

Evaluación de la situación colombiana: réplica a los comentarios

José Antonio Ocampo G.¹

Los detallados comentarios a mi artículo sobre la evaluación fiscal colombiana indican que éste consiguió su propósito de promover el debate sobre el desequilibrio actual de las finanzas públicas. Agradezco, en consecuencia, el esfuerzo de los doctores Fainboim, Alonso y Herrera, no obstante tener numerosos desacuerdos con los comentarios de este último.

Antes de proceder a la réplica de los mismos, es importante recordar que la intención principal del artículo, como se mencionó en su introducción, consistía en llenar el vacío que dejaba la falta de un análisis integral de la información fiscal colombiana. Con ese propósito, se abordó el estudio de las cifras de evolución del gasto, déficit, endeudamiento, y del resultado de los esfuerzos de ajuste llevados a cabo por la Nación.

No se pretendía anteponer la gestión de una Administración a la otra, como lo interpreta erróneamente

Herrera, pues la raíz del problema fiscal no reside en una decisión puntual que un Gobierno haya adoptado en un momento dado (pues de ser así sería fácil de corregir). El problema tiene una raíz mucho más profunda, que surge del consenso social expresado en la Constitución de 1991 de promover la autonomía regional y de garantizar el acceso a la salud, educación, justicia y otros servicios sociales a todos los colombianos, y del consenso paralelo sobre la conveniencia de aumentar los gastos en defensa y en infraestructura, para mejorar la seguridad de los colombianos y romper el cuello de botella que implica para el desarrollo del país una infraestructura deficiente. Todos ellos son, sin lugar a dudas, propósitos loables, que propenden por un orden político, económico y social que cualquier sociedad buscaría alcanzar. Tales propósitos se han estrellado, sin embargo, con la limitación de recursos de un país en desarrollo como el nuestro y exigen, por lo tanto, cambios en la dirección de la política fiscal.

El artículo tampoco pretendía desconocer o minimizar la magnitud del desequilibrio fiscal al

¹ Ministro de Hacienda Crédito Público. Agradezco la colaboración de Juan Pablo Córdoba, Jorge Toro, y Rafael Villarreal en la elaboración de estos comentarios.

cual se enfrenta el país. De hecho, la insistencia en la necesidad de acometer un ajuste estructural de las finanzas públicas es una constante a través de todo el documento. Se buscaba sí establecer claramente las causas del desequilibrio fiscal, así como cuantificar la magnitud del ajuste requerido utilizando medidas adecuadas. A este respecto, se tiene plena conciencia del costo que un ajuste fiscal impone sobre la sociedad, derivado de su efecto macroeconómico recesivo a corto plazo y de los sacrificios que implica sobre los beneficiarios del gasto. De manera consecuente con esta percepción, no se aboga por un ajuste fiscal superior al necesario, y se exploran también las posibilidades de que este pueda llevarse a cabo de manera gradual, a fin de minimizar los costos sociales referidos.

Un tercer objetivo del artículo era introducir al debate nacional medidas alternativas del déficit fiscal que, aunque ampliamente utilizadas en otros países, no lo han sido en nuestro medio. No se pretendía, con ello, ocultar los problemas o hacer una "aplicación mecánica y acrílica" de estos indicadores complementarios, como lo sugieren Fainboim y Alonso. Todo lo contrario. Una de las virtudes de estos indicadores complementarios es que permiten estimar en forma más precisa el ajuste necesario. Otra de las grandes ventajas es que establecen una relación mucho más clara entre el déficit y la dinámica de la deuda pública. Permiten entender, en particular, por qué el déficit actual no ha estado acompañado de un crecimiento rápido de la deuda pública nacional, cuyos niveles, estimados como proporción del PIB, se mantienen por debajo de los de comienzos de la década y son todavía muy bajos en términos internacionales.

Finalmente, un cuarto propósito del artículo consistía en hacer una evaluación precisa del avance que se ha logrado en el proceso de ajuste fiscal. Más que buscar defender mi gestión al frente del

Ministerio de Hacienda (a lo cual sospecho que tengo pleno derecho), la intención de esta evaluación es hacerle comprender a la comunidad nacional e internacional y, en particular, a los inversionistas, que el Gobierno no elude su responsabilidad de acometer el ajuste fiscal requerido, por penoso que resulte. Este tipo de evaluación es importante, porque la permanente crítica, basada no pocas veces en la desfiguración de las cifras y de los hechos, por parte de personas que por su trayectoria y contacto con el manejo de las finanzas públicas los deberían comprender bastante bien, puede contribuir a crear una sensación de temor e inseguridad en quienes invierten y arriesgan en este país, con sus consecuentes efectos sociales indeseables.

En las páginas que siguen me refiero con mayor detenimiento a los comentarios, concentrándome primero en los temas macroeconómicos y posteriormente en el debate sobre las cifras fiscales.

I. CONSISTENCIA MACROECONOMICA

El comentario de Santiago Herrera sugiere que el Gobierno no se preocupa por la consistencia de la política fiscal con los restantes objetivos de la política macroeconómica, particularmente con las tasas de interés, el tipo de cambio real y la inflación. Cabe señalar que el artículo que es objeto de comentarios tenía propósitos específicos, entre los cuales no se incluía la discusión de la coherencia de la política fiscal con las restantes metas económicas. Pero debería ser bastante claro para un ex viceministro de Hacienda que el Gobierno y la Junta Directiva del Banco de la República coordinan sus políticas para tratar de alcanzar varios objetivos simultáneamente. La metodología utilizada es la "programación macroeconómica", cuyos resultados se presentan periódicamente en los informes de la Junta Directiva del Banco de la República al

Congreso y en el Programa Macroeconómico que el Gobierno aprueba en el Conpes.

Además, en otras publicaciones y en debates públicos he presentado ampliamente mis puntos de vista sobre la revaluación y las tasas de interés. Particularmente, una y otra vez, en el Congreso de la República y en foros académicos y gremiales, he defendido el ajuste fiscal en función de los efectos adversos que tiene su financiamiento sobre las tasas de cambio y de interés. Esto no implica, sin embargo, que comparta la hipótesis simplista, que tanta carrera ha hecho en el país, según la cual la causa principal de la revaluación ha sido el déficit fiscal. En un trabajo paralelo, elaborado conjuntamente con Javier Gómez (Ocampo y Gómez, 1997), presentamos evidencia econométrica de que, en un contexto de fuerte inercia inflacionaria, la lenta devaluación *nominal* había sido la causa más importante de la revaluación real, a la cual han contribuido también otros factores, entre ellos el endeudamiento externo privado y la evolución de los términos de intercambio.

A ello cabría agregar que el comportamiento particular de la tasa de cambio durante el segundo semestre de 1996 –la última fase de revaluación real acelerada– estuvo asociada claramente a flujos de capital privados inducidos por los elevados diferenciales entre las tasas de interés domésticas y externas. Este fue, sin duda, el factor que llevó la tasa de cambio real del techo al piso de la banda cambiaria en pocos meses. La entrada de flujos públicos significativos a fines del año se produjo cuando ya la tasa de cambio había estado en el piso por más de un mes. Su efecto cambiario fue prácticamente nulo, porque el Banco de la República intervino para defender el piso de la banda, y su efecto monetario fue rápidamente compensado por mayores operaciones de mercado abierto. La recuperación de la tasa de cambio

durante el tercer trimestre de 1997 es una nueva confirmación de los efectos marcados que tienen los flujos privados de capital sobre la tasa de cambio y, por ende, del impacto que tiene sobre esta última variable el incentivo relativo a endeudarse en moneda extranjera.

