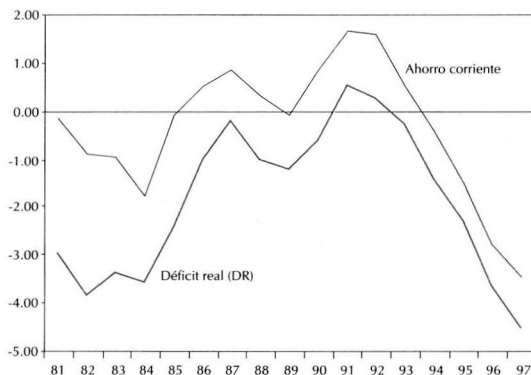
El problema entonces, no pareciera ser el nivel mismo del gasto, sino el hecho que el gasto se incrementó en todos los frentes sin atender la restricción presupuestal de largo plazo. El desbalance estructural de las finanzas del Gobierno no se hizo evidente en el período 1991-1994 debido a que las reformas originadas en la Constitución de 1991, al demandar cantidades incrementales de gasto, sólo hicieron explícita la cantidad de recursos requeridos con posterioridad a 1994. Por otra parte, el financiamiento del mayor nivel de gasto durante el período 1992-1995 fue posible gracias a ingresos transitorios producto del acelerado crecimiento de la demanda agregada, que generó un crecimiento de los ingresos tributarios superior al ritmo de crecimiento de la economía<sup>8</sup>. Este hecho también sirvió para ocultar la naturaleza del problema estructural que se estaba generando y sólo se hizo evidente cuando desaparecieron, con la desaceleración económica, los ingresos tributarios transitorios (véase, al respecto, la sección II.D).

## II. LA CARGA DE INTERESES Y LA MEDICION DEL DEFICIT DEL GOBIERNO NACIONAL.

Tal como lo señalamos en la introducción, las reglas de contratación de deuda pública cambiaron radicalmente en los últimos años, al desaparecer el financiamiento monetario del presupuesto y

cambiar la composición de la deuda pública hacia deuda interna a tasas de mercado. El resultado de ello ha sido un crecimiento muy rápido de los intereses de la deuda. A pesar de una disminución en los niveles de endeudamiento del Gobierno entre 1990 y 1996, de 20.5% del PIB a 15.8% del PIB, las nuevas condiciones de contratación de la deuda pública incrementaron el pago de intereses de 1.3% del PIB en 1990 a 2.1% del PIB en 1996 y se espera que aumente a 2.5% del PIB en 1997. Este rápido crecimiento del pago de intereses ha contribuido en forma importante al deterioro del ahorro corriente y del balance fiscal del Gobierno. Después de alcanzar 1.6% del PIB en 1991, el ahorro corriente se ha deteriorado aceleradamente, volviéndose negativo a partir de 1994 y alcanzará -3.5% del PIB en 1997 (Gráfico 4).

**Gráfico 4. DEFICIT Y AHORRO CORRIENTE DEL GOBIERNO CENTRAL 1985-1997 (% del PIB)**



Fuente: Confis.

<sup>7</sup> Nunpaque y Cuestas (1996).

<sup>8</sup> Talvi (1995) argumenta que las expansiones en consumo generan un incremento endógeno transitorio en los ingresos tributarios, que permiten financiar incrementos en el gasto público sin deteriorar el balance fiscal. No obstante, al cesar este efecto, la expansión del gasto se manifiesta plenamente en el déficit.

El cambio en las condiciones de contratación de la deuda pública y el alto componente inflacionario que incluye el pago de intereses sobre la deuda interna indican que las mediciones tradicionales del déficit sobrestiman el deterioro real que han experimentado las finanzas del Gobierno Nacional. Un hecho adicional que opera en este mismo sentido es, como se señaló en la sección anterior, el efecto que ha tenido el ciclo económico sobre los ingresos tributarios de carácter transitorio. Esta sección presenta diferentes ejercicios mediante los cuales se busca medir en forma más apropiada el balance financiero de la Nación.

### A. Medidas tradicionales de déficit fiscal

En la literatura académica sobre el déficit fiscal<sup>9</sup> se ha aceptado que no existe una única medida del déficit que resuma toda la información necesaria y, por tanto, la forma de medir el déficit dependerá del propósito de análisis. La metodología más difundida es la de operaciones efectivas de caja, en la cual se registran los ingresos y pagos efectivos de la Tesorería<sup>10</sup>, mediante la cual se busca capturar el impacto financiero que la política fiscal tiene sobre la economía en un momento dado. En efecto, el déficit de operaciones efectivas de caja mide las necesidades de financiamiento del Gobierno y, por tanto, la presencia que éste tendrá en los mercados de capitales internos y externos.

El déficit fiscal está dado por la relación:

$$DT_t = I_t - G_t \quad (1)$$

<sup>9</sup> Rangarajan, Basu y Jadhav (1994), FMI (1986) y Blejer y Cheasty (1993).

<sup>10</sup> También se incorporan operaciones sin situación de fondos, es decir, que no pasan por la Tesorería pero que significan un desembolso efectivo de recursos.

donde  $I$  son los ingresos totales y  $G$  los gastos totales del Gobierno. Esta medición del déficit, que en Colombia conocemos como déficit total (DT) y que la literatura define como déficit bruto, determina las necesidades de financiamiento del Gobierno. DT estima la cantidad de recursos adicionales a los ingresos totales que tendrá que movilizar el Gobierno para llevar a cabo una política determinada de gasto público. Sin embargo, al concentrar toda su atención en los requerimientos de financiamiento, DT no necesariamente refleja el estado de las operaciones del Gobierno. Por una parte, puede ser conveniente aislar las operaciones propias del Gobierno de las que éste realiza con otras entidades públicas por motivos de política económica. Por otra, esta medición excluye de los flujos de financiamiento la deuda flotante que generan las cuentas por pagar.

El déficit real (DR), o déficit neto, la medida del déficit tradicionalmente utilizada en Colombia, aísla el primero de estos fenómenos. En efecto, descuenta del déficit total el préstamo neto (PN), o sea las operaciones de crédito o de compra de acciones que realiza el Gobierno con gobiernos regionales o con empresas públicas, con fines distintos a la realización de inversiones de portafolio.

$$DR_t = DT_t + PN_t \quad (2)$$

Por otra parte, es común encontrar que todos los años los Gobiernos dejan cuentas por pagar para ser canceladas en la vigencia siguiente. Siempre y cuando la magnitud de estos pagos sea aproximadamente la misma entre un año y otro, las mediciones tradicionales del déficit, DT y DR, capturan adecuadamente los requerimientos de financiamiento y el balance de las operaciones propias del Gobierno. Sin embargo, en períodos de rápida acumulación o desacumulación de deuda

flotante<sup>11</sup>, es necesario corregir el déficit por este factor, tal como lo sugiere el FMI.

$$DRF_t = DR_t - (F_t - F_{t-1}) \quad (3)$$

Los incrementos o disminuciones en la deuda flotante (F) se incorporan al déficit real para obtener el déficit corregido por la acumulación de deuda flotante (DRF) y así capturar el mayor o menor financiamiento que los proveedores están brindando al Gobierno. Al incorporar esta acumulación o desacumulación de deuda flotante se obtiene que, a pesar de la tendencia de incremento en DR, en 1997 se frenará la tendencia ascendente de DRF, gracias a la reducción esperada en las cuentas por pagar. (Gráfico 5)

Si bien DRF concentra las operaciones propias del Gobierno y la acumulación o desacumulación de deuda flotante, la literatura reconoce que esta medición del déficit no permite identificar cuánto contribuyen los compromisos discrecionales corrientes a aumentar o reducir los requerimientos de financiamiento del Gobierno. En especial, se reconoce que el pago de intereses no constituye un gasto discrecional y que refleja compromisos adquiridos en presupuestos anteriores. Al descontar entonces el efecto de los intereses en el déficit, se obtiene el déficit primario (DP).

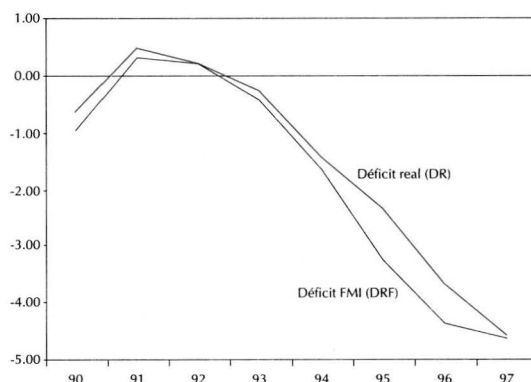
$$DP_t = DR_t + (R_t - RF_t) \quad (4)$$

$$DPF_t = DRF_t + (R_t - RF_t)$$

Nótese que al eliminar el pago de intereses (R) del balance fiscal del Gobierno también se están

<sup>11</sup> La deuda flotante se refiere a obligaciones del Gobierno con sus proveedores por la adquisición de bienes y servicios, que no alcanzan a ser canceladas antes del cierre del ejercicio fiscal.

