

EL GASTO PUBLICO Y SUS EFECTOS EN EL DEFICIT FISCAL

MARCIANA DE LA TORRE VARGAS

LUZMARINA MIER SIERRA

DOLLY MONSALVO BOJATO

Trabajo de Grado presentado como
requisito parcial para optar al
Título de Economista.

Asesores: CANDELARIA CRUZ
Economista

RAFAEL AMADO
Economista

BARRANQUILLA

CORPORACION EDUCATIVA MAYOR DEL DESARROLLO

SIMON BOLIVAR

FACULTAD DE ECONOMIA

1987

Nota de aceptación

Apronobada

W. Soñuaw

Presidente del Jurado

Jurado

Jurado

Barranquilla, 1987

CORPORACION EDUCATIVA MAYOR DEL DESARROLLO
SIMON BOLIVAR

PERSONAL DIRECTIVO

RECTOR : ECONCMISTA JOSE CONSUEGRA HIGGINS

SECRETARIO GENERAL : ABOGADO RAFAEL BOLAÑO MOVILLA

VICE-RECTOR
ACADEMICO : MEDICO JOSE CONSUEGRA

DECANO : ECONOMISTA EUGENIO BOLIVAR R.

SECRETARIA
ACADEMICA : ECONOMISTA MARTHA ARRIETA

DEDICATORIA

Mi madre, quien representa para mi el pedestal más alto junto con mi padre y hermanos, dedícoles con honor mis esfuerzos alcanzados que significan para mí el primer peldaño de mi vida.

MARCIANA

DEDICATORIA

A mi tía Magdalena, quien ha sido una madre ejemplar.

A mi padre, hermanos y primas quienes depositaron en mí su confianza brindándome todo el apoyo moral y económico que sin él no hubiese sido posible la consecución de este gran paso decisivo en mi vida profesional y futura.

LUZMARINA

DEDICATORIA

A mis padres, dedico este triunfo, de quienes obtuve incentivos y apoyo de una manera amplia y sin límites para la consecución de la meta más anhelada y decisiva en mi futuro.

A mis hermanos, amigos, familiares y en especial a una persona muy significativa en mi vida, quienes me brindaron todo el estímulo necesario para finalizar mi ciclo de estudios profesionales.

DOLLY

AGRADECIMIENTOS

Las autoras expresan sus agradecimientos:

A RAFAEL AMADO, Economista, Asesor de este trabajo.

A CANDELARIA CRUZ, Economista, Asesora de este trabajo.

A La CAMARA DE COMERCIO de Barranquilla.

A EL BANCO DE LA REPUBLICA.

A INFOTEP.

A La UNIVERSIDAD SIMON BOLIVAR.

A Todas aquellas personas que de una u otra forma colaboraron en la realización de este trabajo.

TABLA DE CONTENIDO

	pág.
INTRODUCCION	16
I. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA	XX
2. OBJETIVOS	XXIV
2.1 OBJETIVOS GENERALES	XXIV
2.2 OBJETIVOS ESPECIFICOS	XXIV
3. IMPORTANCIA Y JUSTIFICACION	XXV
4. DELIMITACIONES	XXVI
4.1 DE CONTENIDO	XXVI
4.2 DE TIEMPO	XXVII
4.3 DE ESPACIO	XXVII
5. LIMITACIONES	XXVII
6. MARCO DE REFERENCIA	XXVIII
6.1 MARCO TEORICO	XXVIII

	pág.
6.2. MARCO CONCEPTUAL	XXXVI
6.3. MARCO HISTORICO	XL
7. METODOLOGIA	XLVIII
7.1. TIPO DE ESTUDIO	XLVIII
7.2. METODO DE LA INVESTIGACION	XLVIII
7.3. TECNICAS UTILIZADAS	XLVIII
1. ANALISIS DE LOS COMPONENTES DEL GASTO PUBLICO EN COLOMBIA	50
1.1. CAUSAS DEL AUMENTO PROGRESIVO DEL GASTO PUBLICO	51
1.1.1. Análisis de los ingresos públicos	54
1.1.2. Distribución del presupuesto nacional por dependencia	56
1.2. TENDENCIA Y CONSECUENCIAS DEL GASTO PUBLICO	56
1.3. EL GASTO PUBLICO Y EL CICLO ECONOMICO	62
1.4. COMPORTAMIENTO Y COMPOSICION DEL GASTO PUBLICO	64
1.5. CUANTIFICACION DEL GASTO PUBLICO SOCIAL	72
1.6. FINANCIACION DEL GASTO PUBLICO	77
2. ANALISIS DE LA DEUDA PUBLICA EN COLOMBIA	80

	pág.
2.1. EVOLUCION HISTORICA DE LA DEUDA PUBLICA	84
2.2. EFECTOS ECONOMICOS DE LA DEUDA	94
2.3. CREDIMIENTO DE LA DEUDA PUBLICA	102
2.4. CONTROL Y VIGILANCIA DE LA DEUDA PUBLICA	108
3. EL DEFICIT FISCAL COLOMBIANO	110
3.1. COMPONENTES Y DETERMINANTES DEL DEFICIT	114
3.2. ORIGEN Y CAUSA DEL DEFICIT	116
3.3. EMISION, DEFICIT E INFLACION	118
3.4. EL DEFICIT FISCAL Y EL SECTOR EXTERNO	122
3.4.1. Comportamiento de las reservas internacionales	127
3.5. FINANCIACION DEL DEFICIT FISCAL	131
3.5.1. Un nuevo mecanismo parcial de financiación no monetaria del déficit	137
4. EL DEFICIT FISCAL Y LAS REFORMAS TRIBUTARIAS	138
4.1. EL EQUILIBRIO FISCAL COMO FUNDAMENTO DE LAS REACTIVACION ECONOMICA	138
4.2. LA TEMATICA ECONOMICA DE LA EMERGENCIA	143
4.3. EL DEFICIT EXTERNO	151

	pág.
4.4. EL PROGRAMA DE AJUSTE EN EL FRENTE EXTERNO	155
4.5. LAS POLITICAS DE AJUSTE	159
4.6. LAS REFORMAS TRIBUTARIAS EN EL PERIODO DE ANALISIS	164
5. LA FUNCION DE REGULACION ECONOMICA Y SOCIAL EN COLOMBIA	169
5.1. LOS INSTRUMENTOS Y OBJETIVOS DE LA POLITICA FISCAL	170
5.2. EL INGRESO Y EL GASTO PUBLICO COMO INSTRUMENTO DE REGULACION ECONOMICA Y SOCIAL	173
5.3. FACTORES Y CONDICIONES DEL EQUILIBRIO ECONOMICO	175
5.4. LA POLITICA MONETARIA DEL PROGRAMA DE AJUSTE MACRO-ECONOMICO	177
6. CONCLUSIONES	182
7. RECOMENDACIONES	185
BIBLIOGRAFIA	187

LISTA DE CUADROS

			pág.
CUADRO	1.	Distribución del presupuesto por componentes del gasto 1978-1985	53
CUADRO	2.	Estructura de los ingresos tributarios y no tributarios en el total de ingresos	55
CUADRO	3.	Participación de los ingresos corrientes y de capital en el total de ingresos	57
CUADRO	4.	Relación impuestos directos e indirectos en el total de ingresos tributarios	58
CUADRO	4a.	Distribución del presupuesto nacional por dependencias	59
CUADRO	5.	Estructura de ejecución del presupuesto de gastos (participación anual)	65
CUADRO	6.	Relaciones de los gastos del gobierno central con el PIB	66
CUADRO	7.	Ejecución del presupuesto de gastos	68
CUADRO	8.	Aportes nacionales	71
CUADRO	9.	Gasto público social del gobierno central	73

		pág.	
CUADRO	10.	Relación del gasto social con el gasto total y el PIB	74
CUADRO	11.	Financiamiento del presupuesto de gastos	78
CUADRO	11a.	Comportamiento de la deuda pública (Interna y externa)	83
CUADRO	12.	División de la deuda de la guerra de independencia	86
CUADRO	13.	División de la deuda de independencia por países	87
CUADRO	14.	Comportamiento y relación de la deuda pública colombiana	91
CUADRO	15.	Cotización del dólar con relación al peso colombiano	92
CUADRO	16.	Distribución de la deuda pública externa. Fuentes acreedores	96
CUADRO	17.	Deuda pública nacional	104
CUADRO	18.	Deuda pública externa según prestamistas	106
CUADRO	19.	Deuda pública externa según prestatarios	107
CUADRO	20.	Déficit del gobierno central	111
CUADRO	21.	Participación proporcional de financiación del déficit	113
CUADRO	22.	Ingresos corrientes 1976-1983	124

		pág.	
CUADRO	23.	Evolución de los ingresos corrientes de origen externo del gobierno nacional	125
CUADRO	24.	Reservas netas y valor importaciones	128
CUADRO	25.	Financiación del déficit del gobierno nacional central	133
CUADRO	26.	Evolución de los ingresos y gastos reales del gobierno central	140
CUADRO	27.	Ingresos corrientes del gobierno nacional a pesos constantes.	144
CUADRO	28.	Evolución de la participación doméstica externa - Otros	145
CUADRO	29.	Tasa de crecimiento de los ingresos corrientes del gobierno nacional	146
CUADRO	30.	Relación impuestos directos-indirectos en la actividad doméstica	147
CUADRO	31.	Evolución de la balanza cambiaria y de la balanza de pago	153