En torno a las altas tasas de interés que tuvo el país hasta hace pocos meses, creo que cada día ha sido más evidente que ellas eran resultado de una política monetaria restrictiva y no del déficit fiscal. La evolución reciente de estas tasas confirma esta apreciación y contradice a quienes atribuían sus elevados niveles a la política fiscal. En efecto, la Junta Directiva del Banco de la República dio el paso hacia una política monetaria más neutral, tímidamente desde finales del año pasado y de manera más decidida desde comienzos del presente, lo cual indujo una reducción de cerca de doce puntos en las tasas de interés nominales, mientras la inflación se acercaba paralelamente a la meta. Al respecto, cabe anotar que los ejercicios de consistencia financiera adolecen también de limitaciones, pues algunos de ellos mostraban una incongruencia entre el nivel actual de déficit y las reducciones en las tasas de interés, lo cual no ha tenido respaldo en los hechos.

La coherencia de la política fiscal con otras metas macroeconómicas tiene que mirarse también desde la perspectiva de los efectos macroeconómicos de ajustes fiscales severos en el corto plazo. Para el Gobierno y para la comunidad son muy importantes la generación de ingreso y el empleo, de forma que cualquier política debe tener en cuenta necesariamente sus efectos sobre estas variables económicas. En la coyuntura actual hemos considerado inconveniente realizar un recorte más acelerado del gasto público, porque con ello estaríamos contribuyendo a hacer más marcado el ciclo económico. Esta decisión se ha basado en una extensa literatura

teórica y empírica, y en nuestra propia experiencia, que muestra la inconveniencia de políticas fiscales procíclicas (véase al respecto la sección 3 de estos comentarios). De hecho, una de las críticas que ha recibido también la actual política fiscal, por parte de otros analistas, como Javier Fernández, es precisamente la opuesta a la que señala Herrera, es decir, que no es conveniente reducir el gasto público en una coyuntura de debilidad de la demanda agregada.

La idea de que los resultados fiscales actuales son coherentes con tasas de interés bajas y el freno al proceso de revaluación real, no contradice la necesidad de corregir las tendencias que presentan actualmente las finanzas públicas. Esta corrección es necesaria para asegurar que la recuperación de la tasa de cambio real sea permanente. Lo es también para evitar que la deuda pública evolucione sobre una senda insostenible.

La magnitud y la velocidad del ajuste que hay que realizar deben ser un objeto de amplia discusión pública, pues las consecuencias de adoptar diferentes alternativas no son despreciables. Simulaciones preliminares realizadas por el DNP muestran, por ejemplo, que déficits fiscales consolidados (estimados de acuerdo con la metodología de operaciones efectivas de caja) inferiores al 2% en los próximos años generarían comportamientos explosivos y ajustes traumáticos en otras variables económicas, particularmente en el PIB y en la tasa de cambio.

II. GASTO PÚBLICO Y CRECIMIENTO ECONÓMICO

Santiago Herrera señala que la idea de que una reducción del gasto acentuaría las tendencias recesivas de la economía es completamente infundada, porque no contempla muchos de los avances

de la teoría después de Keynes, ni la evidencia internacional y colombiana sobre crecimiento económico y gasto público.

La discusión que se ha planteado en la coyuntura actual se refiere al tema de si un recorte en el gasto público es recesivo *en el corto plazo*. En el comentario de Herrera hay una evidente confusión entre los efectos de largo plazo y los de corto plazo de la política fiscal. En su afán por descalificar los efectos recesivos de corto plazo del ajuste fiscal a los que aludí en mi artículo, y a los cuales me referiré con mayor detenimiento en la sección siguiente, las referencias de Herrera a la literatura teórica versan en su mayoría sobre un tema distinto al que se discute en mi artículo. Los trabajos de Barro, Sala-i-Martin, Cashin y de Gregorio que cita el autor versan, en efecto, sobre el tema del crecimiento económico y no sobre los efectos de corto plazo del gasto público.

El debate académico alrededor de la relación entre gasto público y crecimiento económico ha generado posiciones completamente opuestas y hay argumentos teóricos que pueden validar una u otra posición. La teoría económica es bien clara en mostrar que el gasto público puede aumentar la eficiencia global del sistema económico y que no necesariamente constituye un desperdicio de recursos, idea esta última que está haciendo carrera entre algunos economistas académicos en Colombia. El respaldo intelectual de esta posición está en economistas de naciones industrializadas, que consideran que el gasto público es excesivo en sus países. Esta puede ser una preocupación legítima en países que cuentan con una infraestructura pública considerable, y con niveles elevados de bienestar social, en los cuales el gasto público per cápita excede US\$10.000 o US\$15.000 dólares anuales, pero es difícilmente aceptable en un país con deficiencias visibles en infraestructura y servi-

cios sociales, y en el cual el gasto público per cápita no alcanza a ser de US\$1.000 al año.

Aún más, está haciendo carrera la idea según la cual el único gasto público útil es el de inversión, y que el resto es sólo "gasto en burocracia". En realidad, el gasto en funcionamiento puede ser tan productivo como el de inversión. Los gastos en educación y salud, que hacen parte del gasto de funcionamiento en las cuentas fiscales, se consideran hoy inversión en capital humano, cuyos efectos sobre el crecimiento económico han sido ampliamente destacados. Un gasto eficiente en justicia y seguridad, y en general todo esfuerzo que se haga por alcanzar la paz y el orden, es altamente productivo si se tiene en cuenta que la violencia tiene efectos nocivos sobre la inversión extranjera y doméstica, y por ende, sobre el crecimiento económico. Estos cuatro renglones –educación, salud, justicia y defensa– representan por sí solos dos terceras partes del gasto de funcionamiento del gobierno nacional, excluido el servicio de la deuda. La mayor parte de los economistas desde Adam Smith le asigna un lugar al sector público en la provisión de éstos y otros bienes y servicios que el mercado no produce eficientemente o simplemente no suministra, o suministra sólo a unos pocos grupos de la población, pero sin los cuales el sistema económico sería menos eficiente.

De otra parte, como lo muestra cualquier libro de texto de economía pública, las discusiones sobre el nivel de gasto público no se reducen a una discusión sobre su eficiencia, pues es de mucha importancia para la política económica el tema de la equidad. Los trabajos recientes de Vélez (1995), May *et al.* (1996) y Londoño (1997) han mostrado precisamente la contribución significativa y creciente del gasto público a la distribución del ingreso en Colombia, especialmente en educación y salud básica, bienestar familiar, suministro de acueducto

y alcantarillado y gasto social rural (reforma agraria, DRI y PNR).

En Colombia apenas está comenzando a abrirse el debate sobre cuál es el nivel óptimo de gasto público, enfocado desde una perspectiva de largo plazo. No hay en realidad suficientes estudios especializados que permitan identificar "hechos estilizados" de los efectos de la política fiscal sobre el crecimiento económico en el largo plazo. No podemos descalificar los resultados de trabajos sobre Colombia que cita el comentarista, pero hay que invitar a los economistas a que estudien con más profundidad este tema y discutan más amplia y francamente las metodologías utilizadas en estos estudios. En cualquier caso, hay que tener en cuenta que la inversión pública ha tenido un comportamiento anticíclico en Colombia, como lo han mostrado Ocampo *et al.* (1985) y Cárdenas (1991). Este patrón de manejo de la política económica puede reflejarse en correlaciones negativas entre el gasto público y el PIB o la productividad (que tiene un componente cíclico pronunciado que refleja el propio comportamiento del PIB) que no tienen relación alguna con verdaderas asociaciones de largo plazo entre la política fiscal y el crecimiento económico.

Los estudios que se realicen sobre este tema deberían examinar si hay diferencias en los efectos del gasto público sobre el crecimiento económico entre los países industrializados y los países en desarrollo. Los niveles de gasto público en los países industrializados son ya muy altos, así como el capital físico acumulado. Por esta razón es posible que el rendimiento del capital público sea menor en estos países que en las naciones en vías de desarrollo. De esta manera, los resultados empíricos sobre los países industrializados podrían no ser aplicables a Colombia.

III. GASTO PÚBLICO Y DEMANDA AGREGADA EN EL CORTO PLAZO

La referencia a los avances de la literatura posterior a Keynes se refiere específicamente a los denominados "efectos no keynesianos" de la política fiscal. Por esta razón, Herrera sólo cita dos trabajos de los mismos autores (Giavazzi y Pagano, 1990 y 1995), pero deja de lado una enorme evidencia en favor de las tesis keynesianas sobre los efectos de corto plazo de la política fiscal.