**Gráfico 5. COMPARACION DEFICIT REAL VS. DEFICIT AJUSTADO POR DEUDA FLOTANTE 1990-1997 (% del PIB)**



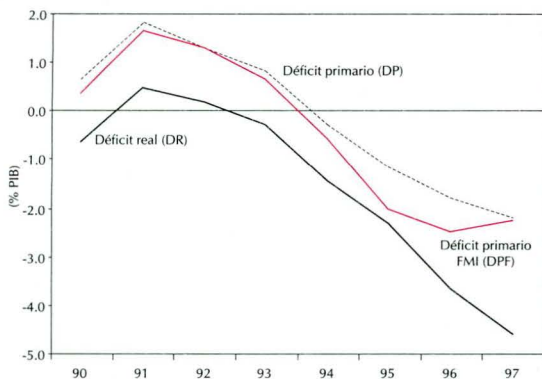
Fuente: Confis.

eliminando los rendimientos financieros que el Gobierno obtuvo por inversiones de portafolio registrados en sus ingresos (RF). DP es, así, el déficit real neto del pago y recepción de intereses. Esta medición del déficit indica en qué forma están afectando los compromisos actuales las necesidades de financiamiento y refleja de manera más precisa las operaciones reales del Gobierno.

El Gráfico 6 presenta la evolución del déficit real y del déficit primario del Gobierno Nacional. Como se puede observar, la brecha existente entre los dos comienza a aumentarse a partir de 1995, en la medida en que el pago de intereses absorbe una mayor proporción de los pagos totales del Gobierno. Simultáneamente se puede observar que a pesar de que se espera que el déficit real continúe aumentando en 1997, el déficit primario, ajustado por la variación de cuentas por pagar, disminuye. Esta medición refleja, así, en forma precisa el esfuerzo de ajuste del gasto corriente y torna más evidente la forma estrecha como la dinámica del pago de intereses de la deuda pública viene determinando la evolución del déficit fiscal.



**Gráfico 6. COMPARACION DEFICIT REAL VS. DEFICIT PRIMARIO 1985-1997 (% del PIB)**



Fuente: Confis.

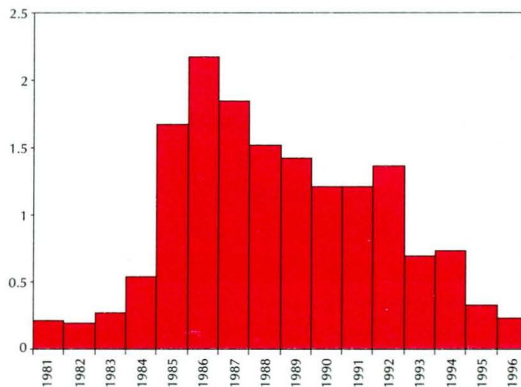
**B. Los cambios en las reglas de endeudamiento y el déficit**

Con anterioridad a 1992, el Gobierno Central se beneficiaba de los préstamos de emisión del Banco de la República que, al tener tasas de interés subsidiadas, permitían al Gobierno financiarse sin que este financiamiento se reflejara en mayores déficit. A partir de la expedición de la Ley 31 de 1992, mediante la cual se estableció la independencia del banco central y se suspendió el financiamiento monetario del Gobierno, el acervo de deuda interna se ha venido reemplazado por TES, que reconocen intereses de mercado. Esta sustitución ha implicado una elevación de las tasas de interés reales de la deuda interna, de -22% en 1990 a 5.8% en 1996. Al comparar el pago de intereses internos en 1985 y 1997, años en los cuales el acervo de deuda interna presenta niveles cercanos al 7.5% del PIB, observamos que mientras en 1985 éstos representaron 0.4% del PIB, en 1997 representarán 1.6% del PIB. Adicionalmente, a partir de 1991, el Gobierno aumentó su acceso al crédito interno con el fin de aliviar la presión que el endeudamiento público externo pudiera ejercer

sobre la tasa de cambio. La deuda interna pasó de 5.2% en 1990 a 7.6% del PIB en 1996. Según lo hemos señalado, la conjunción de estos dos factores explica la rápida elevación del pago de intereses en los últimos años.

El cambio estructural en las condiciones de endeudamiento interno del Gobierno hace difícil la comparación de los déficit actuales con los observados con anterioridad a 1995. Para hacer DT comparable en el tiempo, es necesario corregir las series históricas del déficit total haciendo explícito el subsidio que recibía el Gobierno por concepto del pago de intereses de la deuda. Para cuantificar el subsidio de los intereses, comparamos las tasas de interés implícitas de la deuda interna con un indicador de las tasas de mercado (CDTs a 90 días), corrigiéndolas por una prima de cero riesgo para el Gobierno (estimada en -0.5%). El subsidio se obtiene de aplicar este diferencial al acervo de deuda interna del período anterior (Cuadro 10). El Gráfico 7 ilustra la magnitud de este subsidio, que alcanzó 2.2% del PIB en 1986 y

**Gráfico 7. SUBSIDIO AL ENDEUDAMIENTO INTERNO DEL GOBIERNO NACIONAL 1981-1996 (% del PIB)**



Fuente: DGCP y Confis.

## Cuadro 10. CALCULO DE SUBSIDIO AL ENDEUDAMIENTO INTERNO

Año	Saldo (% del PIB)	Intereses (% PIB)	Tasa de interés implícita (%)	Tasa CDT's 90 días (%)	Subsidio (% del PIB)
1984	7.52	0.36	13.3	35.3	0.5
1985	9.04	0.38	6.5	35.7	1.7
1986	8.84	0.19	2.8	31.3	2.2
1987	8.02	0.28	4.2	31.0	1.8
1988	7.10	0.36	6.0	33.7	1.5
1989	5.99	0.42	7.7	33.1	1.4
1990	5.20	0.26	5.8	35.7	1.2
1991	5.39	0.22	5.4	36.7	1.2
1992	6.43	0.20	4.8	26.2	1.4
1993	7.12	0.63	12.4	25.3	0.7
1994	5.57	0.58	11.2	28.9	0.7
1995	6.89	0.94	21.4	31.8	0.3
1996	7.64	1.57	27.8	30.6	0.2
1997	9.38	1.91	30.9	30.5	0.0

Fuente: DGCP, Confis y Banco de la República (1996).

que estuvo por encima del 1% del PIB hasta 1992. Entre 1993 y 1994 se mantuvo en 0.7% del PIB, ya no por el financiamiento monetario sino por la colocación de TES con entidades públicas a tasas inferiores a las de mercado, práctica que se eliminó en 1996.

Otro elemento que ha contribuido al deterioro de las finanzas del Gobierno Nacional ha sido la reforma de la seguridad social, la cual, según cálculos de la Comisión para la Racionalización del Gasto y las Finanzas Públicas, ha significado un incremento permanente en el gasto del Gobierno de 0.5% del PIB<sup>12</sup>. Estos mayores pagos corresponden a las nuevas obligaciones establecidas por la Ley 100 de 1993, dentro de las cuales se encuentran los mayores aportes para pensiones

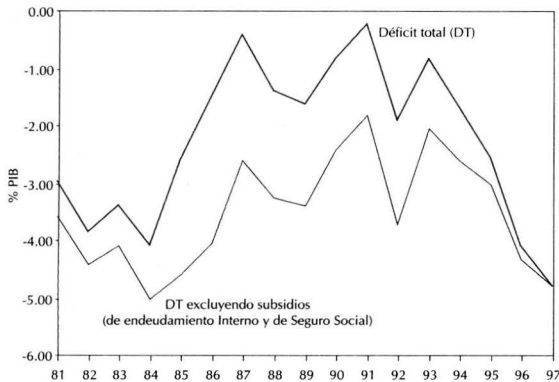
<sup>12</sup> Este cálculo no tiene en cuenta los aportes para salud ni los pagos directos de pensiones públicas, que crecen al 8% real por año y que se pagan con cargo al presupuesto nacional, dado que con anterioridad a 1993 no se constituyeron reservas para este fin.

(0.1% del PIB), al régimen subsidiado de pensiones (0.1%), contribuciones al régimen de riesgos profesionales (0.04%) y mayores pagos pensionales (0.25%), entre otros<sup>13</sup>.