INTRODUCCION

El gasto público definido como la suma de erogaciones que tiene que realizar el Estado en conjunto para atender y satisfacer un número de necesidades como son: los servicios públicos en general, la salud, la educación, la recreación, etc., en provecho de una determinada comunidad. Es considerado por algunos acuciosos investigadores como un plano transparente donde se mira toda una sociedad cuyo reflejo proyecta la estructura, la lógica de la administración pública, el desarrollo territorial y las mismas ideas, orientación y políticas del Estado.

El inmenso tema del gasto público ha experimentado un constante ritmo de crecimiento en los últimos años, siendo su efecto directo un acentuado déficit fiscal que es causado por el tamaño y la ineficacia del Estado. Siempre que los ingresos recaudados por el Estado tiendan a ser mucho menor que los egresos efectuados principalmente para cubrir la existencia de una mayor demanda de servicios, además de atender elevados gastos de funcionamiento, el déficit fiscal crecerá a toda marcha.

Según revelan algunos estudios, el gasto público empezó a crecer desproporcionadamente a partir de 1982, época en que afloró la crisis empresarial y financiera, a la vez que surgieron diversos organismos descentra-

lizados y empresas públicas en todo lo largo y ancho de Colombia.

No hay quien diga que el gasto público no es importante en cualquier economía, ya sea ésta desarrollada o no, los países necesitan tener una base de apoyo para regular su proceso de desarrollo. Esto hasta cierto punto es bueno y provechoso, siempre y cuando el Estado no intervenga demasiado en el sector privado, porque se ha comprobado que en la medida que éste aumenta su injerencia distorsiona el funcionamiento espontáneo de la sociedad y no deja operar libremente el juego de las fuerzas del mercado que son las que regulan el sistema en forma automática.

En los últimos años, el alto crecimiento que ha tenido el gasto de funcionamiento, el descenso que se ha practicado en el término de la inversión en los servicios públicos básicos no dejan más que decir que cada vez el déficit fiscal será mayor y menor el aprovechamiento de los recursos destinados a mejorar y satisfacer las necesidades prioritarias de la sociedad. Muchas veces, las medidas tomadas por el gobierno para hacer crecer los ingresos surten efectos; pero los gastos se elevan desproporcionalmente afectando la salud de la economía. No sólo resulta ser importante implementar fórmulas para que los ingresos se incrementen, sino que es mucho más necesario controlar y vigilar las erogaciones del estado. Sin un efectivo control y asignación de los gastos hacia los sectores más útiles, los desembolsos se convertirán en una vena rota para el país, muy difícil de taponar.

El presente trabajo contribuye a incrementar el número de ideas y conocimientos que se tengan sobre el gasto público y sus secuelas inmediatas.

Para tales efectos, se dividió la realización de este estudio en cinco capítulos a saber:

En el primer capítulo se destacan las causas, el comportamiento, las tendencias y consecuencias del gasto público en Colombia. Además se analizaron sus componentes y se trató sucintamente la cuantificación y financiación del gasto.

En el segundo capítulo se realizó un breve análisis de la evolución histórica de la deuda pública y sus efectos directos en el crecimiento de la economía. También se encaró el control y vigilancia de la deuda pública.

En el tercer capítulo, se esbozó sobre el déficit fiscal, sus componentes y determinantes, sus causas y orígenes.

Así mismo se estudiaron las emisiones de dinero e inflación y el sector externo.

Por otra parte se comentó sobre el comportamiento de las reservas internacionales, la financiación del déficit y sus mecanismos.

En lo atinente al cuarto capítulo se describieron otros mecanismos de

ajuste, el déficit fiscal y la reactivación económica, las políticas de ajuste del sector externo.

Y finalmente el quinto y último capítulo, trató sobre la función y regulación de la economía, los principales instrumentos y objetivos de la política fiscal, el ingreso y el gasto público, así como los factores y condiciones del equilibrio económico y la política monetaria del programa de ajuste.

1. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

Uno de los flagelos que afectan hoy en día a la economía colombiana es el desbordamiento del gasto público que es causa y consecuencia del Déficit Fiscal, de características preocupantes, que ha sido objeto de consideraciones profundas y detalladas en estudios y polémicas.

Desde los inicios de 1980 el déficit fiscal volvió a ser uno de los temas de primera línea en las discusiones públicas. Pero ha sido en los cuatro últimos años cuando la controversia se ha intensificado, convocando interpretaciones distintas sobre los orígenes, la magnitud, las alternativas de financiamiento, las consecuencias previsibles y las opciones de manejo o de superación del desequilibrio fiscal. ¹

Sobre las causas del déficit fiscal es mucho lo que se ha planteado, Planeación Nacional, por ejemplo afirma:

En el análisis de las causas del déficit fiscal Planeación Nacional denunció la pérdida de progresividad en la estructura de los ingresos, el marchitamiento del esfuerzo fiscal, el incremento relativo y sustancial de los impuestos indirectos dependientes del comercio exterior, el aumento de la evasión, el desaliento tributario a las actividades productivas, principalmente a través de la doble tributación y el

¹ABELLA G., Mauricio. Ensayos sobre el Presupuesto Nacional. Bogotá: Contraloría General de la República, 1984. p. 9.

peso creciente de las transferencias nacionales a los Departamentos y Municipios. 2

Hay necesidad de revisar los gastos del Estado; estos han aumentado progresivamente en casi todos los estados arrastrados por el afán de cubrir presupuestos de gastos desorbitantes, cuestión que no sólo determina el Déficit Fiscal sino que alimenta la inflación. Son cada vez más numerosos los casos de masivas emisiones monetarias para calmar la voracidad de gastos del Estado.

El alto costo de las grandes obras de infraestructura y el interés de las grandes empresas porque el Estado asuma proyectos gigantes que de una u otra forma las van a beneficiar, obligan a los gobiernos a destinar enormes recursos para tales fines.

La incidencia directa de la deuda externa sobre la profundización del déficit fiscal es cada vez mayor. El llamado Servicio de la Deuda Externa consume los recursos oficiales a tal punto que en varios países ya es el rubro principal de gastos del Estado.

Algunos componentes del gasto público y fundamentalmente los denominados Gastos de Funcionamiento y de Servicio de la Deuda Pública, han venido creciendo a ritmos superiores al de la inflación, mientras los ingresos tributarios -impuestos directos e indirectos- han venido manifestando un lánguido comportamiento de tal manera que los volúmenes

²Ibid., p. 39.

recaudados crecen a un ritmo inferior al de la producción.

Entre 1978 y 1981 los Gastos de Funcionamiento crecieron a una tasa del 38.8% y en 1980-81 al 41.1%, mientras que la inversión la hizo al 38.6% y al 25% respectivamente. Parece claro entonces que al menos en los dos últimos años cabe gran responsabilidad a los Gastos de Funcionamiento en la generación del déficit. ³

Mientras tanto el Servicio de la Deuda Pública ha venido aumentando desde 1978 a una tasa promedio del 34.52% anual. En cambio los Gastos de Inversión apenas se acercan al 30% (con excepción de 1979 en el que se presentó un incremento del 51.30% relativamente mayor a los demás. Los ingresos corrientes crecieron a un ritmo del 28.29% solamente.