La hipótesis de los efectos no keynesianos de la política fiscal se basa fundamentalmente en la denominada equivalencia ricardiana. Este principio indica que una reducción de impuestos, que no esté acompañada de una reducción del gasto, no alterará los planes de consumo de las familias. En otras palabras, un aumento del déficit fiscal causado por una reducción de los impuestos no tendrá ningún efecto macroeconómico, en la medida en que las familias estimen que en el futuro los impuestos serán incrementados con el fin de pagar la deuda pública contratada para financiar el déficit.

Los efectos no keynesianos de una reducción del gasto público parten de una hipótesis que se deriva de la anterior: si los individuos y las empresas perciben que el gasto público se va a reducir permanentemente, esperarán una disminución igualmente estable de los impuestos y, por lo tanto, verán incrementada su riqueza privada, razón por la cual aumentarán su consumo o su inversión actual. De esta manera, una reducción del gasto público podría no tener efectos recesivos si aumentos en el consumo o en la inversión del sector privado compensan las reducciones en el gasto público. Aún más, los efectos podrían ser expansionistas si el gasto privado es más eficiente que el público.

Aunque estas posibilidades teóricas son interesantes, su relevancia empírica ha sido puesta en

duda por la mayoría de los economistas. David Romer, en su reciente libro "Advanced Macroeconomics" concluye que la hipótesis de la equivalencia ricardiana es útil en términos teóricos, porque es simple y lógica, pero no lo es en el campo empírico, por lo cual no parece existir un argumento suficientemente sólido para utilizarla para medir los posibles efectos de las decisiones de financiación de los gobiernos (Romer, 1996).

No es claro que en una economía como la colombiana se presenten las condiciones necesarias para que los efectos de la política fiscal sean no keynesianos. Una de las condiciones para que un recorte pequeño del gasto público sea expansivo, es que los agentes privados consideren que el nivel de gasto existente es excesivo (Bertola y Drazen, 1993). A pesar del aumento en la participación del gasto público en el PIB que se ha experimentado durante esta década en Colombia, tanto la razón Gasto/PIB como el gasto público per-cápita están lejos de ser muy altos de acuerdo con patrones internacionales.

Los trabajos empíricos sobre Colombia y América Latina no rechazan la hipótesis keynesiana. López y Ortega (1997), en un trabajo reciente para Colombia, concluyen que la política fiscal tiene efectos expansionistas de corto plazo. Un incremento del 1% en el consumo público causa un incremento del 0.55% del gasto de los hogares. De otro lado, algunos supuestos de los que parte la formulación de efectos no-keynesianos, como los de ausencia de restricciones de liquidez de los consumidores privados, tienen escaso apoyo en los trabajos empíricos para Colombia, como lo han mostrado contundentemente López (1994)² y López y Ortega (1994). En efecto, en los países en desarrollo, las

² Véanse, además las críticas de este autor al trabajo previo de Carrasquilla y Rincón (1990).

imperfecciones en el mercado financiero hacen que los agentes privados enfrenten restricciones de liquidez³.

El artículo de Gavin et. al (1996), muestra que la política fiscal de la mayoría de los países de América Latina ha sido procíclica, porque durante las expansiones, el consumo y la inversión del gobierno han crecido y los impuestos han caído, mientras que lo contrario ha tenido lugar en las recesiones, profundizando a través de este mecanismo los ciclos económicos. De hecho, como lo ilustra la experiencia regional, es peligroso atender las recomendaciones de política que se derivan de los planteamientos de Herrera. Aquella según la cual para salir de una recesión hay que contraer el gasto público tiene como correlato que en una economía recalentada sería conveniente aumentar el gasto público para frenar el crecimiento de la demanda agregada, una conclusión que, sin duda, generaría escozor al FMI, a cualquier economista ortodoxo y, sospecho, al propio Herrera. Al atender una u otra recomendación, correríamos el riesgo de ingresar al club de las economías que llevan a cabo políticas procíclicas, al que han pertenecido tradicionalmente la mayoría de los países de América Latina, y cuyos resultados en términos de inestabilidad macroeconómica no han sido afortunados. Colombia todavía es una excepción parcial a esta regla –parcial porque la expansión del gasto público en medio del auge de la demanda privada en 1992-94, e incluso 1995, contribuyó al recalentamiento que era ya evidente en la economía colombiana desde 1993–.

IV. EL AJUSTE EN CURSO

En su artículo Herrera también menciona que, al hacer las comparaciones entre el ajuste llevado a cabo en los ochenta y el que está realizándose actualmente, el primero es un ajuste serio mientras

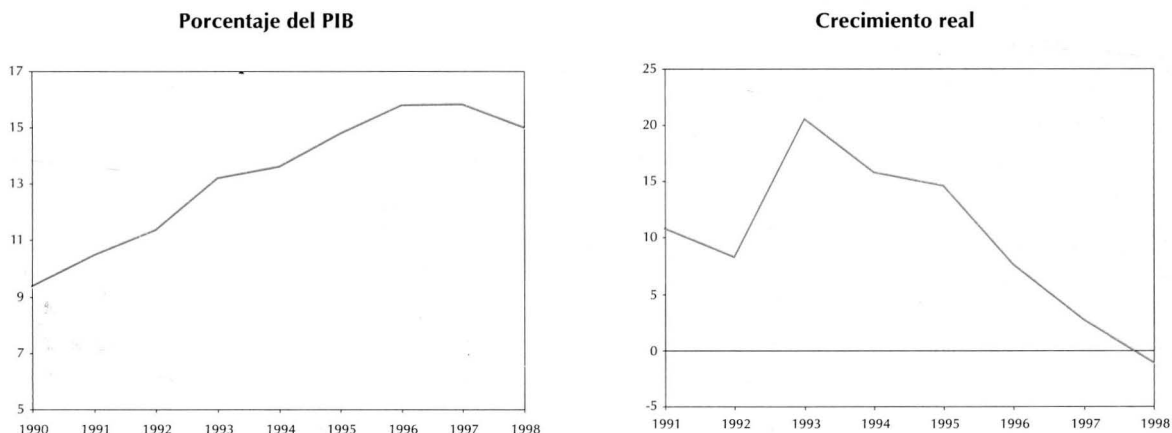
que el de hoy en día no lo es, debido principalmente a que en la actualidad el ajuste se está realizando con cargo a la inversión, mientras que el de los ochenta fue con cargo a los gastos de funcionamiento. A este respecto debe advertirse que si bien el ajuste ha recaído con rigor sobre la inversión, los gastos de funcionamiento han estado también sometidos a un ajuste, a pesar de sus numerosas inflexibilidades.

El Gráfico 1 muestra que el crecimiento real de los pagos del Gobierno, excluidos los intereses de la deuda, se ha reducido rápidamente a partir de 1996. En 1997 alcanzará apenas un 2,7% y en 1998 se tornará ligeramente negativo. Como resultado de ello, el incremento de los pagos del Gobierno, estimados como proporción del PIB, se detuvo en 1997 y se comenzará a revertir en 1998. Según el Cuadro 1, el crecimiento de los pagos se redujo, así, de 13,7% real anual en 1990-1994 a 11,0% en 1994-1996 y 0,8% en 1996-1998. Aunque, sin duda, por la discrecionalidad que existe sobre ellos, el ajuste ha sido mayor en la inversión, el crecimiento de los gastos de funcionamiento también se ha reducido, del 14,4% real anual en el período 1990-1994 al 9,5% en 1994-1996 y 4,1% en 1996-1998. Esto demuestra que, a pesar de que las posibilidades de ajuste se concentran en el rubro de inversión, se ha logrado no obstante un ajuste "serio" de las finanzas públicas, según el parámetro de Herrera. En cualquier caso, no deja de ser paradójico que algunos de quienes participaron en las decisiones de política fiscal en la época de mayor crecimiento del gasto público en Colombia se hayan tornado en los más interesados en descalificar todo ajuste posterior.