El Gráfico 8 presenta el déficit total del Gobierno para el período 1981-1997 y la serie corregida por el costo de oportunidad de la deuda interna y por los costos incrementales de la seguridad social. Esta serie corregida del déficit permite establecer sobre una base comparable cuál ha sido la magnitud del deterioro real en las finanzas del Gobierno Central en los últimos años o, lo que es equivalente, separar el deterioro asociado con la política de aumento del gasto del efecto del cambio en las reglas de endeudamiento interno y pagos a la seguridad social. Como se puede observar, con las reglas actuales, el déficit del Gobierno nunca habría sido inferior a 1.8% del PIB desde 1981. Entre este

<sup>13</sup> Comisión de Racionalización del Gasto y de las Finanzas Públicas (1997).

**Gráfico 8. EVOLUCION DEL DEFICIT DEL GOBIERNO CENTRAL EXCLUYENDO SUBSIDIOS AL ENDEUDAMIENTO INTERNO Y SUBESTIMACION DE COTIZACION DE SEGURIDAD SOCIAL (% del PIB)**



Fuente: Confis.

año y 1986 osciló entre 3% y 5% del PIB y entre 1987 y 1995 se situó entre 2% y 4% del PIB, con excepción de 1991, cuando se redujo a 1.8% del PIB. El promedio para el período 1987-1993 alcanzó 2.7% del PIB, lo cual indica que el deterioro observado en los últimos años ha sido de 2% y no de 4% del PIB, como lo sugiere la medición tradicional del déficit.

Este ejercicio sugiere, además, que el ajuste de 1985-1986 fue mucho más gradual de lo que indican las mediciones tradicionales ya que todavía en 1986 el déficit habría sido de 4% del PIB, si el Gobierno hubiese tenido que contratar en aquella época endeudamiento interno a tasas de mercado. Por lo tanto, una diferencia esencial entre el ajuste actual y aquel que se realizó a mediados de la década pasada es precisamente la diferencia radical en las reglas de contratación de la deuda interna. En efecto, bajo estas condiciones todo ajuste requiere un esfuerzo mucho mayor, ya sea en materia de ingresos o de gastos. De hecho, aún el

ejercicio anterior subestima el efecto que dicho cambio en las reglas de juego tiene sobre las finanzas públicas, ya que sólo tiene en cuenta el efecto de los mayores pagos de intereses en el período corriente e ignora el impacto que la acumulación de deuda pública tiene sobre los pagos de intereses en los periodos subsiguientes.

### C. El déficit operacional

Una forma alternativa de aislar el impacto de los intereses sobre el déficit resulta de reconocer que a partir de 1996 cerca del 70% del pago de intereses corresponde al rendimiento financiero necesario para compensar la pérdida de valor del dinero por la inflación. Este componente inflacionario de los intereses distorsiona la magnitud del déficit en períodos de inflación alta o moderada.

Como el componente inflacionario de los intereses corresponde al reconocimiento de un rendimiento que evita la pérdida de valor del principal, el déficit total podrá ser equivalente a esa magnitud sin incrementar el valor real de la deuda. Por lo tanto, para mantener el mismo nivel de endeudamiento en términos reales, el saldo de la deuda debe incrementarse en el componente inflacionario de los intereses. Es decir, que para mantener la misma composición de los portafolios, la deuda pública en poder del sector privado debe crecer por lo menos con el componente inflacionario de los intereses y estos incrementos serán fácilmente acomodados en los portafolios sin desplazar la inversión privada.

En consecuencia, una medida más adecuada del déficit real es el déficit operacional, que elimina del DR el componente inflacionario de los intereses.

$$\begin{aligned}
 DO_t &= DR_t + \mu_t B_{t-1} \\
 DOF_t &= DRF_t + \mu_t (B_{t-1} + F_{t-1})
 \end{aligned}
 \tag{5}$$

donde  $\mu_t$  es la inflación del período  $t$ ,  $B_{t-1}$  es el saldo de la deuda pública a fin del período anterior y  $F_{t-1}$  es el saldo de la deuda flotante.

El Cuadro 11 estima el déficit operacional durante los últimos años, los únicos para los cuales tiene sentido esta estimación, ya que el subsidio al endeudamiento interno es reducido o ha desaparecido. Como se puede apreciar, la magnitud de esta corrección ha venido aumentando gradualmente en los tres últimos años, del 1.1% del PIB en 1995 al 1.5% en 1997, según la metodología corriente de operaciones efectivas de caja, y de 1.2% al 1.8% del PIB si se incluyen las cuentas por pagar. Esto significa que las necesidades de financiamiento del Gobierno Nacional expresadas en términos reales, son cercanas al 3% del PIB y no al 4.6%, como lo indica la medida más tradicional del déficit.(Cuadro 11)

## D. Déficit ajustado por el ciclo económico

Los indicadores tradicionales del déficit no distinguen entre los incrementos transitorios en el déficit fiscal generados por los ciclos de la actividad económica y los incrementos generados por cambios estructurales en la política fiscal. En los países desarrollados se utilizan estabilizadores automáticos a la actividad económica que buscan aliviar la carga tributaria sobre el sector privado en épocas de recesión, incentivando, así, la recuperación de la demanda. Así mismo, estos países cuentan con seguros de desempleo y programas de asistencia social que aumentan sus erogaciones en épocas de desaceleración económica, ante la mayor proporción de la población que acude a estos mecanismos de soporte social. Por lo tanto, es de esperar que el déficit fiscal aumente ante una desaceleración de la

**Cuadro 11. DEFICIT REAL Y OPERACIONAL DEL GOBIERNO NACIONAL (Porcentaje del PIB)**

	1995 <sup>a</sup>	1996	1997
<b>Pagos de Caja</b>			
<b>Déficit Real</b>	-2.39	-3.73	-4.63
Componente Inflacionario	1.06	1.30	1.46
Externo	0.15	0.13	0.23
Interno	0.91	1.18	1.23
<b>Déficit Operacional</b>	-1.36	-2.42	-3.17
<b>Pagos FMI</b>			
<b>Déficit Real</b>	-3.28	-4.43	-4.69
Componente Inflacionario	1.17	1.54	1.75
Externo	0.15	0.13	0.23
Interno	0.91	1.18	1.23
Deuda Flotante	0.11	0.24	0.30
<b>Déficit Operacional</b>	-2.14	-2.89	-2.94

<sup>a</sup> Para este año sólo se resta la parte del componente inflacionario que corresponde al pago efectivo de intereses de la deuda interna, debido a que la tasa de interés implícita de ésta es inferior a la inflación.

Fuente: Confis.

actividad económica y disminuya con la recuperación.

La ausencia de seguro de desempleo y de programas masivos de asistencia social en Colombia implica que el déficit fiscal es menos sensible a los ciclos de actividad económica que en los países desarrollados, pero que de todas formas la desaceleración de la economía tiene efectos sobre el recaudo de impuestos. Resulta importante, entonces, separar los incrementos en el déficit fiscal originados por las oscilaciones en el ciclo económico de aquellos originados en una política deliberada de aumento en el déficit fiscal.

En los países de la OECD<sup>14</sup> se utiliza una medición del déficit estructural que descuenta del déficit observado el componente cíclico. Ignorando los efectos del ciclo sobre el gasto, que no parecen relevantes para el caso colombiano, podemos definir el déficit real y el déficit operacional corregidos por el ciclo económico como:

$$\begin{aligned} DRCE_t &= DR_t - t_0 (Y_t - Y^p) \\ DOCE_t &= DO_t - t_0 (Y_t - Y^p). \end{aligned} \quad (6)$$

donde  $t_0$  representa el recaudo tributario como porcentaje del PIB de un año base y  $Y^p$  el PIB potencial. El componente cíclico  $t_0(Y_t - Y^p)$  mide los mayores o menores recaudos originados en las desviaciones del PIB de un año frente al PIB potencial.

Para estimar estas relaciones para Colombia, utilizamos los promedios observados en el período 1992-1995, corrigiendo  $t_0$  por el incremento en las tarifas de renta e IVA introducido por las leyes 6 de

1992 y 223 de 1995. Para el cálculo del PIB potencial estimamos la utilización media de la capacidad instalada en el período 1980-1994<sup>15</sup>.

Este cálculo del componente cíclico supone que el coeficiente de importaciones se mantiene constante y, por tanto, que las desviaciones de los recaudos obedecen exclusivamente a desviaciones del producto frente a su nivel potencial. Sin embargo, ante el cambio estructural en la economía, producto de la apertura se generó un aumento transitorio de las importaciones superior al efecto permanente inducido por ese cambio estructural. Para cuantificar ese componente, calculamos el coeficiente de importaciones promedio para el período 1992-1995 y la tarifa implícita de las importaciones para ese mismo período. De esta manera podemos corregir los estimativos anteriores por las desviaciones que el coeficiente de importaciones puede presentar frente a su nivel promedio.

$$\begin{aligned} DRCE_t' &= DRCE_t - t_m (m_t - m_0) Y_t \\ DOCE_t' &= DOCE_t - t_m (m_t - m_0) Y_t \end{aligned} \quad (7)$$

donde  $t_m$  es la tarifa implícita de las importaciones,  $m_0$  el coeficiente de importaciones promedio del período y  $m_t$  el coeficiente de importaciones del año  $t$ <sup>16</sup>.