En los últimos años se ha venido registrando un excesivo crecimiento burocrático evidenciándose que la utilización del gasto social en relación con el PIB en el año de 1980 fue de 1.7%, luego aumenta en el año de 1982 a un 6.2%, después se registra una caída en 1984 de 5.9%.

El problema del Déficit también tiene relación con las fluctuaciones del Sector Externo, las políticas Económicas internas y la estructura económica colombiana, el crecimiento de los gastos internos en períodos de auge y el difícil desmonte de dichos gastos en períodos de crisis.

³ WISNER DURAN, Eduardo; LOW, Enrique et al. Déficit Fiscal. Bogotá: Contraloría General de la República.

Aunque no siempre sucede que la inflación sea causada por el Déficit, el Presidente Belisario Betancur afirmó:

El desequilibrio actual de las Finanzas trajo consigo una ola inflacionaria presentando al país un diagnóstico monetarista de la inflación colombiana que guardan relaciones con la escuela monetarista. La inflación tiene su origen en la excesiva creación de dinero originada en los últimos años en el Déficit Fiscal; de paso dicho déficit ha desplazado crédito que debería haberse dirigido a la actividad privada restringiendo así el Desarrollo Económico. 4

Otro rubro que es considerado causa y consecuencia del Déficit Fiscal en el corto y largo plazo es la Deuda Pública, cuyo pago a través de emisiones de dinero hace más gravosa la situación y tiende a producir efectos económicos, que induce al gobierno a utilizar ciertos medios para enjugar apenas el Servicio de la Deuda, pero haciendo más imperativa la crisis; registrándose un incremento de la misma por factores tales como: exagerado incremento de las tasas internacionales y la devaluación.

Por otra parte el problema del Déficit Fiscal ha obligado a que el gobierno no haya seguido los lineamientos de su plan económico y lo ha forzado a tomar medidas imprevistas como la Emergencia Económica para subsanar un poco la situación, como también a las Reformas de tipo Tributario y Fiscal para reactivar la economía.

⁴OCAMPO, José Antonio. Déficit Fiscal. Bogotá: Contraloría General de la República. p. 78.

Las medidas de Ajuste Fiscal afectan tanto los ingresos como los gastos. Por un lado, ya con una vigencia de dos años, pueden mencionarse la Reforma Tributaria derivada de la Emergencia Económica de 1983, la reforma al Impuesto a las Ventas y creación del IVA en 1984. Por el lado del Gasto, pueden mencionarse el Incremento del 10% en las remuneraciones de los empleados del sector público, la Nacionalización de la Educación, el lento crecimiento de la inflación pública (crecimiento negativo en términos reales), revisión del Sistema de Transferencias entre los diferentes niveles gubernamentales, revisión del régimen de Previsión Social del sector público, introducción de un Estatuto Orgánico del Presupuesto y creación de una comisión de Gasto. 5

2. OBJETIVOS

2.1 OBJETIVO GENERAL

Analizar las causas y los efectos que el desbordamiento del gasto público trae consigo en la formación del Déficit Fiscal para medir su repercusión en la Economía Colombiana.

2.2 OBJETIVOS ESPECIFICOS

2.2.1 Analizar las causas del crecimiento del Gasto público, sus consecuencias, su financiación, su utilización para subsanar desequilibrios económicos estructurales.

2.2.2 Medir y analizar el desarrollo e incremento de la Deuda Pública en Colombia para precisar el grado de incidencia en el Déficit

⁵ KALMANOVITZ, Salomón; TENJO, Fernando. Ajustes con Crecimiento. Economía Colombiana. Política Económica y Fiscal. no. 166, p. 51.

Fiscal actual.

2.2.3 Analizar y criticar las causas, componentes, replanteamientos, financiación del Déficit Fiscal y ajustes al Sistema Tributario para determinar su verdadera generación y medir sus consecuencias en la Economía Colombiana.

2.2.4 Evaluar y analizar las diferentes propuestas o reformas de tipo fiscal adoptada por el gobierno para detectar las fallas o ventajas frente a la situación de déficit.

2.2.5 Informar y analizar los instrumentos y objetivos de la política fiscal para comprobar si su utilización ha sido eficiente o si ha dado los resultados esperados.

3. IMPORTANCIA Y JUSTIFICACION

Por ser el Déficit Fiscal un problema complejo y de gran magnitud, ha reportado análisis, comentarios y estudios por parte de los gremios del sector público y privado en torno a su conformación sin que el debate haya perdido actualidad.

De otro lado, el Déficit Fiscal parece haberse convertido ya en una variable estructural, es decir, permanente de nuestra economía. Su tamaño actual es preocupante, pero lo es más su tendencia a seguir creciendo especialmente en relación con las Reservas Internacionales,

de ahí su interés del gobierno por resolverlo.

Aunque cada uno de los análisis, conjeturas y aseveraciones pretenden ser estimulantes es obvia la necesidad urgente de investigaciones que nos ayuden a mejorar nuestra comprensión del Déficit Fiscal en el comportamiento económico, ya suceda esto directamente o debida a alguna reacción intermedia del gobierno.

Los factores determinantes del déficit y sus causas son tan preocupantes que su tendencia creciente es incontrolable, como prueba de ello tenemos el desbordamiento del gasto público, el cual analizaremos para medir su contribución en la formación del desequilibrio fiscal y los efectos de aquel ante las medidas adoptadas por el gobierno como son: las emisiones, impuestos y tributación.

4. DELIMITACIONES

4.1 DE CONTENIDO

No se puede localizar el estudio de la Hacienda Pública dentro de un campo específico de determinada ciencia, formando así un "islote independiente". En el caso del tema analizado se consideran a parte de los elementos: gastos, ingresos, presupuesto, crédito y déficit, las implicaciones sociales, económicas y políticas que su análisis conlleva; por cuanto la economía financiera no es un fin en sí misma, sino un medio para realizar un fin. En este sentido el contenido del tema

es de amplio espectro.

4.2 DE TIEMPO

Se estudiará y analizará el tema considerando un período establecido entre los años 1978 y 1985, porque en estos últimos años el Gasto público se ha utilizado de diferentes formas, que en sí es el de mayor importancia en el problema del Déficit Fiscal y también las políticas que se implementaron para subsanar dicho desequilibrio en las Finanzas públicas.

4.3 DE ESPACIO

Entendiendo que el Estado se subdivide en tres niveles: Nacional, Departamental y Municipal y las medidas propuestas son de obligada jurisdicción en todo el territorio colombiano, se puede afirmar que el Espacio es de cobertura estatal.

5. LIMITACIONES

5.1 La multiplicidad de opiniones que en cierto sentido dificultan la síntesis sobre los diferentes aspectos que integran el temario.

5.2 La fluidez o velocidad con que se producen algunos cambios o reformas que alteran la vigencia de las disposiciones.

5.3 La renuencia en el suministro especialmente de información presupuestal.

✓ 6. MARCO DE REFERENCIA

✓ 6.1 MARCO TEORICO

6.1.1 Presupuesto Déficit y Democracia. Las discusiones sobre el Déficit Fiscal, aluden, generalmente, a su magnitud, a los mecanismos de financiamiento, a sus orígenes, a sus probables incidencias y también, en ocasiones, a su definición. Lo cierto es que esta controversia, se mueve en el ámbito de lo técnico, como si su naturaleza fuera simplemente un asunto de proporciones cuantitativas.

Sin entrar a explorar en detalle estas restricciones, se plantea la necesidad de un marco general de análisis de Déficit Fiscal que atienda a sus connotaciones ideológicas, políticas y técnicas. Además, se le confiere una especial importancia a la evaluación cambiante del pensamiento, o a las interpretaciones predominantes sobre la naturaleza y las implicaciones del déficit.

El presupuesto es un instrumento de naturaleza financiera que reúne las previsiones acerca de las fuente y usos de los recursos públicos para un período determinado. Pero sus alcances, no se agotan en el marco de las relaciones técnicas y en el contenido formal de los indicadores financieros. Existe una relación estrecha entre las Insti-

tuciones políticas y las Instituciones financieras. Estas últimas adquieren sentido político en la medida en la que resultan de una controversia de intereses, aspiraciones y valores alrededor de los orígenes y el destino de los recursos financieros del Estado.

Corresponde también a la connotación política del presupuesto, el que ciertas características distintivas del Estado -como la naturaleza de su intervención en la economía- se transmitan a la estructura y a los contenidos del presupuesto. No coinciden un presupuesto diseñado dentro de los parámetros clásicos de un Estado vigilante, y otro moldeado por las situaciones, orientaciones y compromiso de un Estado Intervencionista.