³ El artículo de Haque y Montiel (1989) rechaza la hipótesis de la equivalencia ricardiana para un grupo de 16 países en desarrollo, mostrando que un alto porcentaje de la población se comporta como si enfrentara restricciones de liquidez.

Gráfico 1

PAGOS DE FUNCIONAMIENTO E INVERSION DEL GOBIERNO NACIONAL EXCLUYENDO INTERESES (Metodología FMI)



Fuente: Confis.

Cuadro 1. EVOLUCION DE LOS PAGOS DEL GOBIERNO NACIONAL, EXCLUYENDO INTERESES (Metodología FMI)

	Porcentaje del PIB				Crecimiento real		
	1990	1994	1996	1998	1990-1994	1994-1996	1996-1998
Pagos FMI	9,35	13,57	15,75	14,97	13,68	11,04	0,75
Funcionamiento	7,52	11,19	12,63	12,82	14,39	9,52	4,13
Inversión	1,83	2,38	3,12	2,01	10,61	17,88	(17,03)

Fuente: DGPN y Compes.

De otra parte, el proyecto de acto legislativo recientemente presentado al Congreso resuelve la pregunta del comentarista acerca de lo que se está intentando hacer para profundizar el ajuste. Dicho proyecto busca crear mecanismos efectivos para enfrentar situaciones críticas de desequilibrio fiscal. Propone, entre otras cosas, un procedimiento de ajuste expedito cuando se presenten situaciones de déficit primario, otorgando facultades al Congreso para reducir el gasto propuesto, y modificar,

en la propia ley de presupuesto, normas que establecen rentas con destinación específica o beneficios tributarios, y determinar en ella ingresos corrientes con destino exclusivo a la Nación. Incluye, así mismo, como última alternativa, el aumento de tarifas de los gravámenes y la creación de empréstitos forzosos.

Además de este proyecto, en el transcurso del último año se logró la aprobación de las Leyes 383

de 1997 y 344 de 1996 que, entre otras determinaciones, fortalecieron los mecanismos de control a la evasión y al contrabando y reforzaron las herramientas para reducir el rezago presupuestal, respectivamente. La Ley 179 de 1994 había previsto un mecanismo para eliminar el rezago asociado a las reservas de apropiación, que fue modificado por la Ley 225 de 1995, la cual permitió la existencia de rezagos "normales" no sujetos a recorte, del 2% de la apropiación en los gastos de funcionamiento y del 15% en los de inversión, reconociendo, así, que no todo el presupuesto puede ejecutarse en un año calendario. Lo que deja de anotar el comentarista es que la Ley 179 de 1994 produjo una explosión en las cuentas por pagar, al no hacer extensivo este recorte automático a las reservas de caja, motivo por el cual las entidades prefirieron comprometer durante la vigencia una cantidad del presupuesto muy superior al PAC asignado⁴. La Ley 344 de 1996 mantuvo los niveles "normales" de rezago pero, al incorporar las cuentas por pagar en el castigo, corrigió este último problema y generó, de hecho, un recorte automático del rezago más drástico que el previsto en la Ley 179 de 1994.

V. MEDIDAS ALTERNATIVAS DEL DEFICIT FISCAL

El aspecto del artículo que más atrae la atención de los comentarios de Fainboim y Alonso, es la utilización de medidas alternativas para evaluar la situación fiscal, tales como el déficit operacional, el primario, el ajustado por el ciclo económico y el corregido por deuda flotante (metodología FMI). Al emplear estas alternativas, el artículo pretendía superar la limitación que significa emplear una sola metodología para calcular el déficit —el real,

medido a través de operaciones efectivas de caja— que, como lo comparten los comentaristas, no es necesariamente la medida más adecuada. Se lograba, así, ofrecer comparaciones que permiten elucidar en forma más precisa la verdadera magnitud del ajuste que requieren las finanzas públicas.

Debe, sin embargo, advertirse que al utilizar las medidas alternativas no se presupone que ellas estén completamente libres de problemas, como los que mencionan los comentaristas y sobre los cuales profundizan Blejer y Cheasty (1993). De hecho, problemas de esta naturaleza no son exclusivos de las medidas del déficit, como lo reflejan las conocidas controversias sobre el índice de precios, la tasa de desempleo o el coeficiente Gini, entre otros.

Las limitaciones de las medidas alternativas de déficit no desvirtúan, sin embargo, sus ventajas sobre la tradicional de operaciones efectivas. En el caso del déficit operacional, como lo reconocen Fainboim y Alonso, se logra eliminar la distorsión que la inflación introduce sobre el pago de intereses de la deuda interna, consistente en contabilizarlos en términos nominales, aunque ello no signifique que el gobierno está haciendo erogaciones reales de igual magnitud, ya que una proporción de ellos tiene como contrapartida la reducción en el valor real de la deuda como resultado de la propia inflación. Adicionalmente, esa depuración permite darle a los intereses de la deuda interna un tratamiento simétrico al que la contabilidad pública otorga a los intereses de la deuda externa, al no incluir el efecto de la devaluación sobre la deuda externa (es decir, lo que en la contabilidad privada se denomina pérdidas de cambio). Los comentaristas mencionan dos condiciones necesarias para que sea posible ajustar por inflación el pago de intereses del gobierno: la racionalidad de los inversionistas en deuda pública y la ausencia total de ilusión monetaria.

⁴ Esta facultad de comprometer recursos sin PAC existía desde la Ley 38 de 1989, la cual eliminó el acuerdo de obligaciones.

Dada la alta persistencia de la inflación colombiana durante el último cuarto de siglo, y la tendencia a ajustar una buena parte de los precios y salarios de acuerdo con una inflación pasada o esperada, es difícil pensar que los compradores de títulos de deuda pública no hayan incorporado esa información en sus decisiones de inversión en portafolio, y que sufran, por lo tanto, de ilusión monetaria. Incluso el artículo de Tanzi, Blejer y Teijeiro (1993), que es la principal referencia de Fainboim y Alonso para este tema, afirma que "la ausencia completa de ilusión monetaria puede ser aceptada sólo cuando la tasa de inflación se ha estabilizado por algún tiempo y es relativamente alta. Cuando la tasa de inflación no es alta, o cuando ésta es cambiante, o cuando la inflación es un fenómeno nuevo o está siendo reprimida por varias políticas gubernamentales, de forma que hay dudas sobre cuál es la verdadera tasa de inflación, es probable que la ilusión monetaria esté presente". La estabilidad de la inflación refuerza, así, la idea de que los inversionistas no sufren de ilusión monetaria en Colombia.

El pago de intereses sobre la deuda que tiene efectos macroeconómicos excluye, como lo señalan los comentaristas, aquella fracción de dicho pago que se destina a reponer el valor real de los activos. Esta porción es percibida por los agentes económicos como una amortización de la deuda y no como un verdadero pago de intereses. Los agentes privados basan este comportamiento en sus expectativas de inflación, mientras el cálculo del artículo comentado se basó en la inflación observada. Aunque esto introduce un sesgo en los cálculos, debe anotarse que en los últimos años las expectativas de inflación han sido, en general, superiores a la inflación observada, según se reflejan en las encuestas de expectativas de inflación del Banco de la República. Esto indica que el ajuste de los intereses pagados subestima el ajuste teórica-

mente correcto y, por ende, el déficit operacional calculado habría sido menor si se hubiese calculado con la inflación esperada.