En el cuadro 12 se presentan los resultados de la estimación realizada para el período comprendido entre 1990 y 1997. En la primera columna del

<sup>15</sup> Cálculos basados en la metodología utilizada en Sánchez (1991).

<sup>16</sup> Los coeficientes  $m$  corresponden a la relación de importaciones a PIB expresados en pesos y por tanto reflejan tanto el efecto del volumen de importaciones como de la revaluación o devaluación real del tipo de cambio.

<sup>14</sup> FMI (1986).

cuadro se presenta el cálculo del efecto del ciclo económico sobre el comportamiento de los ingresos totales y en la segunda el efecto adicional, explicado por las variaciones en el coeficiente de las importaciones. El primer componente alcanza a representar 0.29% del PIB en ingresos adicionales en 1994 y 0.23% del PIB en 1995, mientras que en 1996 significó un menor recaudo por 0.33% del PIB y se espera que en 1997 el menor recaudo alcance 0.6% del PIB. El segundo componente también alcanza un pico en 1994, de 0.26% del PIB, y comienza a disminuir desde 1995, representado un menor recaudo por 0.17% del PIB en 1996 y 0.44% en 1997. El efecto combinado significó ingresos adicionales por 0.55% del PIB en 1994, mientras que en 1996 el efecto fue un menor recaudo por 0.5% del PIB y se espera que en 1997 se obtengan ingresos tributarios inferiores en 1% debido a los efectos de la desaceleración económica.

El cuadro 13 presenta los déficit real y operacional corregidos por el componente del ciclo económico. Utilizando la metodología de FMI se observa que el deterioro en el déficit real estructural fue bastante significativo entre 1992 y 1995, pasando de un superávit de 0.67% del PIB a un déficit de 3.57%

del PIB, lo que refleja incrementos promedio de 1.4% del PIB por año en ese período, mientras que el deterioro fue de sólo 0.36% del PIB en 1996. Por el contrario, para 1997 se espera un cambio en la tendencia al presentarse una disminución en el déficit de 0.28% del PIB. De igual manera el déficit operacional estructural presenta una mejoría en 1997, al disminuir de 2.39% a 1.9% del PIB.

Estos resultados demuestran cómo los ingresos transitorios percibidos en el período 1993-1995 permitieron mantener las mediciones tradicionales de déficit relativamente bajas, al tiempo que se presentaban deterioros importantes en el déficit estructural. Al desaparecer estos ingresos transitorios, este deterioro se hizo evidente y se reflejó en incrementos en el déficit real. Los déficit corregidos por el ciclo económico presentan una mejoría en 1997, como reflejo del proceso de ajuste en curso.

### III. DINAMICA DE LA DEUDA PUBLICA NACIONAL

A pesar del incremento en el déficit del Gobierno Central, los mayores déficit no se han reflejado en incrementos equivalentes en los niveles de

**Cuadro 12. COMPONENTE CICLICO DE LOS INGRESOS DEL GOBIERNO NACIONAL (Porcentaje del PIB)**

	Efecto ciclo económico	Efecto coeficiente de importaciones	Efecto Total
1991	-0.31	-0.73	-1.04
1992	-0.11	-0.41	-0.52
1993	0.20	0.09	0.29
1994	0.29	0.26	0.55
1995	0.23	0.06	0.29
1996	-0.33	-0.17	-0.50
1997	-0.60	-0.44	-1.04

Fuente: Confis.

**Cuadro 13. DEFICIT REAL Y OPERACIONAL DEL GOBIERNO NACIONAL CORREGIDO POR CICLO ECONOMICO (Porcentaje del PIB)**

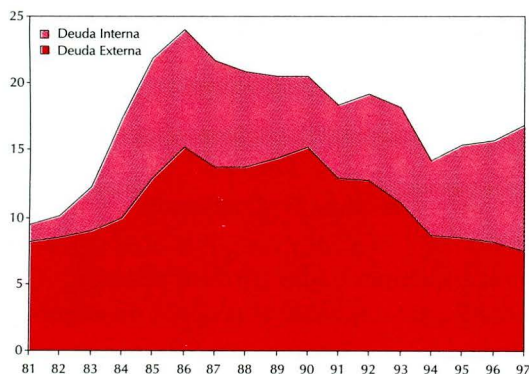
	Operaciones efectivas	Metodología FMI
<b>Déficit real</b>		
1991	1.49	1.31
1992	0.68	0.67
1993	-0.62	-0.79
1994	-2.02	-2.28
1995	-2.69	-3.57
1996	-3.23	-3.93
1997	-3.59	-3.65
<b>Déficit operacional</b>		
1995 <sup>a</sup>	-1.62	-2.40
1996	-1.92	-2.39
1997	-2.13	-1.90

<sup>a</sup> Para estos años sólo se resta la parte del componente inflacionario interno que corresponde al pago efectivo de intereses, debido a que la tasa de interés implícita de la deuda interna es inferior a la inflación.

Fuente: Confis.

endeudamiento público. El saldo de la deuda del Gobierno Central alcanzó 15.7% del PIB al finalizar 1996 y se espera que aumente al 16.8% del PIB en 1997 (Gráfico 9). Estos niveles son inferiores a los

**Gráfico 9. COMPOSICION DE LA DEUDA COLOMBIANA (% del PIB)**



Fuente: Dirección General de Crédito Público y Confis.

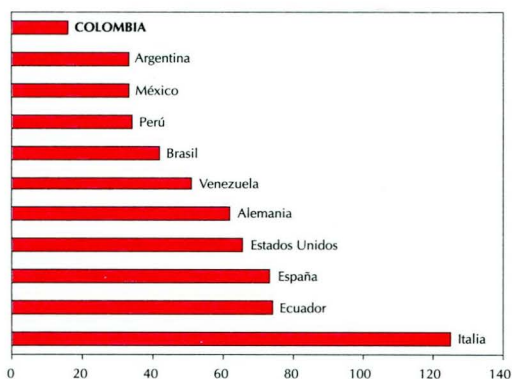
observados durante la década pasada, cuando el saldo de la deuda sobrepasó el 24% del PIB, e incluso a los niveles de principios de los noventa (ligeramente inferior al 20%).

Estos niveles de endeudamiento del Gobierno Central colombiano son bajos para los estándares latinoamericanos e internacionales. El Gráfico 10 presenta una comparación con una muestra de países de la región y países desarrollados. El nivel de endeudamiento público en Colombia es muy inferior al de otros países latinoamericanos, cuyas deudas oscilan entre 35% y 50% del PIB y en algunos casos, como Ecuador, superan el 70%. Los países desarrollados presentan niveles de endeudamiento muy superiores, que se sitúan entre el 60% y el 80% del PIB, y en algunos casos, como en Italia, superan el 100% del PIB.

El contraste entre los altos niveles de déficit y el moderado incremento en los niveles de endeudamiento es uno de los aspectos paradójicos y poco resaltados de la coyuntura fiscal actual. Ello obedece principalmente a que la inflación, la revaluación del peso y el crecimiento del PIB tienden a reducir la relación Deuda Pública/PIB y, en menor medida, a que los procesos de privatización han disminuido los requerimientos de endeudamiento.

Para mostrar formalmente estas relaciones, cabe anotar, en primer término, que, como el nivel de endeudamiento relevante no es el saldo nominal de la deuda ( $B_t$ ) sino su relación con el PIB,  $B_t/Y_t$ , el crecimiento del PIB permite un nivel de endeudamiento que no se traduce en un incremento en esta relación. Cuando el PIB crece, el stock de deuda pública puede aumentar en un monto equivalente a  $g_t B_{t-1}$ , donde  $g_t$  es la tasa de crecimiento del PIB, sin afectar la composición de los portafolios del sector privado. Así mismo, según

**Gráfico 10. DEUDA TOTAL DEL GOBIERNO CENTRAL COMPARACION INTERNACIONAL 1996 (% del PIB)**



Fuente: World Financial Markets primer trimestre de 1997 y Dirección General de Crédito Público.

vimos en una sección anterior, el acervo de deuda pública puede crecer todos los años por el componente inflacionario de los intereses ( $\mu B_{t-1}$ ) sin afectar los niveles reales de endeudamiento. El efecto conjunto de estos dos factores, que equivale al 2% del PIB en 1997, constituye un nivel de déficit sostenible en el tiempo, dado que no incrementa la relación Deuda Pública/PIB.