La noción de Déficit Presupuestal, independientemente de sus significaciones técnicas, está también comprometida ideológicamente y políticamente. La escuela Clásica de la Hacienda Pública siguiendo los principios inveterados de la Hacienda Privada, defiende la concepción del equilibrio presupuestal de los ingresos y los gastos. Esta posición no corresponde solamente a los dictados tradicionales de las economías privadas, sino al esquema ortodoxo, según el cual el Estado carece de influencia sobre la economía, en su conjunto, dentro de este marco de pensamiento, las "fuerzas naturales" del mercado preservan o restablecen las condiciones normales del equilibrio económico. La intervención estatal, se considera, entonces, como una intromisión en el desempeño de las economías privadas y en un desplazamiento de la libre iniciativa.

Otras escuelas de Hacienda Pública, como las inspiradas en el pensamiento Keynesiano, parten de la consideración según la cual el equilibrio no es el estado normal de la economía, ni existen procesos automáticos y endógenos de restablecimiento de la "normalidad". Desde este punto de vista, lo primordial no es garantizar el equilibrio de los ingresos y los gastos en el presupuesto del gobierno, sino contribuir, discrecionalmente, a la remoción de las causas de los desequilibrios. Es dentro de este contexto ideológico y político que el déficit presupuestal gana una connotación que rompe con los moldes clásicos; la política económica y social diseñada por el gobierno, viene a ocupar el puesto que dominaban los conceptos del equilibrio financiero en la Hacienda Clásica. Esto no quiere decir que el precepto de equivalencia entre los ingresos y los gastos defendido por los primeros Hacendistas haya desaparecido definitivamente; en realidad, el aporte de la Hacienda Keynesiana, lo que ha hecho es relativizar las connotaciones clásicas del equilibrio presupuestal, convirtiendo el déficit en un instrumento discrecional para la obtención de unos ciertos objetivos de política económica. Pero, de nuevo, este cambio de apreciación sobre el déficit, corresponde a un conjunto de ideas y definiciones políticas antagónicas con el cuadro conceptual que sostenía los pilares de la Hacienda Pública Tradicional. ✕

- 6.1.2 La Controversia sobre el Déficit Presupuestal al Final del Período Presidencial 1978-1982. Si bien es cierto que desde finales de 1979 el gobierno había reconocido una evolución preocupante tanto de los ingresos como de los gastos de la Nación, y en los años siguien-

tes se estimularon estudios de primer orden como el de la Misión de Finanzas Intergubernamentales, sólo hasta los últimos meses de la administración Turbay Ayala, se realizó un exámen general del carácter y la magnitud del problema fiscal.

En la explicación del gobierno sobre la cuestión fiscal, se pueden distinguir las siguientes ideas centrales. En primer lugar, la calificación de la crisis fiscal como de naturaleza política y por lo tanto, de soluciones del mismo carácter para ella. En segundo término, la importancia prioritaria concedida a la incidencia del "crecimiento ineficiente" y "desordenado del gasto". Y, finalmente, las implicaciones económicas y políticas de la brecha fiscal. Cuando se afirma que el problema fiscal es de índole política, el gobierno Turbay Ayala se refiere a las decisiones adoptadas por entidades descentralizadas, a las determinaciones legislativas y en general, a las presiones de distintos sectores sociales que terminan comprometiendo el monto y la estructura del gasto público, de esta manera, no sólo se diluiría la capacidad discrecional del Ejecutivo en la fijación y asignación del gasto, sino que se abrirían las compuertas de una expansión incontrolable de los gastos del gobierno.

De acuerdo con la descripción gubernamental, el crecimiento incontrolado del gasto, habría producido, a través de formas directas e indirectas, la legitimación de nuevas cargas y obligaciones contra el presupuesto Nacional. La perseverancia de aquellos métodos que comprometen la estabilidad presupuestal, podría desembocar en nuevos desequi-

librios como la pérdida de control sobre la oferta monetaria, el desfogue inflacionario y la crisis cambiaria. Finalmente, la inestabilidad económica generalizada se traduciría en perturbaciones políticas con grave riesgo para las instituciones democráticas.

6.1.3 La Visión del Nuevo Gobierno Acerca de la Crisis Fiscal dentro de su Esquema de Política Económica. Quizá uno de los aspectos de mayor interés en el análisis de la política económica y fiscal, sea el de seguir la evolución del pensamiento gubernamental en lo que se relaciona con el presupuesto y con el déficit. Esta aseveración es particularmente aplicable al primer año y medio de la administración actual, período en el cual las autoridades económicas han sostenido puntos de vista diferentes, acerca de la significación económica del déficit fiscal. La política económica del nuevo gobierno quedó esbozada públicamente en los primeros meses de su gestión. Dicha política, fue diseñada a partir de un diagnóstico gubernamental cuyos rasgos sobresalientes fueron los siguientes: En primer lugar, el reconocimiento de una situación de aguda recesión en los sectores productivos de la economía. La industria, la agricultura, y la construcción entre otros sectores, estarían soportando condiciones críticas para su desarrollo. En segundo término, la afirmación según la cual la recesión se habría desarrollado dentro de un marco inflacionario. Ahora bien, la gravedad del problema inflacionario, no radicará -según el gobierno- en los niveles alcanzados por las tasas de inflación, sino en la persistencia de unos niveles similares, durante un intervalo de tiempo considerable.

Tal persistencia, se debería al efecto de "mecanismos propagadores de la inflación", ya institucionalizados en la organización económica nacional. En tercer lugar, el convencimiento según el cual las circunstancias inflacionarias, se encontrarían estimuladas por desequilibrios profundos en el campo fiscal y en el terreno monetario. La conjunción de los multiplicadores automáticos de la inflación y los desajustes monetario y fiscal, estarían propiciando una situación generalizada de desequilibrios en todo el organismo económico.

Ante este escenario desapacible, la política económica se afincó en dos orientaciones básicas: La primera, destinada a buscar una solución radical a los problemas de desajuste monetario y fiscal, o a lo que el gobierno denominó "las causas de expansión monetaria de tipo primario". La segunda orientada a desmontar "simultáneamente" los medios artificiales de propagación del aluvión inflacionario.

Dentro de este contexto, el déficit fiscal fue calificado no sólo como un desajuste profundo sino como una motivación inflacionaria que era preciso aplacar. Sin embargo, el déficit no se podría cercenar de un tajo, sin consecuencias gravosas para el conjunto de la economía. Esta postura no significó que el gobierno admitiera la utilización económica del déficit en el corto plazo, o que aceptara sus bondades transitorias para la reactivación de la economía. Al contrario reconoció que se estaba dentro de un "período de transición", en el cual habría que soportar los efectos de un presupuesto inflacionario ajeno a la nueva política del nuevo gobierno. La transición se exten-

dería hasta el momento en el cual, habiendo terminado las deliberaciones de una Comisión Ad-Hoc creada por el Ejecutivo para proponer una reforma fiscal, se aplicarían las soluciones tributarias y fiscales. El déficit se habría convertido, entonces, en el "compañero de viaje" de la administración en sus primeros pasos.⁶

Desde el punto de vista del desbordamiento del gasto público, el criterio anteriormente expuesto sobre el déficit fiscal y sus controversias acerca de su origen, mecanismos de financiación, causas, nos contribuyen a un mejor análisis del tema, ya que según el pensamiento Keynesiano el equilibrio no es el estado normal de la economía, ni existen procesos automáticos y endógenos de "restablecimiento" de la normalidad de la economía, es decir, que no necesariamente los ingresos tienen que ser igual a los gastos, sino por el contrario esa diferencia es la que obligará al gobierno a llevar a cabo política discrecional, motivaciones, variaciones políticas que corrijan los desequilibrios a medida que estos se vayan presentando y en períodos recesivos del déficit fiscal debe aplicarse con el fin de reactivar la economía.

Por lo tanto el equilibrio no es lo indispensable para el logro de los objetivos de política económica, hay que aprovechar esa coyuntura de desequilibrio para lograr la recuperación de la economía.

⁶ABELLA, Op. cit. pp. 11-26.