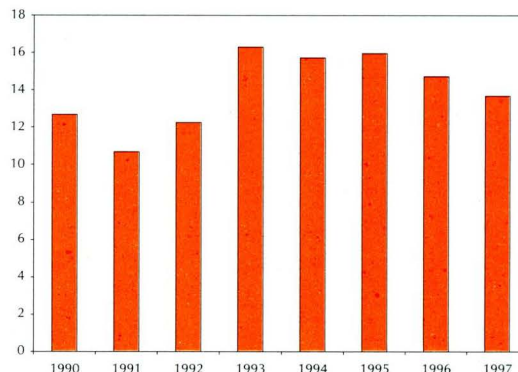
Por su parte, la medida del déficit primario es útil para establecer si el balance de aquellas operaciones sobre las cuales existe discrecionalidad en un momento dado arroja o no un saldo suficiente para pagar el monto de los intereses. De esta manera, el déficit primario permite concentrar la atención en el ajuste de corto plazo, a la vez que ofrece una medida que posee estrecha relación con la evolución de la deuda y que, en consecuencia, no incluye ganancias de capital ni cambiarias, las cuales modifican la relación entre el déficit total y la evolución de la deuda (véase, al respecto, la sección III del documento original). Dado que el pago de intereses es un compromiso contractual, resulta obvio que las medidas de ajuste deben concentrarse en la reducción del déficit primario. Por ende, su cálculo no lleva implícito un "argumento justificatorio de la inercia de las autoridades en materia de políticas para reducir el servicio de la deuda", como lo señalan Fainboim y Alonso; por el contrario, permite señalar claramente dónde debe llevarse a cabo el ajuste. Tan cierto es esto que el proyecto de reforma constitucional recientemente presentado al Congreso se refiere al déficit primario como aquella medida que sirve de base para que el Congreso declare una situación fiscal crítica, circunstancia en la cual el Congreso, en la ley de presupuesto, podría modificar otras leyes para reducirlo en al menos una tercera parte. ¿Constituye esto acaso una justificación de inercia de las políticas?

El ajuste del déficit por el ciclo económico es también objeto de crítica por parte de los comentaristas. Para nadie es un secreto que el aumento del déficit del Gobierno ha tenido entre sus orígenes la caída de los ingresos tributarios

como resultado de la desaceleración de la actividad económica y del estancamiento de las importaciones. Puesto que se trata de una situación de carácter transitorio, asociada con la fase descendente del ciclo económico, una evaluación más precisa de la situación de las finanzas públicas requiere distinguir el componente cíclico del componente estructural del déficit fiscal. De lo contrario podría exagerarse la magnitud del ajuste requerido. Una metodología similar es empleada por los países de la OECD para sus comparaciones internacionales y para cuantificar la magnitud de los ajustes necesarios. Los comentaristas no ofrecen ninguna crítica profunda a esta posición, ni tampoco ninguna alternativa, y se limitan únicamente a hacer precisiones de carácter econométrico, que podrían ser útiles para afinar este cálculo pero que de ninguna manera modifican su contenido.

Por otra parte, es importante mencionar que cuando se realiza el ajuste del déficit fiscal tanto por el ciclo económico como por el coeficiente de importaciones, no se está incurriendo en ningún tipo de duplicidad. El cambio del régimen comercial con la apertura económica generó un incremento permanente en la relación de largo plazo de importaciones a PIB, como lo reseña Herrera. Sin embargo, el cambio de régimen comercial también generó un incremento transitorio de las importaciones más allá de su nuevo nivel de largo plazo, como lo menciona Heller (1997), que no se capta con los indicadores corrientes de corrección por el ciclo económico. Este efecto adicional es el que se busca cuantificar al calcular el efecto del coeficiente de importaciones, mientras que el efecto de crecimiento de importaciones producido por la actividad económica está implícito en el componente del ciclo económico. El Gráfico 2 permite mostrar cómo entre 1993 y 1995 el coeficiente de importaciones de bienes se situó alrededor del 16% del PIB, mientras que en 1996 y 1997 se redujo a

Gráfico 2. IMPORTACIONES DE BIENES (% del PIB)



Fuente: Dane

niveles cercanos al 14% del PIB, nivel no obstante superior al 10,5% y 12% observados en 1991 y 1992, respectivamente.

Finalmente, aunque el cálculo del déficit empleando la metodología del Fondo Monetario Internacional no mereció ningún comentario, vale la pena destacarla, dada su enorme utilidad. Como se explicó en el documento, al utilizar una óptica de causación, dicha metodología permite que el ajuste presupuestal se refleje sobre las medidas del déficit y del crecimiento de los pagos, en tanto que la óptica de caja distorsionan una y otra. En el año 1997, por ejemplo, como resultado de la drástica reducción llevada a cabo en el presupuesto, se produce una importante diferencia en el crecimiento de los pagos aplicando cada metodología. En efecto, mientras que, según la metodología del FMI, el crecimiento real de los pagos de funcionamiento e inversión en 1997 es de 2,7%, el que se obtiene con la metodología de operaciones efectivas es de 5,7%. Esto se debe a un importante ajuste de las cuentas por pagar. Esta situación se producirá nuevamente, y en forma más pronunciada, en 1998. Por el contrario, en aquellos años, como 1995,

cuando la contención de pagos se utilizó como instrumento de la política fiscal, las medidas tradicionales subestiman, tanto la magnitud del déficit como del gasto del gobierno. De esta manera, si lo que se busca es una verdadera medida de la evolución del gasto durante una determinada vigencia fiscal, no cabe duda que la metodología del FMI es superior.

VI. SUBSIDIO AL ENDEUDAMIENTO INTERNO

Como se explicó en el artículo, el tamaño del déficit fiscal de los últimos años no es comparable con los observados en el pasado, debido a la desaparición del financiamiento del presupuesto con crédito primario y a la mayor importancia que tiene en la actualidad la deuda interna dentro de la deuda total. Para hacerlo comparable se calculó el subsidio al endeudamiento interno, encontrando que en 1986 alcanzó un pico equivalente a 2,2% del PIB, y que se mantuvo por encima del 1% del PIB hasta 1992, cuando comenzó a descender hasta desaparecer por completo.

Herrera critica este cálculo bajo el supuesto que, de no haber existido el impuesto inflacionario, trasladado a la Nación a través del crédito primario, posiblemente la economía hubiera crecido más y la tasa de interés hubiera sido menor, con lo cual los recaudos tributarios hubieran resultado mayores y el costo de la deuda inferior. Como disquisición teórica se trata de un argumento que no voy a rebatir. No obstante, la crítica no pasa de ser sólo eso, carente de cualquier significado práctico. Lo que en cambio sí es perfectamente cuantificable es el monto de intereses que la Nación se ahorró al recibir ese subsidio que, de no haber existido, hubiera tornado más difícil la superación de la crisis fiscal de los ochenta. Esto no debe entenderse como una defensa de ese tipo de financiamiento, o como una propuesta de volver al pasado en ese

campo. La independencia de la política monetaria y la transparencia de la política fiscal son, sin duda, dos de los avances institucionales más importantes de la economía colombiana en los últimos años.

Finalmente, otro punto que señala Herrera se refiere al tratamiento contable de la cuenta especial de cambios (CEC), cuyas utilidades la Nación recibía como ingreso hasta el año 1983, y en adelante como crédito a través del denominado Fondo de Inversiones Públicas. Herrera sostiene que si las utilidades de la CEC hubieran continuado contabilizándose como ingreso corriente, el subsidio al endeudamiento interno hubiera sido menor al calculado en el artículo y que, en particular, el brinco que se presenta en el año 1985 no se hubiera producido. Esta apreciación es válida, pero a ella debe agregarse que, en dicho caso, el déficit de la Nación hubiera sido menor, no como resultado del subsidio al endeudamiento interno sino de los ingresos recibidos con cargo a la CEC. Para efectos de la comparación con la situación actual, tratar las utilidades de la CEC bien sea como ingreso o como crédito primario es irrelevante, ya que el Gobierno no tiene acceso a ninguno de estos mecanismos en la actualidad.