Por otra parte, la revaluación (devaluación) del peso disminuye (aumenta) el valor real en pesos de la deuda externa en un monto equivalente a  $e_t BE_{t-1}$ , donde  $e_t$  es la tasa de revaluación (devaluación) real y BE es el saldo de la deuda externa. Por último, los ingresos por privatizaciones ( $P_t$ ) y la utilización de portafolio constituido en períodos anteriores ( $C_t$ ) disminuyen las necesidades de endeudamiento<sup>17</sup>. Así las cosas, los incrementos

<sup>17</sup> Si bien las privatizaciones y la utilización de portafolio disminuyen las necesidades de financiamiento, también generan una disminución en el patrimonio de la Nación lo cual no queda reflejado en las cuentas fiscales.

en las relaciones de endeudamiento no estarán dados por el déficit total sino por la expresión:

$$-(B_t - B_{t-1})/Y_t = DT_t/Y_t - \mu_t B_{t-1}/Y_t - g_t B_{t-1}/Y_t - e_t BE_{t-1}/Y_t - P_t/Y_t - C_t/Y_t - \varepsilon_t \quad (9)$$

donde  $\varepsilon_t$  es un residuo que captura la interrelación entre los demás términos. El Cuadro 14 presenta la desagregación del déficit total por fuentes de financiación según la ecuación (9), obteniendo como residuo el incremento necesario en el stock de deuda pública. Así, por ejemplo, en 1996, el déficit total de 4.2% del PIB, estuvo compensado por un componente inflacionario de los intereses equivalente al 1.3%, una revaluación del peso que redujo la relación de endeudamiento en 0.9%, privatizaciones y utilización del portafolio de tesorería de 0.8% y 0.5% respectivamente, y un efecto del crecimiento económico equivalente al 0.3% del PIB. De esta manera un déficit total de 4.2% del PIB, en 1996, sólo significó un incremento en el endeudamiento de 0.3% del PIB.

Sin embargo, esta situación no es sostenible en el tiempo por cuanto los recursos de las privatizaciones y del portafolio de tesorería son transitorios y porque, en el largo plazo, la tasa de cambio debe situarse en su nivel de paridad y, por tanto, no deben esperarse disminuciones en el saldo de la deuda externa por la revaluación del peso. No obstante, los bajos niveles de endeudamiento representan una fortaleza de la situación fiscal en Colombia y ofrecen un margen de maniobra mientras se llevan a cabo las reformas estructurales necesarias. Dado que se requieren reformas de tipo legal y constitucional que toman tiempo en ser aprobadas e instrumentadas, resulta indispensable comenzar el proceso de inmediato, para que las reformas tengan efectos en pocos años, sin deteriorar significativamente los indicadores de endeudamiento.



#### Cuadro 14. FUENTES DE FINANCIAMIENTO DEL GOBIERNO CENTRAL

Concepto	Porcentaje del PIB	
	1995	1996
<b>Déficit total</b>	2.6	4.2
Componente Inflacionario	1.1	1.3
Gan. o (Pérd) por revaluación	-0.4	0.9
Privatizaciones	0.0	0.8
Crecimiento PIB	0.8	0.3
Portafolio tesorería <sup>a</sup>	-0.1	0.5
<b>Cambio de stock de deuda</b>	1.2	0.3

<sup>a</sup> Incluye el residuo  $\epsilon^t$

Fuente: Confis.

#### IV. BALANCE DEL SECTOR PUBLICO CONSOLIDADO

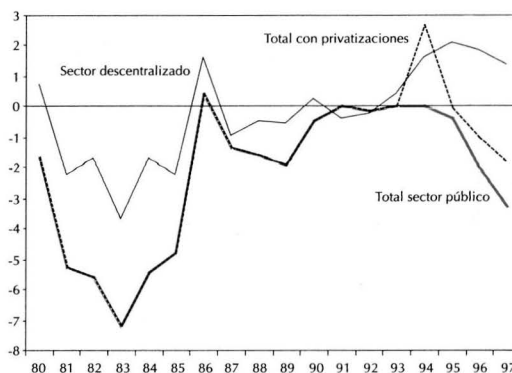
Como el deterioro fiscal se ha concentrado en el Gobierno Central, el desempeño del sector público descentralizado ha recibido escasa atención por parte de los analistas. De cierta manera, este enfoque del problema tiende a exagerar la magnitud del desequilibrio fiscal, porque deja de lado precisamente aquella parte del sector público que arroja un balance positivo, y que compensa en parte el déficit del Gobierno Central.

Es importante recordar que el superávit del sector público descentralizado es sólo de ocurrencia reciente. De hecho, con pocas excepciones, hasta 1992 el sector descentralizado arrojaba déficit recurrentes (Gráfico 11 y Cuadro 15). Numerosos factores contribuyeron a explicar ese importante cambio, entre ellos el buen desempeño del sector eléctrico, como resultado de un sostenido esfuerzo de ajuste y modernización adelantado desde mediados de la década de los ochenta, y al de empresas como Ecopetrol y Telecom, gracias a los nuevos hallazgos de crudo y a la expansión de las telecomunicaciones. Sin embargo, el más impor-

tante es el superávit de la seguridad social, como resultado del aumento de las cotizaciones para salud y pensiones determinado por la Ley 100 de 1993.

De esta manera, el problema de las finanzas del sector público es mucho menos apremiante de lo que lo es para la Nación. Sólo a partir de 1995 comienza a presentarse déficit consolidado, como se aprecia en el Gráfico 11, pero dicho déficit ha estado considerablemente atenuado por las privatizaciones, que han sido importantes principalmente en 1994 y 1996, y se estima que lo sean nuevamente en 1997. No obstante, si bien el tamaño de este déficit es reducido para los patrones internacionales, y en relación con los niveles del primer lustro de los ochenta, debe observarse que su tendencia es creciente, previéndose que en 1997 alcance el 1.8% del PIB después de privatizaciones (Cuadro 15). Esto ha sido resultado principalmente de la tendencia creciente del déficit del Gobierno Central, reforzada por la reciente disminución del superávit de la seguridad social, ante un crecimiento de la nómina pensional

**Gráfico 11. BALANCE DEL SECTOR PUBLICO NO FINANCIERO Y DESCENTRALIZADO (% del PIB)**



Fuente: Departamento Nacional de Planeación, Banco de la República y Confis.

## Cuadro 15. BALANCE FISCAL DEL SECTOR PUBLICO NO FINANCIERO

	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Gobierno nacional	-2.52	-1.09	-0.31	-1.07	-1.27	-0.68	0.44	0.16	-0.33	-1.48	-2.39	-3.73	-4.63
Sector descentralizado	-2.27	1.54	-1.01	-0.54	-0.59	0.22	-0.43	-0.30	0.38	1.52	2.04	1.79	1.34
Total sector público	-4.78	0.45	-1.31	-1.61	-1.86	-0.46	0.02	-0.14	0.05	0.04	-0.36	-1.94	-3.28
Privatizaciones	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	2.61	0.28	0.92	1.47
Total con privatizaciones	-4.78	0.45	-1.31	-1.61	-1.86	-0.46	0.02	-0.14	0.05	2.65	-0.07	-1.03	-1.81

Fuente: Departamento Nacional de Planeación, Banco de la República y Confis.

superior al 8% anual en los últimos años. Para detener esta tendencia es imperativo, por lo tanto, quebrar la tendencia del déficit del Gobierno Nacional, ya que es previsible que el superávit de la seguridad social continúe su tendencia descendente en los próximos años.

### V. CONCLUSIONES: ¿QUE SIGUE?

A pesar de los esfuerzos por contener el crecimiento del gasto propio y de reducir el rezago presupuestal, el déficit total del Gobierno continúa en aumento, principalmente por la escasa dinámica de los ingresos y por el rápido crecimiento de los intereses y de algunos rubros de transferencias. No obstante, los déficit primario y operacional del Gobierno Nacional, medidos de acuerdo a la metodología del FMI, han tendido a estabilizarse y el déficit operacional estructural se ha reducido en 1997, gracias al ajuste fiscal en curso. En cualquier caso, los niveles actuales del déficit son preocupantes, no sólo por los elevados niveles de financiamiento que requieren sino porque, en el mediano plazo, los superávit observados en el resto del sector público no financiero tenderán a desaparecer. Como se mencionó arriba, un financiamiento equivalente al espacio generado por el componente inflacionario de los intereses y el crecimiento del PIB (un 2% del PIB) no ejerce presiones sobre los portafolios privados ni sobre la relación Deuda

Pública/PIB. Sin embargo, el financiamiento adicional requerido sí puede generar presiones, tanto en el mercado interno de crédito como en el mercado cambiario, aumentando las tasas de interés domésticas o presionando una apreciación de la moneda. Por lo tanto, es necesario consolidar el ajuste de las finanzas del Gobierno Central que se ha iniciado en 1997.