Como tampoco se dan procesos o procedimientos endógenos, ya que si el Estado tuviese una política definida para cada problema lo atacaría de inmediato en el momento en que se presentaran y por lo tanto no se producirían esos desequilibrios de la economía. Observamos también que la legitimación de gastos por parte de estamentos del mismo Estado para satisfacer apetitos políticos, burocráticos hacen interminable la corrección del desbordamiento presupuestal.

A comienzo del gobierno de Turbay Ayala, este es consciente del aumento incontrolado del presupuesto y lo califica de naturaleza política, fácil de arreglar trayendo consigo influencias económicas y políticas. Se reconoce que la inestabilidad económica producirá perturbaciones políticas que perjudicará instituciones democráticas legalmente establecidas. Para este gobierno se crea una relación entre el desequilibrio fiscal y la satisfacción de los intereses de la comunidad, situación que origina aumento del déficit fiscal.

En el presente trabajo analizaremos de una manera crítica si el actual gobierno y el anterior han desarrollado un método económico para poder reducir o aumentar el déficit fiscal, pero hasta el momento han sido infructuoso todos los esfuerzos para frenar el aumento del déficit, ya que ni con la Emergencia Económica reciente del presente gobierno se pudo estabilizar el presupuesto nacional, sino que por el contrario este ha aumentado, situación que estudiaremos en esta investigación.

6.2 MARCO CONCEPTUAL

✓ **ASIGNACION DEL TESORO:** Cantidad de dinero que por concepto de remuneración, prestación social o recompensa se fija con cargo al Erario. Por regla general está prohibido recibir más de una asignación proveniente del Tesoro Público o de entidades en que el Estado tenga parte principal, pero las leyes pueden establecer excepciones al respecto.

CONTRIBUCIONES: Palabra que el Constituyente emplea como sinónimo de carga tributaria o impuestos. En tiempo de paz sólo pueden imponerlas el Congreso, las Asambleas y los Concejos, aunque la facultad impositiva de los dos últimos no es originaria, de modo que únicamente se hallan facultadas para crearlas si la Ley o la Ordenanza los autorizan para ello.

✓ **CONTROL FISCAL:** Son las disposiciones legales referente al control general, normas sobre Contabilidad y Exámen de cuentas, principios sobre el fenecimiento de cuentas, lo atinente al control de los fondos públicos, los informes de Contraloría, el control de la Deuda Pública.

✓ **CREDITOS ADICIONALES:** Se entienden por tales las apropiaciones que se abren en el curso de la vigencia presupuestal, es decir, con posterioridad a la expedición y liquidación del presupuesto y que se consideran como gastos complementarios de éste.

✓ CREDITO PUBLICO: Es el conjunto de los recursos económicos que el Estado obtiene en el mercado de capitales para financiar sus planes y programas de desarrollo económico y social.

CREDITO SUPLEMENTARIO: Es el que se abre en receso de las Cámaras Legislativas, cuando hay necesidad de hacer un gasto imprescindible y no existe apropiación para él.

DECRETOS DEL ESTADO DE EMERGENCIA: Son los Decretos que con fuerza de Ley expide el Presidente de la República para conjurar la crisis que dió lugar a la declaración del Estado de Emergencia, e impedir la extensión de sus efectos.

DEFICIT FISCAL: Es la diferencia entre los ingresos corrientes y los gastos totales de funcionamiento e inversión, sin considerar como gasto las amortizaciones de la deuda, que corresponde a una operación de capital.

DEFICIT PRESUPUESTAL: Diferencia puramente numérica entre el pronóstico de la apropiación y la ejecución presupuestal.

DEFICIT DE TESORERIA: Diferencia entre el total de disponibilidades y las exigibilidades.

✓ DEUDA PUBLICA: Es el conjunto de obligaciones que el Estado tiene reconocidas por medio de títulos que devengan interés, empréstito, trans-

ferencias. Su libro lo llevará el Contralor General de la República.

✓ **ELUSION FISCAL:** Es eludir el impuesto, evitarlo. Es una tendencia de la naturaleza humana evitar en lo posible desprenderse gratuitamente de lo que tiene y entregarlo al Estado o a un particular.

EMPRESTITOS: Desembolso pecuniario que un prestamista nacional o extranjero hace en favor del Estado o de sus entidades descentralizadas, obteniendo como contrapartida los intereses y la amortización.

ERARIO O TESORO PUBLICO: Es el conjunto de bienes y recursos con que cuenta el Estado para el financiamiento de sus gastos públicos derivados especialmente del patrimonio propio estatal y de la facultad compulsiva del Estado para el cobro de los tributos.

✓ **ESTADO DE EMERGENCIA:** Institución excepcional, destinada a enfrentar hechos sobrevinientes que perturban o amenazan perturbar, en forma grave e inminente, el orden económico y social o que constituyen calamidad pública.

✓ **EVASION FISCAL:** Consiste en ocultar al fisco total o parcialmente la materia imponible, con el fin de eludir o disminuir la carga tributaria.

EXENCIONES TRIBUTARIAS: Son aquellos ingresos del contribuyente que por disposición expresa de la Ley se hallan excluidos del gravámen.

HACIENDA PUBLICA: Actividad de naturaleza económica y financiera que cumple el Estado para dar satisfacción a las necesidades públicas y regular adecuadamente los procesos económicos y sociales que inciden en el desarrollo del país.

- ✓ IMPUESTO: Aportaciones pecuniarias que el Estado impone coactivamente a los asociados que tienen la calidad de contribuyentes, con el fin de atender a los gastos públicos. En tiempo de paz el Gobierno sólo puede percibir aquellos que figuren en el Presupuesto de Rentas.

- ✓ PRESUPUESTO: Cómputo anticipado de los ingresos y gastos del Estado para una vigencia fiscal, que se contiene en una Ley dictada por el Congreso a iniciativa del Gobierno. El Presupuesto Nacional contiene las siguientes partes: 1) Presupuesto de Rentas, con la estimación de aquéllas que se espere obtener durante el año fiscal; 2) Presupuesto de los Recursos de Capital, que comprende los recursos de crédito y los del balance del Tesoro, 3) Presupuesto de Gastos -Ley de Apropriaciones-, donde se incluyen, en detalle, las apropiaciones para las ramas Legislativa, Ejecutiva y Jurisdiccional, para la Procuraduría General de la República; 4) Las normas de carácter general encaminadas a asegurar su correcta ejecución.

RACIONALIZACION DEL GASTO PUBLICO: Utilización de los dineros o recursos que integran el ingreso público en forma planificada, programada y sujeta a normas de control fiscal.

- ✓ SERVICIO PUBLICO: Toda actividad que se presta para atender las necesidades del interés general en forma regular e ininterrumpida, ya directamente por el Estado, ya por personas particulares. El Estado interviene en las actividades que poseen tal carácter con el fin de racionalizar y planificar la economía para lograr el desarrollo integral.

- ✓ SITUADO FISCAL: Señalamiento que hace la Ley del porcentaje de los ingresos ordinarios de la Nación que deben ser distribuidos entre los departamentos, las intendencias, las comisariías y el Distrito Especial de Bogotá, para la atención de sus servicios.

6.3 MARCO HISTORICO

Las obligaciones contraídas por el Estado en los primeros años del siglo XX, durante la guerra de los mil días continuaban afectando considerablemente el Presupuesto de Gastos. De otro lado los ingresos fiscales habrían comenzado a depender considerablemente de las exportaciones de café. Las obligaciones vencidas ascendían cerca del 80% del total del presupuesto de Gastos cuando tomó posesión el Presidente Reyes, en 1904. Algunas de las principales rentas se hallaban pignoradas y los gobiernos se esforzaban, sin éxito, por restablecer la credibilidad en la moneda y la observancia de las reglas del patrón oro, por ejemplo el General Reyes buscó simultáneamente poner orden en la Hacienda y estabilizar el valor del papel moneda, pero al final de su gobierno empleó desmesuradamente el privilegio de

emisión con la finalidad principal de financiar obras públicas. Fue tal el pánico económico generado por las emisiones "prekeynesianas" de Reyes que el Constituyente de 1910 ordenó: "Queda prohibido en absoluto toda nueva emisión de papel moneda de curso forzoso". (Artículo 7 del A.L. no. 3 de 1910).