VII. SOSTENIBILIDAD DE LA DEUDA

Otro punto al que se refiere Herrera es el de la sostenibilidad de la deuda. Según sus cálculos, entre 1994 y 1996 la deuda de la Nación creció a una tasa superior a aquella que es sostenible en el largo plazo. Herrera una vez más confunde aquí el horizonte de análisis de corto plazo con el de largo plazo. Una deuda no se vuelve insostenible porque su crecimiento puntual en uno o dos años haya superado la condición de sostenibilidad de largo plazo. Si así fuera, el país se hubiera quebrado en la primera mitad de la década de los ochenta,

cuando la deuda externa total creció a ritmos muy rápidos. La historia demostró, sin embargo, que no hubo ni siquiera necesidad de refinanciarla. Así, pues, lo que importa es que a largo plazo no se consolide una tendencia de contratación de la deuda que sea insostenible. De allí la insistencia que se hace a lo largo de todo el artículo acerca del carácter inaplazable del ajuste. Esto no impide que durante el proceso de saneamiento fiscal haya necesidad de asumir una mayor cantidad de deuda, a fin de evitar que el ajuste sea traumático para la economía.

En este punto es pertinente recordar la comparación internacional del tamaño de la deuda del Gobierno como proporción del PIB presentada en el Gráfico 10 del artículo. Allí se muestra que el endeudamiento del Gobierno colombiano equivalía, en 1996, a 16% del PIB, un nivel considerablemente inferior al de cualquiera de las principales economías latinoamericanas, y por un margen aún mayor, a las de los países desarrollados. Este tipo de comparación no es ni mucho menos irrelevante, como lo sugiere el comentarista, pues la posición favorable del país en este sentido es percibida por los prestamistas internacionales y entidades calificadoras de riesgo como uno de los más importantes signos de fortaleza que inspiran confianza en la economía colombiana. Si Colombia estuviera en la posición de Venezuela, con una deuda del Gobierno superior al 50% del PIB, o en la de Italia, cuya deuda supera el 120% del PIB, yo me pregunto si Herrera continuaría pensando que la comparación internacional del nivel de endeudamiento del Gobierno es irrelevante.

VIII. INFLEXIBILIDAD Y DINAMICA DEL GASTO

El tema de la inflexibilidad del presupuesto ha sido resaltado por la Comisión para la Racionalización del Gasto y de las Finanzas Públicas y en varios

documentos oficiales. El problema se origina fundamentalmente en las excesivas presiones de gasto originadas en un conjunto de Leyes decretadas a partir de la Constitución de 1991 y los recursos ordinarios que el Gobierno tiene a su disposición para financiar este gasto. Cuando esto acontece, la reducción del gasto exige modificar las Leyes que lo originan y este proceso requiere de consensos políticos y sociales y, por tanto, de tiempo para ser discutidos e instrumentados.

Herrera menciona que el Estatuto Orgánico del Presupuesto otorga al Ejecutivo suficientes herramientas para reducir el gasto y garantizar el equilibrio fiscal, herramientas que de hecho el Gobierno ha utilizado activamente en los últimos años. Aunque es cierto que las herramientas del Estatuto permiten reducir el presupuesto de un año específico, ello no significa que tales herramientas sean suficientes para corregir el problema de fondo, que son las fuentes generadoras del gasto. El Gobierno no puede, en primer término, hacer modificación alguna de las rentas con destinación específica que hayan decretado Leyes precedentes, entre las cuales se cuentan las transferencias territoriales, diversas rentas destinadas a la salud, el deporte y la justicia, y el IVA social, entre otras. Tampoco puede modificar aquellos gastos que se derivan de otras obligaciones legales. Por ejemplo, durante varios años se apropiaron en los presupuestos montos insuficientes para la cancelación de cesantías parciales, dando origen a pagos moderados por este concepto que contribuyeron a reducir la presión sobre la Tesorería. Dichas obligaciones continuaron, sin embargo, pendientes, dando lugar a que posteriormente los juzgados fallaran en contra de la Nación, obligándola a cancelar los montos adeudados en plazos perentorios. Esto permite ilustrar que la verdadera corrección del problema sólo se lograría con la modificación del régimen de cesantías de los empleados públicos. El Gobierno

intentó hacerlo en el proyecto de ley de racionalización del gasto público, pero el Congreso únicamente aceptó modificar el régimen para los nuevos funcionarios, excluyendo la fuerza pública. Casos similares se presentan con las obligaciones pensionales, pagos por sentencias e incluso de salarios y transferencias, poniendo en evidencia las limitaciones del estatuto orgánico de presupuesto para corregir los problemas estructurales que demandan modificaciones legales.

El análisis de la legislación que dio origen al desbordamiento del gasto no buscaba clasificarlo en un período de gobierno específico sino ilustrar los costos que las reformas recientes han tenido y que claramente desbordan la capacidad de movilización de recursos por parte del Gobierno. Como es natural, luego de la expedición de la Constitución de 1991 era necesario decretar las Leyes que desarrollaran los principios establecidos en ésta. De ahí la concentración de nuevas leyes en el período 1992-1994. La crítica que se hace y que corrobora la Comisión de Gasto, es que todas estas leyes, si bien loables individualmente, tomadas en conjunto son inconsistentes con un manejo prudente de las finanzas, ya que desbordaron la restricción presupuestal del Gobierno. Además, algunas de estas Leyes, como la 60 y la 100 de 1993, significaron gastos incrementales todos los años, por lo cual su impacto sobre las cifras fiscales del período 1991-1994 fue casi imperceptible, pero en los últimos años han venido a manifestarse en presiones importantes sobre el presupuesto, tendencia que continuará por varios años más.

Dentro de los rubros más inflexibles se encuentran las transferencias territoriales, no sólo por haber sido ordenadas por la Constitución y la Ley, sino por corresponder a una proporción creciente de los ingresos corrientes de la Nación, lo cual les imprime una dinámica propia e ineludible. Aunque

Herrera reconoce este hecho sostiene de manera equivocada que la Constitución de 1991, antes que generar un mayor gasto por concepto de transferencias municipales, generó un ahorro frente a lo previsto en la Ley 12 de 1986.

Su argumento consiste en que de haberse mantenido el esquema de la Ley 12 de 1986, las transferencias municipales habrían sido superiores a las efectivamente realizadas con posterioridad a la Ley 60 de 1993. No obstante, el ejercicio elaborado por Herrera contiene importantes problemas metodológicos y conceptuales que desvirtúan su conclusión. En cuanto a los primeros, utiliza un valor de recaudo de IVA correspondiente a los reconocimientos de las declaraciones, el cual es superior al recaudo efectivamente recibido por la Tesorería, que constituye el ingreso base de liquidación de las transferencias. Adicionalmente, olvida descontar del porcentaje de participaciones municipales establecido en la Ley 12 de 1986, el monto de las retenciones que se dirigían a la financiación de los FER, y que hoy en día se paga con recursos del situado fiscal.

Acerca de los problemas conceptuales, el ejercicio de Herrera supone que de haber continuado el régimen de la Ley 12 de 1986, el Gobierno habría propuesto aumentar la tarifa del IVA tal como lo hizo. Es muy probable, sin embargo, que tal cosa no hubiera ocurrido, pues para la Nación hubiera resultado mucho más rentable fortalecer sus ingresos a través de otro tipo de impuestos, no sujetos a ese tipo de participación. Por otra parte, para calcular la participación que la Ley 12 de 1986 hubiera generado a los municipios sobre el recaudo del IVA, Herrera utiliza un porcentaje de 46%, según lo ordenaba la Ley. No es razonable suponer, sin embargo, que de no haberse extendido la participación municipal a todos los demás impuestos, dicho porcentaje se hubiera mantenido constante.

De hecho, es conocido que la Asamblea Constituyente contempló como alternativa al actual sistema de transferencias la posibilidad de ceder la *totalidad* del IVA a los municipios. De esta manera, el ejercicio reportado por Herrera constituye simplemente uno de los muchos escenarios contrafactuales, aunque, según las consideraciones anteriores, uno de los menos probables.

El problema de las transferencias territoriales poco se dilucida, sin embargo, comparando escenarios hipotéticos. Su impacto real ha sido un aumento de las transferencias territoriales del 2,5% del PIB en 1990 al 5% en 1997 y la pérdida de autonomía de la política tributaria, instrumento clave para enfrentar la actual crisis fiscal, ya que cualquier aumento de los recaudos se refleja automáticamente en mayores gastos.