El ajuste deberá ser gradual y deberá concentrarse tanto en ingresos como en egresos. En primer lugar, la desaceleración de la economía, como consecuencia de la política de estabilización llevada a cabo desde fines de 1994, hace poco aconsejable una política de ajuste procíclica, que acentúe la caída de la demanda agregada. Por otra parte, la ausencia de subsidios al endeudamiento interno del Gobierno y la gran inflexibilidad del presupuesto impiden recortes drásticos y exigen un laborioso proceso de construcción de consensos políticos para adoptar las reformas legales e incluso constitucionales necesarias. Esto significa que para lograr un ajuste fiscal duradero serán necesarias medidas complementarias en el frente de los ingresos. Entre ellas se destacan aquellas dirigidas a combatir la evasión y el contrabando, y así dinamizar los ingresos sin recurrir a incrementos en las tarifas de los impuestos existentes, como lo contempla la reciente reforma tributaria. Estas acciones deberán ser complementadas con una

mejora en la administración tributaria, para facilitar el control de la evasión y el contrabando y combatir la corrupción.

Adicionalmente, con base en las recomendaciones de la Comisión de Racionalización del Gasto y de las Finanzas Públicas, el Gobierno viene estudiando con especial interés una reforma constitucional orientada a flexibilizar el presupuesto, incluyendo la modificación de la base de liquidación de las transferencias territoriales, que hoy en día impide que los esfuerzos por mejorar los ingresos de la Nación resulten en un saneamiento de la situación fiscal del Gobierno. En este sentido, la Comisión recomienda fijar las transferencias como un porcentaje del PIB, lo cual permite devolver la autonomía a la política tributaria, evitando que los mayores ingresos generen automáticamente mayores gastos.

Otra de las recomendaciones de la Comisión que debe recibir toda la atención es la de introducir alguna norma de orden constitucional que garantice el equilibrio fiscal y la estabilidad de las finanzas públicas. Más que eliminar la posibilidad de presentar un déficit fiscal en un año en particular, lo que se buscaría sería una norma que diera prioridad al ajuste fiscal cuando la situación así lo exija. En este sentido, podría establecer que, bajo condiciones fiscales críticas, tales como un déficit primario durante dos años consecutivos, se podría suspender la obligatoriedad de cumplimiento de las leyes de gasto y se podrían modificar destinaciones específicas de rentas, con el fin de introducir los correctivos necesarios a las finanzas públicas. Una norma de este tipo no impediría la utilización del déficit fiscal como herramienta de estabilización de corto plazo, pero apuntaría a garantizar el equilibrio fiscal primario en el largo plazo.

Una vez realizadas las reformas de tipo constitucional aquí propuestas, sería aconsejable llevar a cabo una reforma tributaria orientada a racionalizar el sistema tributario, simplificándolo y haciendo más homogénea y equitativa la distribución de la carga impositiva. No se trataría en este caso de incrementar las tarifas de los impuestos nacionales existentes ni de crear nuevos impuestos, pero sí de eliminar una gran diversidad de exenciones y exclusiones que diferentes grupos y sectores han adquirido en la negociación de las últimas reformas tributarias. Se buscaría, así, desarrollar un sistema tributario sencillo y transparente que garantice la neutralidad de los impuestos, eliminando los beneficios injustificados con que hoy cuentan algunos sectores económicos.

En el mediano plazo, la sostenibilidad de las finanzas públicas estará íntimamente ligada a la evolución de la seguridad social. Las proyecciones de diferentes analistas<sup>18</sup> coinciden en señalar que el sector de seguridad social público se volverá deficitario en cinco a diez años y sus faltantes presionarán aún más las finanzas públicas, exigiendo aportes del presupuesto nacional cuando se agoten las reservas pensionales. Esto impone una restricción muy importante a la política fiscal, que hace urgente continuar con el proceso de saneamiento estructural, para que el Gobierno se pueda acomodar a la nueva realidad que imponen los déficit previsible de la seguridad social. Para corregir estos últimos, será necesario introducir reformas al régimen de seguridad social, entre ellas reducir el período de transición, moderar regímenes especiales, como el de la fuerza pública,

---

<sup>18</sup> Comisión para la Racionalización del Gasto y de las Finanzas Públicas (1996).

y modificar las reglas del sistema en cuanto a requisitos para acceder a la garantía de la pensión mínima y traslados entre regímenes.

Del análisis y evidencia presentada a lo largo de este trabajo debe quedar claro que el Gobierno está tomando medidas para enfrentar el desequilibrio fiscal y que el resultado de este esfuerzo puede ser fácilmente cuantificable utilizando las medidas adecuadas. Igualmente, debe quedar claro que la raíz del problema fiscal es mucho más compleja que la de un simple deterioro cíclico de los ingresos o la de un incremento puntual del

gasto, en la medida en que refleja un marco legal que impuso a la Nación responsabilidades de gasto incompatibles con sus capacidades. El Gobierno tiene, así mismo, en su agenda la introducción de un paquete de medidas conducentes a corregir los principales problemas de tipo estructural, para lo cual requerirá el concurso del Congreso. De todo esto se concluye que el problema fiscal no se solucionará hasta tanto no se logre el consenso político necesario para reformar a fondo la normatividad vigente, de tal forma que permita adecuar las exigencias a la Nación con sus verdaderas capacidades de pago.

**Anexo**  
**OPERACIONES EFECTIVAS GOBIERNO CENTRAL 1990-1997**  
**(Miles de millones de pesos)**

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
<b>Gasto propio (A+B)</b>	1,117.2	1,561.1	2,046.6	2,868.5	4,167.7	5,277.8	6,674.4	8,190.0
<b>Funcionamiento</b>	709.2	951.1	1,249.3	1,895.6	2,827.8	3,531.9	4,319.7	5,315.0
<b>Nómina de la administración</b>	450.7	565.8	788.8	1,165.5	1,627.9	2,066.5	2,551.2	2,931.2
Defensa	209.3	266.3	383.4	540.9	767.3	976.5	1,205.2	1,378.1
Justicia	70.5	89.2	148.1	282.3	304.5	444.5	528.2	582.9
Educación	40.0	51.8	70.0	89.9	120.7	151.5	178.6	210.7
Hacienda	22.8	28.4	29.3	35.9	43.8	53.3	66.4	78.3
Agricultura	17.9	22.1	29.5	41.9	40.5	40.3	47.2	55.7
Contraloría	17.4	22.0	24.8	29.3	31.0	38.3	47.2	55.7
Procuraduría	8.8	13.1	16.3	26.5	33.3	38.7	46.7	55.1
Registraduría	11.5	8.3	14.0	15.5	44.8	22.0	23.5	27.8
Resto administración del Estado	52.5	64.8	73.3	103.3	242.1	301.4	408.1	486.8
<b>Transferencias asociadas a nómina</b>	80.8	102.3	134.4	224.2	354.6	485.0	574.6	638.0
Cesantías Corriente	37.3	55.5	73.2	133.1	158.4	197.8	275.8	314.8
Plan antievasión Dian	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	10.0	12.2
Prima productividad Dian	0.0	0.0	0.0	0.0	35.0	17.3	0.0	0.0
ATEP	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	40.2	44.7
Resto	43.5	46.8	61.2	91.2	161.2	269.9	248.6	266.4
<b>Gastos generales</b>	170.4	220.1	237.4	402.2	604.9	708.9	853.2	1,271.2
Defensa	126.2	161.5	151.6	273.8	373.8	401.4	465.2	880.1
Justicia	11.1	14.2	25.2	34.0	44.8	58.7	63.3	74.7
Educación	1.6	2.2	3.6	7.2	8.9	10.9	11.5	13.6
Hacienda	7.0	10.4	11.8	16.8	23.3	25.0	40.9	48.3
Agricultura	3.6	3.4	5.3	5.9	7.1	7.3	8.6	10.1
Contraloría	1.6	2.2	1.9	2.2	4.3	4.1	8.7	10.2
Procuraduría	1.0	1.9	2.6	4.7	4.7	4.5	6.5	7.7
Registraduría	1.5	1.9	2.2	2.2	23.8	5.1	5.9	6.9
Resto administración del Estado	16.9	22.5	33.3	55.4	114.3	191.9	242.7	219.6
<b>Otros gastos de funcionamiento</b>	7.4	62.9	88.7	103.6	240.5	271.5	340.7	474.6
Sentencias	0.0	7.5	14.3	12.3	67.3	72.5	175.2	223.0
Modernización del Estado	0.0	0.0	0.0	13.0	0.0	27.7	33.4	56.1
Alimentación para presos	0.0	6.6	7.4	6.1	12.7	16.0	23.3	25.0
Organismos Internacionales	5.7	7.4	8.8	9.4	29.4	34.2	36.1	46.7
Finan. Campañas Electorales	0.0	6.8	6.9	0.0	18.2	2.4	0.0	23.1
Escuelas e institutos técnicos	1.0	1.9	3.8	2.5	4.9	10.8	0.0	0.0
Liquid. Fondo Rotatorio Aduanas	0.0	0.0	0.0	10.0	2.0	28.4	1.3	6.0
Indem. Inderena, Invías y otros	0.0	11.3	30.0	30.7	37.5	20.6	0.0	0.0
Trans. Defensa y Rama Judicial	0.0	0.0	13.9	16.5	60.4	48.1	61.4	74.6
Capacitación	0.3	0.3	1.9	1.4	5.6	7.2	6.1	9.9
Bienestar social	0.4	1.1	1.7	1.7	2.5	3.6	3.8	10.2
Provisión para ajuste salarial	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Liquid. empresas descentralizadas	0.0	20.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
<b>Inversión</b>	408.0	610.0	797.3	973.0	1,339.9	1,745.9	2,354.7	2,875.0
Cofinanciación	0.0	0.0	0.0	27.9	219.0	295.1	247.4	
Resto	408.0	610.0	797.3	945.1	1,178.9	1,450.8	2,203.5	
<b>Transferencias</b>	844.8	1,123.9	1,694.0	2,595.6	3,550.9	4,940.4	6,849.0	8,601.4
Territoriales	507.4	725.7	1,331.7	1,871.7	2,448.7	3,041.0	4,561.0	5,536.7
Participación de municipios	204.5	334.7	456.5	662.4	812.0	1,065.4	1,552.9	1,934.7
Situado fiscal	259.9	338.6	804.8	1,101.8	1,510.0	1,834.8	2,632.0	3,144.8