Uno de los pocos períodos de estabilidad y crecimiento económico atravesados por el país en el presente siglo se extiende desde la segunda mitad de la segunda década hasta fines de los años 20. Sabemos que los indicadores favorables de ese período sólo encuentran parangón en las condiciones muy favorables al crecimiento económico que se vivieron en la pasada década del setenta. De manera que si nos detenemos en aquél no es porque se hubiera caracterizado por protuberantes situaciones de deficitarias sino porque los esfuerzos entonces realizados para consolidar una estructura fiscal estable e independiente contrastan con la marcada dependencia fiscal del sector externo que se toleró y se propició a lo largo de las bonanzas de los años setenta. Podría decirse que aquella fue una época de profundo respeto al principio del equilibrio presupuestal y al régimen del patrón oro durante la cual se crearon instituciones destinadas a precaver el déficit en períodos recesivos.

Es bien sabido que el período bajo consideración estuvo dominado por las figuras del Ministro Esteban Jaramillo y de Edwin S. Kemmerer. La clarividencia del pensamiento integral de don Esteban lo llevó a buscar un instrumento impositivo que, a diferencia de los empleados

hasta entonces, dinamizara las fuentes de ingresos corrientes sin adolecer de los anacrónicos inconvenientes de los monopolios estatales sobre los bienes de consumo masivo ni de las impredecibles interrupciones de los ingresos por concepto de impuestos de aduana.

La Misión Kemmerer por su parte, enderezó todas sus recomendaciones en Colombia como en los otros seis países que visitó, a los propósitos de estabilización del valor de la moneda nacional y la promoción del comercio internacional. Sus propuestas se enmarcan dentro del más ortodoxo manejo de la moneda y los lineamientos orgánicos del régimen del patrón oro. De allí que el eje de los proyectos de institucionalización fiscal inspirados por la misión consistiera en el más riguroso equilibrio presupuestal. Este precepto había sido impuesto ya por la Constitución de 1886 y por la Ley 22 de 1922, las cuales ordenaban que, en la eventualidad de una situación deficitaria, el gobierno debería eliminar los excedentes de gasto mediante la supresión de las apropiaciones menos urgentes.

De modo que desde 1886 hasta la fecha nuestro ordenamiento constitucional y legal ha optado definitivamente por el objetivo de la estabilidad monetaria. Por lo años de la gran depresión, el período de prosperidad con estabilidad comenzó a romperse hacia 1927-28 cuando reapareció el déficit fiscal, se dificultó la concepción de créditos externos y resurgieron las presiones inflacionarias, en este caso debidas principalmente de la conversión de las divisas extranjeras a pesos colombianos. El déficit parece haberse originado por el incre-

mento de las apropiaciones necesarias para el desarrollo de las obras públicas y en las crecientes transferencias que debía hacer la Nación en favor de los niveles territorialmente descentralizados. El Gobierno creó entonces nuevos tributos (sobre transporte, gasolina y exportaciones de café) y refinó el impuesto sobre la renta. Esa tendencia al déficit continuó y se acentuó cuando sobrevino la crisis de la Gran Depresión. Que no era un déficit deseado por el gobierno con miras a la reactivación lo demuestra el hecho de que las autoridades hubieran adoptado prontas medidas tributarias destinadas a nivelar los ingresos y los egresos (expedición del primer arancel de aduana de corte proteccionista de la estructura fundamental del impuesto sobre la renta, ambas reformas de 1931), y como también las circunstancias de que el gobierno hubiera suscrito en el mismo año de 1931 un crédito externo por 17.000.000. millones de dólares una de cuyas condiciones consistía precisamente en el restablecimiento del equilibrio en el presupuesto público.

Con la segunda guerra mundial se vivió un nuevo estancamiento del comercio internacional y cayeron los ingresos por concepto de impuesto de aduana. Ante esa situación los gobiernos reaccionaron con recargos y sobretasas sobre el impuesto a la renta y complementario y con elevación de la estructura tarifaria de este mismo gravámen, todo ello enderezado a mantener el equilibrio presupuestal y elevar el dinamismo o la elasticidad de los gravámenes directos.

Cabe anotar que, no obstante el aumento de los ingresos por concepto

de tributos directos, el crecimiento incontrolado de los gastos hacia difícil respetar el equilibrio presupuestal. Esta anomalía llevó a Carlos Lleras Restrepo a que consignara en su memoria al Congreso de 1942 la propuesta de planes de actividad pública que trazarán prioridades racionales al gasto. La Reforma Tributaria de 1953 elevó nuevamente las tarifas del impuesto sobre la renta y restableció definitivamente la doble tributación de sociedades y socios. Tenía por objeto financiar un ambicioso plan de obras públicas del recién inaugurado gobierno del General Rojas Pinilla de manera que no fuera necesario recurrir al crédito inflacionario del Banco Emisor.

En 1954 la economía colombiana vivió una situación tan excepcional como efímera originada en precios inusitadamente altos del café en los mercados internacionales. Para mantener el equilibrio económico en circunstancias de súbita abundancia de moneda extranjera se relajaron los controles de cambios, se facilitaron las importaciones, se incrementó rápidamente la oferta de bienes y servicios y se elevó de contera el gasto público.

La Reforma Tributaria de 1960 fue un intento fallido de conciliar el equilibrio y la reactivación, en materia de recuperación de la inversión y en cambio fueron cuantiosos sus costos fiscales. A comienzo de los años setenta comenzó a mejorar la situación cambiaria como consecuencia de aumentos en los precios del café, de incremento en las exportaciones no tradicionales y de la contratación de créditos externos. Como este fenómeno repercutía en presiones hacia la eleva-

ción de los medios de pago, el gobierno adoptó medidas contraccionistas y se ocupó de velar por el equilibrio fiscal a fin de que la hacienda no se sumara al caudal de presiones inflacionarias. Se expidieron al efecto nuevas medidas impositivas (modificaciones al impuesto a las ventas, aumento de las tarifas del impuesto de timbre, adecuación de las bases de cálculo del impuesto a la gasolina, establecimiento de una renta presuntiva para ciertos sectores económicos) y se contrataron cuantiosos créditos externos, todo lo cual permitió mantener el ritmo de la actividad fiscal sin menoscabo de la estabilidad monetaria.

La Reforma de 1974 y posteriores contra-reformas se concentraron en modificar la estructura tributaria, descuidando la problemática del gasto público, bajo la creencia que aumentando la carga impositiva se lograba eliminar la brecha financiera del Gobierno. Este enfoque no solamente fracasó sino además, al estimular la evasión, condujo a un debilitamiento mayor de las finanzas de la Nación. La desatención que se prestó en adelante a un problema de tan amplias dimensiones, seguramente, obedeció al fortalecimiento temporal que le dieron a los ingresos del Gobierno, los recursos provenientes del sector externo, durante la bonanza cafetera. Naturalmente, esto le facilitó al anterior Gobierno evitar el costo político de abordar la problemática de una reorganización fiscal. En este mismo año la financiación externa del presupuesto se sustituyó por crédito interno, se adoptó la reforma tributaria que entre sus múltiples efectos, buscaba aumentar los ingresos tributarios para subsanar el déficit fiscal y elevar la elas-

tividad de los mismos para mantener la expansión del gasto público.

En 1975 los recaudos tributarios aumentaron 21% en términos reales, permitiendo cubrir las órdenes de pago no canceladas en años anteriores. Aún así en dicho año apareció de nuevo un déficit que fue cubierto en su mayor parte con crédito interno. Los mayores ingresos fiscales en conjunto con la estructura presupuestal, estimularon un gasto superior a los nuevos recaudos. La verdadera solución al déficit presupuestal se consiguió en 1976 cuando se inició una ejecución encaminada a corregir los vicios del presupuesto. Primero se actuó sobre la proyección de los ingresos tributarios consignada en el presupuesto básico. La sobrestimación de los ingresos que resulta de efectuar los cálculos en términos de reconocimiento se corrigió tomando los límites inferiores de la proyección que, por su misma naturaleza están sujetas a un margen de confianza. Segundo, se aplicó una política de reservas tendientes a reducir el porcentaje de ratificaciones. Por último, se siguió una política de acuerdos de gastos ajustada a los ingresos tributarios reales, que condujo a la práctica la aprobación de presupuestos adicionales, que implicaba una reducción del presupuesto básico.