En cuanto a la reforma de la seguridad social, es claro que la Ley 100 de 1993 representó un significativo avance frente al sistema anterior y no cabe duda que este nuevo marco regulatorio contribuye a la estabilidad de las finanzas públicas en el largo plazo. Sin embargo, al reconocer explícitamente una deuda que no se registraba en el pasado y aumentar las cotizaciones, se aumentó en el corto plazo el gasto contabilizado y, por tanto, el déficit fiscal. Cabe anotar que en salud, la reforma a la seguridad social sí significó un aumento en los aportes del presupuesto nacional, tanto en el corto como en el largo plazo.

El documento se limitó a presentar este hecho objetivo sin querer implicar, como sugiere Herrera, que el Gobierno o el Ministro de Hacienda quieran revertir la reforma de la seguridad social. Tampoco que esta haya sido mala para las finanzas públicas. Lo que afectó desfavorablemente las finanzas públicas fue haber mantenido un régimen pensional completamente desfinanciado durante más de veinte años, el cual permitió a gobiernos anteriores

gastar más allá de sus verdaderas capacidades. Los mayores pagos de hoy son, así, el reflejo de la mala previsión del pasado. En este sentido, la reforma de la Ley 100 de 1993 significó un gran avance, en la medida en que ha hecho explícitos los costos de la seguridad social pública. Sin embargo, esto no significa que no requiera modificaciones como las que recomienda la Comisión de Gasto, en temas tales como la reducción del período de transición, la incorporación al régimen general de nuevos sectores, la modificación de las condiciones de acceso a la garantía de pensión mínima y los traslados entre el régimen de prima media y el de capitalización individual.

El Cuadro 2 muestra la discriminación de los pagos de seguridad social del Gobierno Central Nacional. De un total de cerca de \$2,3 billones en 1997, el pago de pensiones asciende a \$2 billones. Estos recursos se distribuyen en el pago de pensiones de funcionarios públicos a través del Fondo Pensiones Públicas (\$855 mm), el pago de pensiones de la fuerza pública (\$687 mm), el de pasivos pensionales de Foncolpuertos (\$254 mm) y otros pagos pensionales (\$225 mm) dentro de los cuales se encuentra el Fondo de Pasivos de los Ferrocarriles Nacionales. El resto de pagos de la seguridad social, \$264 mm, corresponde al pago directo de prestaciones en salud y campañas y programas de salud (\$195 mm) y al régimen subsidiado de seguridad social (\$69 mm). El régimen subsidiado presenta un monto menor en 1997 al de 1996, por cuanto la Ley de Racionalización del Gasto suspendió los aportes a los Fondos de Solidaridad para este año, pero éstos serán restablecidos a partir de 1998.

Vale la pena resaltar el elevado monto que significa la cancelación del pasivo prestacional de Foncolpuertos. Al monto señalado habría que adicionar cerca de \$155 mm que serán pagados este año por concepto de sentencias, producto de demandas asociadas a la deficiente liquidación de la empresa

Cuadro 2. GOBIERNO CENTRAL 1994-1997 TRANSFERENCIAS A SEGURIDAD SOCIAL
 (\$miles de millones de pesos-precios corrientes)

	1994	1995	1996	1997
Seguridad social pública	820	1.290	1.754	2.217
Total pensiones	785	1.163	1.628	2.022
Fondo de pensiones públicas	284	429	624	855
Fuerza pública	297	422	591	687
Caja de retiro de las FF MM	109	156	219	256
Defensa	39	51	68	81
Caja de retiro de la Policía Nacional	121	175	250	284
Policía	30	40	54	65
Fondo pasivo Colpuertos	118	174	215	254
Fondo pasivo Ferrocarriles Nacionales	51	61	79	98
Otros	35	77	119	127
Total salud	34	128	126	195
Fondo de prestaciones del sector salud		48	27	76
Servicios médicos Foncolpuertos	12	18	28	46
Fondo pasivo ferrocarriles salud	10	6	11	10
Campañas planes nacionales de salud	12	15	18	22
Otros		42	42	42
Régimen subsidiado	57	96	119	69
Subsidios Fosga ^a	49	47	43	
Fondo de solidaridad pensional ^a		15	19	
Pensiones ancianos indigentes			19	29
Garantía de pensión mínima	8	10	12	14
Otras transferencias seguridad social		24	25	27
Total	877	1.386	1.872	2.287

^a Debido a la Ley de Racionalización del Gasto, los aportes a los fondos de solidaridad fueron suspendidos en 1997 pero serán reanudados en 1998 (Ley 344/97 Artículos 12, 20 y 30).

Fuente: Confis - DGP.N.

Puertos de Colombia en 1992. El costo de estas demandas, incluyendo las partidas canceladas en vigencias anteriores y las que deberán incluirse en el presupuesto de 1998 es de \$560 mm (estimado en pesos de 1997) y se estima que puede superar esta cifra en \$300 mm adicionales.

En cuanto a las nivelaciones salariales promovidas por la Ley 4 de 1992, que generaron un incremento permanente de 0,5% del PIB en la remuneración de los sectores de Justicia, Seguridad y Defensa, hay que destacar que estos incrementos generaron igualmente una presión al alza en los demás sectores. El Cuadro 3 permite observar cómo estos secto-

res presentaron incrementos salariales reales promedio de 9,8% y 14% por año entre 1990 y 1994. Este crecimiento se logró detener a partir de 1995, pero los funcionarios del resto del sector público han venido demandando reclasificaciones y nivelaciones, gracias al "efecto demostración" de los sectores de Justicia y Defensa, que se han reflejado en incrementos salariales promedio del 6,7% real por año entre 1994 y 1996. En el agregado sin embargo, la remuneración promedio pasó de crecer al 9,9% real por año en el período 1990-1994 al 1,9% entre 1994 y 1996, con lo cual es difícil afirmar que se ha presentado un desbordamiento en la remuneración de los funcionarios públicos en los últimos años.

Cuadro 3. EVOLUCION DE LAS REMUNERACIONES DEL GOBIERNO CENTRAL

	Remuneración promedio ^a				
	Pesos de 1996			Crecimiento real	
	1990	1994	1996	1990-1994	1994-1996
Justicia	501.137	728.164	701.211	9,79	(1,87)
Seguridad y defensa	310.580	525.715	521.412	14,06	(0,40)
Resto sector público	333.293	407.796	464.382	5,17	6,71
Total	346.179	505.072	524.262	9,90	1,88

^a Promedio ponderado, para los diferentes niveles del escalafón, del costo total de la nómina dividido entre el número de cargos.
Fuente: DGPN y Confis.

Cabe anotar que la nivelación de los trabajadores de la salud fue decretada por la Ley 100 de 1993, dando lugar a una fuerte movilización sindical exigiendo este derecho. Esta nivelación, al igual que la del personal docente, se cancelan, sin embargo, con cargo a los recursos del situado fiscal y las participaciones de los municipios en los ingresos corrientes de la Nación. El único gasto adicional, es así, el Fondo de Compensación Educativa, creado por la Ley 188 de 1995, cuyo costo en 1996 fue de \$133 mm (equivalente a 0,15% del PIB), que en efecto debería agregarse al Cuadro 6 del artículo original.

Por último, Herrera menciona que el Gobierno no ha permitido incrementos en las tarifas de los servicios públicos, argumento que no es cierto, pues el crecimiento en las tarifas de servicios como la energía y el acueducto durante 1996, fue del 50,2% y 27,2%, respectivamente, y se espera que durante 1997 éstas, además de las de servicio telefónico, tengan nuevamente un crecimiento real. Por otra parte, menciona que con base en algunas leyes se han aplazado los procesos de estratificación, lo cual sólo es cierto en las zonas rurales, pero no en los principales centros urbanos, donde estos procesos se están llevando a cabo.