**Anexo (Continuación)**  
**OPERACIONES EFECTIVAS GOBIERNO CENTRAL 1990-1997**  
(Miles de millones de pesos)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Universidades regionales	40.2	48.2	64.6	98.4	116.5	127.8	226.9	222.3
IVA nuevos departamentos	2.8	4.1	5.8	9.0	10.2	13.0	16.4	14.5
Fondo de compensación educativo	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	132.8	220.4
<b>Seguridad Social</b>	199.2	275.1	245.1	523.1	876.5	1,386.0	1,872.5	2,271.9
S.S. pública	199.2	275.1	245.1	523.1	819.5	1,242.7	1,726.7	2,126.5
Pensiones	199.2	275.1	243.3	521.2	785.2	1,162.5	1,627.5	2,022.0
Servicios médicos Foncolpuertos	0.0	0.0	1.8	1.9	12.2	17.5	28.2	31.1
Fondo pasivo ferrocarriles salud	0.0	0.0	0.0	0.0	10.0	5.6	11.1	9.6
Campañas y planes nales de salud	0.0	0.0	0.0	0.0	12.1	15.0	18.3	22.2
Fondo prest. públicas nivel nal.	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	42.0	41.6	41.6
<b>Régimen subsidiado</b>	0.0	0.0	0.0	0.0	57.0	143.3	145.8	145.4
Subsidios FOSGA	0.0	0.0	0.0	0.0	49.0	47.0	43.0	0.0
Fondo de solidaridad pensional	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	15.0	19.4	0.0
Pensiones ancianos indigentes	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	19.3	29.0
Fondo prestacional del sector salud	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	47.8	27.2	76.0
Garantía pensión mínima	0.0	0.0	0.0	0.0	8.0	10.0	11.7	13.5
Otras trans. seguridad social	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	23.5	25.1	26.9
<b>Otras transferencias</b>	138.3	123.1	117.2	200.8	225.7	513.5	415.6	792.8
Préstamos entidades territorial	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	5.9	11.8
Corporaciones autónomas	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	10.3	19.5	4.8
Aportes deuda interna y externa	0.0	0.0	47.1	85.3	76.6	92.9	142.1	172.2
Pérdidas Banco de la República	0.0	0.0	0.0	0.0	70.0	113.0	0.0	0.0
Subsidios tarifas eléctricas	0.0	0.0	13.5	25.0	26.0	47.0	119.5	97.1
Subsidios Enfermos de lepra	0.0	1.3	1.6	1.9	1.8	2.2	2.3	0.0
Programas de reinserción vida civil	0.0	5.3	2.0	2.3	6.7	8.7	9.0	10.4
Seguro sector exportador	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	10.0	9.7	9.7
Resto de Transferencias	138.3	116.5	53.0	86.3	44.6	229.4	107.7	374.6
<b>Intereses de la deuda</b>	262.0	365.0	407.4	582.2	780.1	1,036.1	1,878.5	2,765.4
Externa	197.0	267.0	278.3	338.6	375.2	383.4	467.1	644.1
Interna	65.0	98.0	129.1	243.6	404.9	652.7	1.56	1.90
<b>Pagos totales</b>	2,224.1	3,050.1	4,148.0	6,046.3	8,498.7	11,254.4	15,402.0	19,556.8

**Anexo**  
**OPERACIONES EFECTIVAS GOBIERNO CENTRAL 1990-1997**  
**(Porcentaje del PIB)**

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
<b>Gasto propio (A+B)</b>	5.52	5.98	6.17	6.83	7.19	7.15	7.37	7.34
<b>Funcionamiento</b>	3.51	3.64	3.77	4.51	4.88	4.79	4.77	4.76
<b>Nómina de la Administración</b>	2.23	2.17	2.38	2.78	2.81	2.80	2.82	2.63
Defensa	1.03	1.02	1.16	1.29	1.32	1.32	1.33	1.23
Justicia	0.35	0.34	0.45	0.67	0.53	0.60	0.58	0.52
Educación	0.20	0.20	0.21	0.21	0.21	0.21	0.20	0.19
Hacienda	0.11	0.11	0.09	0.09	0.08	0.07	0.07	0.07
Agricultura	0.09	0.08	0.09	0.10	0.07	0.05	0.05	0.05
Contraloría	0.09	0.08	0.07	0.07	0.05	0.05	0.05	0.05
Procuraduría	0.04	0.05	0.05	0.06	0.06	0.05	0.05	0.05
Registraduría	0.06	0.03	0.04	0.04	0.08	0.03	0.03	0.02
Resto administración del Estado	0.26	0.25	0.22	0.25	0.42	0.41	0.45	0.44
<b>Transferencias asociadas a nómina</b>	0.40	0.39	0.41	0.53	0.61	0.66	0.63	0.57
Cesantías	0.18	0.21	0.22	0.32	0.27	0.27	0.30	0.28
Plan antievasión Dian	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.01	0.01
Prima productividad Dian	0.00	0.00	0.00	0.00	0.06	0.02	0.00	0.00
ATEP	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.04	0.04
Resto	0.22	0.18	0.18	0.22	0.28	0.37	0.27	0.24
<b>Gastos generales</b>	0.84	0.84	0.72	0.96	1.04	0.96	0.94	1.14
Defensa	0.62	0.62	0.46	0.65	0.64	0.54	0.51	0.79
Justicia	0.05	0.05	0.08	0.08	0.08	0.08	0.07	0.07
Educación	0.01	0.01	0.01	0.02	0.02	0.01	0.01	0.01
Hacienda	0.03	0.04	0.04	0.04	0.04	0.03	0.05	0.04
Agricultura	0.02	0.01	0.02	0.01	0.01	0.01	0.01	0.01
Contraloría	0.01	0.01	0.01	0.01	0.01	0.01	0.01	0.01
Procuraduría	0.00	0.01	0.01	0.01	0.01	0.01	0.01	0.01
Registraduría	0.01	0.01	0.01	0.01	0.04	0.01	0.01	0.01
Resto administración del Estado	0.08	0.09	0.10	0.13	0.20	0.26	0.27	0.20
<b>Otros gastos de funcionamiento</b>	0.04	0.24	0.27	0.25	0.41	0.37	0.38	0.43
Sentencias	0.00	0.03	0.04	0.03	0.12	0.10	0.19	0.20
Modernización del Estado	0.00	0.00	0.00	0.03	0.00	0.04	0.04	0.05
Alimentación para presos	0.00	0.03	0.02	0.01	0.02	0.02	0.03	0.02
Organismos internacionales	0.03	0.03	0.03	0.02	0.05	0.05	0.04	0.04
Finan. campañas electorales	0.00	0.03	0.02	0.00	0.03	0.00	0.00	0.02
Escuelas e institutos técnicos	0.01	0.01	0.01	0.01	0.01	0.01	0.00	0.00
Liquid. Fondo Rotatorio Aduanas	0.00	0.00	0.00	0.02	0.00	0.04	0.00	0.01
Indem. Inderena, Invías y otros	0.00	0.04	0.09	0.07	0.06	0.03	0.00	0.00
Trans. Defensa y Rama Judicial	0.00	0.00	0.04	0.04	0.10	0.07	0.07	0.07
Capacitación	0.00	0.00	0.01	0.00	0.01	0.01	0.01	0.01
Bienestar social	0.00	0.00	0.01	0.00	0.00	0.00	0.00	0.01
Provisión para ajuste salarial	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Liquid. empresas descentralizadas	0.00	0.08	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
<b>Inversión</b>	2.02	2.34	2.41	2.32	2.31	2.37	2.60	2.58
Cofinanciación	0.00	0.00	0.00	0.07	0.38	0.40	0.27	0.00
Resto	2.02	2.34	2.41	2.25	2.03	1.97	2.43	0.00
<b>Transferencias</b>	4.18	4.31	5.11	6.18	6.12	6.69	7.56	7.70
<b>Territoriales</b>	2.51	2.78	4.02	4.46	4.22	4.12	5.03	4.96
Participación de Municipios	1.01	1.28	1.38	1.58	1.40	1.44	1.71	1.73
Situado Fiscal	1.29	1.30	2.43	2.62	2.60	2.49	2.91	2.82