En 1978 la política fiscal fue contraccionista, limitando el gasto público para evitar presiones de demanda que puedan agilizar el proceso inflacionario. En 1980 fue expansionista, no obstante la proporción de ejecución era aproximadamente la misma -alrededor del 44%- el crecimiento absoluto en el gasto fue cercano a los 26.000 millones

es decir un incremento de 44.3%. Es de resaltar el gran aumento relativo en los gastos de inversión (101.6%) frente a su decrecimiento en el mismo período del año anterior (24.9%) en tanto que los gastos de funcionamiento crecieron a un ritmo muy inferior, similar al de Enero - Agosto de 1979 (29%).

En 1981 el Gobierno Nacional cerró su gestión con déficit, sin embargo, el déficit fue menor que en 1980 y fue acompañado con un incremento considerable del ahorro fiscal y una ampliación de la inversión en más del 45%, mientras los egresos corrientes se incrementaron a un ritmo ligeramente más bajo que el de la inflación. En esencia esta diferencia reflejó el acento del gobierno en el mantenimiento y ampliación del capital social básico y conforme a los lineamientos del PIN.

El presupuesto básico de 1985 fue aprobado por la Ley 49 de 1984 presenta una notable desfinanciación en aquellas apropiaciones que podemos considerar como costos fijos de administración. Basta revisar que el presupuesto Nacional de gastos definitivos en 1984 fue superior a los \$500.000 millones y el de 1985 sólo alcanza \$457.402.5 millones. Esto trae como consecuencia un desbalance que obligará al gobierno a proponer al Congreso Nacional medidas de financiación complementarias a las disponibilidades que ya le autorizó para 1985 mediante la Ley 50 de 1984 pero que no resultan suficiente.

7. METODOLOGIA

7.1 TIPO DE ESTUDIO

Es analítico descriptivo por cuanto estudia o analiza las razones, efectos y causas que inciden en el Déficit Fiscal por el manejo del Gasto Público y define los componentes de uno y del otro.

7.2 METODO DE LA INVESTIGACION

Toda vez que se hace un recuento en el tiempo de las causales y conformación del Gasto Público y del Déficit Fiscal y de las Reformas que en esa misma medida se han propuesto, el método utilizado es Histórico Estructural.

7.3 TECNICAS UTILIZADAS

7.3.1 Bibliográficas. Basada en textos de reconocidos autores que proporcionan conceptos, tesis y definiciones sobre la problemática tratada.

7.3.2 Documentales. Por el aprovechamiento de la información aparecida sobre el tema en revistas especializadas de diversas instituciones (DANE, Contraloría General de la República, ANIF, FEDESARROLLO, Nueva Frontera, Cámara de Comercio, Ministro de Hacienda), en artículos de prensa (Tiempo, El Espectador, El Heraldó, La República) que

tratan sobre las opiniones y conceptos de personas autorizadas del mundo político, económico y social.

7.3.3 Manejo e Interpretación de Información Estadística. Derivada de tablas, gráficas, cuadros que complementen de manera cuantitativa o numérica las apreciaciones teóricas.

7.3.4 Entrevistas. Por las opiniones expresadas personalmente por ejecutivos, funcionarios, profesores que tengan conocimiento del tema tratado y cuyas apreciaciones sean de interés para el presente análisis.

1. ANALISIS DE LOS COMPONENTES DEL GASTO PUBLICO EN COLOMBIA

Es un hecho de ocurrencia universal, reconocidos por todos los tratadistas el aumento progresivo de los gastos públicos. Según lo anotó Florá, "se presenta lo mismo en las monarquías absolutas como en las constitucionales; en las naciones democráticas como en las tendencias sectoriales, socialistas o comunistas".¹ Sin incurrir en exageración puede afirmarse que el desarrollo social, político y económico de un país es paralelo al ensanche de sus gastos. Naciones de presupuestos bajos son fatalmente pobres y atrasadas. A este respecto el mismo Florá recuerda "que en la segunda década del siglo XIX un Ministro de Finanzas de Francia Monsieur De Lilléle tranquilizaba a los diputados que protestaban contra la elevación de un presupuesto, que no habían visto ni en tiempo de guerra, con estas sencillas palabras: 'Salud estas cifras que no la volveréis a ver nunca más'".²

A la inversa de lo que ocurre en la economía privada, en la Hacienda Pública son los gastos esenciales de la administración, las obligaciones

¹ FLORA, citado por CRUZ SANTOS, Abel. Finanzas públicas. p.83.

² Ibid., p.85.

contractuales y los proyectos de fomento económico, los que determinan los ingresos en el presupuesto del Estado. El aumento progresivo del gasto público no sólo se manifiesta en los presupuestos nacionales, sino también en las demás entidades de derecho público, los institutos descentralizados y corporaciones públicas autónomas. La industria, la banca y el comercio registran la constante elevación de sus gastos que, como es obvio, trasladan al consumidor en el precio de los artículos y de los servicios.

Se definen los gastos públicos como las erogaciones del Estado, de las entidades seccionales y de los institutos descentralizados para atender a los servicios que prestan en beneficio de la comunidad.

1.1. CAUSAS DEL AUMENTO PROGRESIVO DEL GASTO PUBLICO

Es casi una constante el crecimiento del gasto público en todo proceso de desarrollo de una nación. Este se vería inválido sino se dispone de un volumen de recursos suficientes para poder financiar los diversos programas de desarrollo social que irían en beneficio de una comunidad entera.

En el curso de los años un país experimenta una serie de cambios en el contexto económico-social, que en la mayoría de las veces la misma estructura del Estado no se encuentra debidamente preparada para afrontar tales situaciones.

Colombia no ha sido un caso aparte y al igual que las otras naciones

ya sean estas desarrolladas o en vías de desarrollo, han visto crecer progresivamente el gasto público.

En efecto, si examinamos el Cuadro 1 notamos cómo ha venido creciendo sensiblemente el gasto público. Notándose un incremento moderado en los gastos de funcionamiento y cuya participación pasó del 58,3% en 1981 al 63,6% en 1983, observándose la evidente caída de éstos a partir de 1984, con una tasa promedio anual del 59,7% en el lapso 1981-1985.

El considerable aumento de los gastos de funcionamiento se explican primordialmente como resultado del Plan de Integración Nacional, PIN. Mientras que el comportamiento de la inversión se redujo ostensiblemente a partir de 1981, registrando en términos reales un incremento del 31,3% en 1985, ya que en los años anteriores se venía presentando un progresivo aumento.

El servicio de la deuda registró un apreciable incremento en términos reales del 12% en 1984 al 12,5% en 1985. (Ver Cuadro 1).

Dentro de los factores que han incidido en el incremento del gasto público, podemos señalar entre otros los siguientes:

- El servicio de la deuda externa (según se analiza en el Capítulo 2, el servicio de la deuda creció en 1978-1985 en 260,4% registrando su mayor crecimiento en 1981. Esto nos demostró que el servicio de la deuda significó un fuerte peso para el desarrollo económico

Cuadro No. 1 Distribución de presupuesto por componente del
gasto 1.948 - 1.985

peso? %?

AÑOS	FUNCIONAMIENTO	INVERSION	SALDO DEUDA	TOTAL
1.978	57,0	32,3	10,7	100,0
1.979	56,8	32,7	10,5	100,0
1.980	55,9	33,5	10,6	100,0
1.981	58,3	31,0	10,7	100,0
1.982	59,7	28,9	11,4	100,0
1.983	63,6	21,1	11,3	100,0
1.984	60,9	27,1	12,0	100,0
1.985	56,2	31,3	12,5	100,0

FUENTE : Cálculo de autores con base en cifras del Banco De La
República.

del país).

- Los elevados gastos de funcionamiento (en 1983 tuvieron una participación del 63,6% con respecto a los gastos totales; ver Cuadro 1).
- Los gastos de tipo social (para 1982 registró el mayor crecimiento, este fué del 46,3% del gasto total y 5,8 del PIB).
- ? - Gastos de defensa y protección a la nación (el Ministerio de Defensa utilizó para 1985 cerca del 65% de los recursos transferidos para atender el funcionamiento de sus entidades adscritas).

Esto no va aquí →

1.1.1. Análisis de los ingresos públicos. Analizaremos en forma general la evolución del sistema impositivo en Colombia durante el período 1978-1985; tratando de describir los cambios más importantes presenciados tanto por el volumen de recursos fiscales como por la composición de los ingresos tributarios de nuestro país.