IX. CONFIABILIDAD DE LAS CIFRAS

Finalmente, considero oportuno hacer un comentario sobre las observaciones de Herrera en torno al manejo y presentación de las cifras presupuestales, pues deja en el lector la sensación de que el Ministro de Hacienda hace un uso deshonesto de las cifras, buscando desinformar a la opinión pública. Claro que resulta sorprendente que un ex-vice ministro de Hacienda pueda tener dudas sobre la razón de las diferentes reclasificaciones de que debe ser objeto el Presupuesto General de la Nación para hacerlo comparable con las cifras de operaciones efectivas de caja, que son las estadísticas tradicionalmente conocidas por la opinión pública.

Para claridad de los lectores, me veo entonces en la necesidad de hacer un breve recuento de la correspondencia entre el Presupuesto General de la Nación y las operaciones efectivas de caja del Gobierno Nacional. El Presupuesto incorpora los presupuestos de la rama judicial, los organismos de control y de las ramas legislativa y ejecutiva del orden nacional, incluidos los establecimientos públicos nacionales. Esto último implica que en el presupuesto se incorporan los recursos propios de los establecimientos públicos, los cuales tienen una

destinación específica y obviamente no pueden ser utilizadas para financiar gastos del Gobierno Nacional.

Para hacer comparables las cifras presupuestales con las de operaciones efectivas de caja de Gobierno es necesario, por consiguiente, separar el presupuesto de gastos en aquellos que son financiados con recursos administrados por los establecimientos públicos y los financiados con aportes de la administración central nacional. Los primeros son capturados en el consolidado del sector público no financiero, mientras que los segundos se registran en las operaciones efectivas de Gobierno. Sin embargo, al interior del presupuesto de la administración central nacional hay partidas que deben depurarse por cuanto generarían doble contabilidad de gastos. Tal es el caso de las apropiaciones de funcionamiento sin situación de fondos para el Fondo Nacional del Magisterio y la emisión de CERT. El presupuesto de inversión también incorpora apropiaciones sin situación de fondos para el Fondo de Solidaridad y Garantía en Salud, el Fondo de Solidaridad Pensional y el Fondo Nacional de Regalías.

Estas reclasificaciones implican que de un presupuesto general de \$30.8 billones para 1997, solamente \$26.8 billones correspondan a operaciones financiadas con aportes de la Administración Central Nacional y \$3.9 billones a apropiaciones con recursos propios de los establecimientos públicos. Para llegar a las cifras presupuestales presentadas en el documento tendríamos que descontar de las apropiaciones de la Administración Central Nacional aquellas correspondientes al servicio de la deuda, que ascienden a \$7.4 billones, las apropiaciones de funcionamiento sin situación de fondos descritas arriba por \$633 mm y los recursos correspondientes a la mayor apropiación presupuestal en inversión frente a la prevista en el momento en que escribí el artículo⁵. El Cuadro 4 muestra la evolución del presupuesto para 1997 y la reconciliación de estas cifras con las presentadas en el artículo. Allí puede observarse también que el presupuesto definitivo de 1997 representa una de las menores variaciones frente al presupuesto inicial en toda la década (0.4 billones), permitiendo completar el Cuadro 3 de Herrera.

Cuadro 4. EVOLUCION DEL PRESUPUESTO 1997
(Miles de millones)

	Presupuesto inicial			Movimientos			Presupuesto final		
	Aportes nación 1	Establecimientos públicos 2	Total 3=1+2	Reporte 4	Suspensión 5	Adición 6	Aportes nación 7	Establecimientos públicos 8	Total 9=3-4-5+6
Funcionamiento	13.779	1.373	15.153	115	172	597	13.924	1.539	15.463
Gastos de personal	3.071	322	3.392	6		199	3.214	371	3.585
Gastos generales	863	541	1.405	65		81	847	574	1.421
Transferencias	9.845	510	10.355	44	172	317	9.863	594	10.457
Inversión	5.660	2.141	7.801	1.063	258	1.379	5.497	2.362	7.859
Subtotal sin deuda	19.439	3.514	22.953	1.178	430	1.977	19.421	3.901	23.322
Servicio de deuda	7.371	36	7.407	0	0	37	7.408	36	7.445
Total presupuesto	26.811	3.550	30.360	1.178	430	2.014	26.830	3.937	30.767

Fuente: DGP y Confis.

⁵ En realidad las mayores apropiaciones de inversión corresponden a una mayor adición por \$92 mm y un menor recorte al previsto en el Decreto de suspensión por \$162 mm.

**Cuadro 4A. COMPARACION PRESUPUESTO CON APORTES NACION - DOCUMENTO VS. VIGENTE
(Miles de millones)**

Concepto del gasto	Aportes nación		Diferencias		
	Documento 1	Vigente 2	Total 3=2-1	SSF ^a 4	Mayor adición 5
Funcionamiento	13.291	13.924	633	633	0
Gastos de personal	3.206	3.214	8	8	0
Gastos generales	843	847	4	4	0
Transferencias	9.242	9.863	4	4	0
Inversión	5.243	5.497	254	0	254
Subtotal sin deuda	18.534	19.421	887	633	254
Servicio de deuda	7.408	7.408	0	0	0
Total presupuesto	25.942	26.830	887	633	254

^a Sin situación de fondos.

Fuente: DGP y Confis.

BIBLIOGRAFIA

- Bertola, G. y Drazen, A. (1993), "Trigger points and budget cuts: explaining the effects of fiscal austerity", *American Economic Review*. (marzo)
- Blejer, M. Y Cheasty, A. (1993), How to Measure the Fiscal Deficit: Analytical and Methodological Issues. Editado por Blejer, M. y Cheasty, A. IMF
- Cárdenas, M. (1991), *Coffee exports, endogenous state policies and the business cycle*. Tesis doctoral, University of California, Berkeley.
- Carrasquilla, A. y Rincón, H. (1990), "Relaciones entre el déficit público y ahorro privado: aproximaciones al caso colombiano", *Ensayos sobre política económica*, No. 18, Diciembre.
- Gavin, M., Hausman, R., Perotti, R. y Talvi, E. (1996), "Managing fiscal policy in Latin America and the Caribbean: volatility, procyclicality, and limited creditworthiness", *OCE Working Paper*, Banco Interamericano de Desarrollo.
- Giavazzi, F. y Pagano, M. (1995), "Non keynesian effects of fiscal policy changes: international evidence and the swedish experience", *NBER Working paper* 5332.
- Giavazzi, F. y Pagano, M. (1990), "Can severe fiscal contractions be expansionary? Tales of two small european countries", *NBER Macroeconomics annual*.
- Haque, N. y Montiel, P. (1989), "Consumption in developing countries: test for liquidity constraints and finite horizons", *Review of Economics and Statistics*, 71, pp. 408-415. N.3 (agosto).
- Heller, P. (1997), "Fiscal policy management in an open capital regime", IMF Working paper.
- Londoño, J.L. (1997), "Brechas sociales en Colombia", *Revista de la CEPAL*, Abril.
- López, A. (1994), "La teoría del ingreso permanente y las restricciones de liquidez en Colombia"; en Steiner, R. (ed.) *Estabilización y crecimiento*, Bogotá. Tercer Mundo- Fedesarrollo.
- López, A. y Ortega, J.R. (1997), "The behavior of private savings in Colombia". *IMF Working Paper* (julio).
- May, E. Et al. (1996), *La pobreza en Colombia*, Bogotá. Banco Mundial.
- Ocampo, J.A. y Gómez, J. (1997), "Un análisis de los efectos de la devaluación nominal", *Desarrollo y Sociedad*, en prensa.
- Ocampo, J.A., Londoño, J.L. y Villar, L. (1985), "Ahorro e inversión en Colombia", *Coyuntura Económica*, vol. XV No. 2 (junio).
- Romer, D. (1996), *Advanced Macroeconomics*, McGraw-Hill.
- Tanzi, V., Blejer, M.I., y Tejeiro, M.O. (1993), "Effects of inflation on measurement of fiscal deficits: conventional versus operational measures", en Blejer y Cheasty (1993)
- Vélez, C.E. (1995), *Gasto social y desigualdad: logros y extravíos*, Bogotá: DNP-Tercer Mundo Editores.