**Anexo (Continuación)**  
**OPERACIONES EFECTIVAS GOBIERNO CENTRAL 1990-1997**  
**(Porcentaje del PIB)**

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Universidades Regionales	0.20	0.18	0.19	0.23	0.20	0.17	0.25	0.20
IVA nuevos Departamentos	0.01	0.02	0.02	0.02	0.02	0.02	0.02	0.01
Fondo de compensación educativo	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.15	0.20
<b>Seguridad Social</b>	<b>0.98</b>	<b>1.05</b>	<b>0.74</b>	<b>1.25</b>	<b>1.51</b>	<b>1.88</b>	<b>2.07</b>	<b>2.03</b>
S.S. pública	0.98	1.05	0.74	1.25	1.41	1.68	1.91	1.90
Pensiones	0.98	1.05	0.73	1.24	1.35	1.58	1.80	1.81
Servicios médicos Foncolpuertos	0.00	0.00	0.01	0.00	0.02	0.02	0.03	0.03
Fondo pasivo ferrocarriles salud	0.00	0.00	0.00	0.00	0.02	0.01	0.01	0.01
Campañas y planes nales de salud	0.00	0.00	0.00	0.00	0.02	0.02	0.02	0.02
Fondo prest. públicas nivel nal.	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.06	0.05	0.04
<b>Régimen subsidiado</b>	<b>0.00</b>	<b>0.00</b>	<b>0.00</b>	<b>0.00</b>	<b>0.10</b>	<b>0.19</b>	<b>0.16</b>	<b>0.13</b>
Subsidios FOSGA	0.00	0.00	0.00	0.00	0.08	0.06	0.05	0.00
Fondo de solidaridad pensional	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.02	0.02	0.00
Pensiones ancianos indigentes	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.02	0.03
Fondo prestacional del sector salud	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.06	0.03	0.07
Garantía pensión mínima	0.00	0.00	0.00	0.00	0.01	0.01	0.01	0.01
Otras trans. segurida social	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.03	0.03	0.02
<b>Otras transferencias</b>	<b>0.68</b>	<b>0.47</b>	<b>0.35</b>	<b>0.48</b>	<b>0.39</b>	<b>0.70</b>	<b>0.46</b>	<b>0.71</b>
Préstamos entidades territorial	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.01	0.01
Corporaciones autónomas	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.01	0.02	0.00
Aportes deuda interna y externa	0.00	0.00	0.14	0.20	0.13	0.13	0.16	0.15
Pérdidas Banco de la República	0.00	0.00	0.00	0.00	0.12	0.15	0.00	0.00
Subsidios tarifas eléctricas	0.00	0.00	0.04	0.06	0.04	0.06	0.13	0.09
Subsidios Enfermos de lepra	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Programas de reinserción vida civil	0.00	0.02	0.01	0.01	0.01	0.01	0.01	0.01
Seguro sector exportador	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.01	0.01	0.01
Resto de transferencias	0.68	0.45	0.16	0.21	0.08	0.31	0.12	0.34
<b>Intereses de la deuda</b>	<b>1.30</b>	<b>1.40</b>	<b>1.23</b>	<b>1.39</b>	<b>1.35</b>	<b>1.40</b>	<b>2.07</b>	<b>2.48</b>
Externa	0.97	1.02	0.84	0.81	0.65	0.52	0.52	0.58
Interna	0.32	0.38	0.39	0.58	0.70	0.88	1.56	1.90
<b>Pagos totales</b>	<b>11.00</b>	<b>11.68</b>	<b>12.52</b>	<b>14.40</b>	<b>14.66</b>	<b>15.25</b>	<b>17.00</b>	<b>17.52</b>



## BIBLIOGRAFIA

- Banco de la República (1997a), "Gastos del Sector Público no Financiero 1987-1995", Nota Editorial, *Revista del Banco de la República*. Enero. Vol. LXX No. 831.
- Banco de la República (1997b), "Indicadores del Sector Público no Financiero 1987-1995". Subgerencia de Estudios Económicos.
- Banco de la República (1996), "Indicadores sobre Finanzas del Sector Público no Financiero", Nota Editorial, *Revista del Banco de la República*. Junio. Vol. LXX No. 831.
- Banco Mundial (1994), "Cómo responder al Desafío de la Infraestructura en América Latina y el Caribe". *Serie Tendencias del Desarrollo*. Washington.
- Blejer, Mario y Cheasty, Adrienne. Editores (1993), "How to Measure the Fiscal Deficit". Fondo Monetario Internacional. Washington.
- CEPAL (1996), "Panorama Social de América Latina". Organización de Naciones Unidas. Nueva York.
- Comisión de Racionalización del Gasto y de las Finanzas Públicas (1997), "El Sistema Pensional Colombiano y las Implicaciones de la Ley 100". Documento de Trabajo. Santafé de Bogotá.
- CONPES (1994), "Justicia para la Gente: Plan de Desarrollo para la Justicia 1994-1998". *Documento CONPES*. No 2744. Departamento Nacional de Planeación. Santafé de Bogotá.
- Dirección General del Presupuesto Nacional -DGPN- (1996), "Evolución de los Determinantes del Ahorro Corriente del Gobierno Central 1990-1996". Documento Preliminar 001. Santafé de Bogotá.
- Emerging Markets Investor (1996), "Fact Book 96/97". *Risk Publications*. Londres.
- Fondo Monetario Internacional (1986), "A Manual on Government Finance Statistics". Washington.
- Fondo Monetario Internacional (1996), "Government Finance Statistics Yearbook". Vol. XLIX. Washington.
- Fondo Monetario Internacional (1995), "Unproductive Public Expenditures" Departamento de Asuntos Fiscales, *Pamphlet Series*. No. 48. Washington.
- Heller, Peter; Haas, Richard y Mansur, Ahsan (1986), "A Review of the Fiscal Impulse Measure". Fondo Monetario Internacional Occasional Paper. No. 44. Washington.
- JP Morgan (1997), "World Financial Markets" *Economic Research*. Primer trimestre.
- Numpaqué, Cielo y Cuestas, Ligia (1996), "Evolución y Comportamiento del Gasto Público en Colombia 1950-1994". *Revista Banca y Finanzas*. No. 41, Julio-Septiembre. Santafé de Bogotá.
- PNUD (1996), "Human Development Report". Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Nueva York.
- PNUD (1995), "Informe sobre Desarrollo Humano". Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Nueva York.
- Rangarajan, C., Basu, Anupam y Jadhav, Narendra (1994), "Dynamics of Interaction between Government Deficit and Domestic Debt in India" en *Tax Policy and Planning in Developing Countries*, editado por Amaresh Bagchi y Nicholas Stern. Oxford University Press. Oxford.
- Sánchez, Fabio (1991), "El Cálculo del PIB Potencial en Colombia: Una Nota Metodológica". *Coyuntura Económica*. Vol. XIX. No 4. Diciembre. Santafé de Bogotá.
- Talvi, Ernesto (1995), "Fiscal policy and the Business Cycle Associated with Exchange Rate-based Stabilizations: Evidence from Uruguay's 1978 and 1991 Programs". Banco Interamericano de Desarrollo. Working Paper Series 313. Washington.