Con respecto a los cambios producidos en la composición de los ingresos públicos del Gobierno Nacional, en la información disponible se muestra que la estructura de estos han variado en el período de estudio (1978-1985), adquiriendo mayor importancia los ingresos tributarios; en 1978 estos constituían el 96,8% del total de ingresos (ver Cuadro 2); en tanto que en 1980 contribuyó con el 97,1%, debido a la mayor participación de los impuestos indirectos y a la pérdida de progresividad de los directos; presentando una tasa promedio anual del

Cuadro No. 2 Estructura de los ingresos tributarios y no tributarios en el total de ingresos

AÑOS	INGRESOS TRIBURATIOS	INGRESOS NO TRIBUTARIOS	TOTAL
			%
1.978	96,8	3,2	100.0
1.979	97,0	3,0	100.0
1.980	97,1	2,9	100.0
1.981	95,8	4,1	100.0
1.982	95,3	4,7	100.0
1.983	92,1	7,9	100.0
1984	94,3	5,7	100.0
1.985	90,8	9,2	100.0

FUENTE : Cálculos de autores con base en cifras del Banco De La República.

69% y el 30,9% respectivamente, a partir de 1980.

La participación de los ingresos de capital en el total de ingresos para 1978 fué del 13% oscilando al 38,4% para 1984, disminuyendo su peso relativo al 30,7% en 1985. Ello se debió a la menor utilización de recursos del crédito interno, el cual se redujo de \$135.456 millones a \$130.866 millones. (Ver Cuadro 3).

1.1.2. Distribución del presupuesto nacional por dependencias. Dentro de las partidas destinadas a las diferentes dependencias, encontramos ciertas tendencias de cambio. Por ejemplo, es notoria la pérdida de participación del Ministerio de Gobierno, en el lapso 1978-1983 (10,3% y 0,34% respectivamente). De todos los Ministerios, el que mayor participación presentó es el de Educación Nacional, que para 1978 tuvo una participación en el total del presupuesto nacional del 20,1% oscilando al 20,31% en 1985, a una tasa promedio anual del 19,4%; comparándolo con el Ministerio de Relaciones, observamos que su participación, en el período de estudio ha sido muy insignificante, colocándose en 1982 con el 0,62%; mientras que los restantes conservan, prácticamente, un mismo porcentaje durante todo el período. (Ver Cuadro 4a).

1.2. TENDENCIAS Y CONSECUENCIAS DEL GASTO PUBLICO

Los gastos públicos ^{se} tienen ^{el} cada vez a incrementarse en forma indistinta cada uno de ellos, funcionamiento, inversión y servicio de la deuda; tal es el caso que los gastos de funcionamiento absorben la mayor parte de los recursos disponibles del Estado, mientras que los de inversión,

Cuadro No. 3 Participación de los ingresos corrientes y de capital en el total de ingresos.

AÑOS	INGRESOS CORRIENTES	INGRESOS DE CAPITAL	TOTAL
1.978	87,0	13,0	100,0
1.979	73,6	26,3	100,0
1.980	85,0	15,0	100,0
1.981	84,5	15,5	100,0
1.982	88,2	11,8	100,0
1.983	79,4	20,6	100,0
1.984	61,6	38,4	100,0
1.985	69,3	30,7	100,0

FUENTE : Cálculo de autores con base en cifras del Banco De La República.

Cuadro No. 4 Relación Impuestos directos e indirectos en el total de ingresos tributarios.

AÑOS	IMPUESTOS DIRECTOS	IMPUESTOS INDIRECTOS	TOTAL
1.978	48,0	52,0	100,0
1.979	29,9	70,1	100,0
1.980	30,6	69,4	100,0
1.981	31,4	68,6	100,0
1.982	29,5	70,5	100,0
1.983	29,0	71,0	100,0
1.984	34,7	65,3	100,0
1.985	30,6	69,3	100,0

FUENTE : Cálculo de autores con base en cifras del Banco de la República.

CUADRO No. 4A : DISTRIBUCION DEL PRESUPUESTO NACIONAL POR DEPENDENCIA

	1.978	1.979	1.980	1.981	1.982	1.983	1.984	1.985
	%	%	%	%	%	%	%	%
MINISTERIO DE GOBIERNO	10.3	0.91	0.51	0.42	0.41	0.34	0.40	0.41
MIN. DE RELACIONES EXTERIORES	0.83	0.62	0.62	0.62	0.62	0.49	0.55	0.72
MINISTERIO DE JUSTICIA	4.53	4.32	4.2	4.78	4.86	4.20	4.63	4.41
MINISTERIO DE HACIENDA	12.8	13.46	11.9	11.55	10.76	6.42	12.17	15.0
MINISTERIO DE DEFENSA NAL.	8.4	8.0	8.7	7.7	7.60	7.80	8.63	8.71
MINISTERIO DE AGRICULTURA	2.9	2.7	3.22	2.3	2.29	2.01	2.14	7.36
MINISTERIO DE TRABAJO	3.2	4.0	2.93	7.7	2.80	2.10	2.15	2.34
MINISTERIO DE SALUD PUBLICA	7.1	6.8	7.0	6.5	6.14	4.98	4.83	5.24
MINISTERIO DE DESARROLLO	4.6	4.6	3.8	4.38	5.38	3.28	3.73	4.19
MINISTERIO DE MINAS Y ENERGIA	2.9	3.9	5.0	6.76	6.71	2.47	2.13	2.12
MINISTERIO DE EDUCACION NAL.	20.1	18.9	19.4	19.9	20.70	16.95	19.30	20.31
MINISTERIO DE COMUNICACIONES	0.3	0.28	0.36	0.36	0.29	0.27	0.23	0.28
MINISTERIO DE OBRAS PUBLICAS	9.7	10.6	9.88	10.23	8.67	6.74	6.28	6.32
CONGRESO NACIONAL	0.6	0.65	0.63	0.68	0.64	0.56	0.27	0.77
CONTRALORIA GRAL DE LA R/CA	1.5	1.57	1.40	1.44	1.28	1.16	1.21	1.24
DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO	2.7	2.78	3.17	2.57	2.97	3.75	2.20	0.23
POLICIA NACIONAL	5.9	5.55	6.9	5.83	5.76	5.87	6.26	7.00
REGIS. NAL. DEL ESTADO CIVIL			0.4	0.37	0.57	0.35	0.44	0.42
DEUDA PUBLICA	10.7	10.5	10.5	10.67	11.37	8.89	10.51	12.75

FUENTE : Cálculo de autores con base en cifras de la revista del Banco de la República.

son bajas las apropiaciones destinadas a este sector; incidiendo en el menor desarrollo o subdesarrollo que manifiesta nuestro país, ya que si se prestara una mayor atención a dicho sector generaría empleo, mayor demanda interna de los bienes producidos por la nación, mejorarían las relaciones de producción y por ende desembocaría en un aumento de las exportaciones, mejorándose así la balanza cambiaria.

Cosa contraria sucede con el servicio de la deuda que crece a ritmos acelerados apoderándose así de la mayor parte de nuestras divisas por intermedio de las exportaciones, trayendo como consecuencia un decaimiento en nuestra economía. Dejando a la zaga los gastos de inversión siendo esto uno de los menos atendidos en el lapso 1981-1982, no obstante de que la educación, la vivienda y la salud, son elementos primordiales dentro de una sociedad económicamente activa, que merece una asignación de recursos mayores para cada uno de ellos.

Dentro de las consecuencias que el Estado manifiesta tenemos de que éste dispone de tres instrumentos básicos como son: los gastos en bienes y servicios, impuestos directos y pagos de transferencias que se utilizan para la expansión o contracción de la demanda agregada; citamos esto porque ella tiene que ver mucho con el aumento o disminución de los gastos.

El gobierno puede en una forma directa aumentar la demanda o en una forma indirecta aumentar las transferencias y por otra parte disminuye los impuestos.

Al expandirse la demanda agregada aumenta consigo el consumo personal y por tanto el gasto total de la economía.

Generando ésto un déficit transitorio pero necesario para mantener el ritmo de la actividad económica. Sin embargo cuando existe una situación inflacionaria, cuyo origen está en la expansión de los medios de pago y el déficit ha de financiarse con emisiones monetarias, es obvio que la expansión de la demanda sólo puede hacerse a costa de una mayor inflación. Por otra parte si el déficit llega a hacerse permanente, un aumento de los impuestos para financiarlo lleva a una depresión del gasto total y por tanto a la recesión, o a profundizarla si ella se está ya manifestando.

Uno de los propósitos fundamentales del gobierno ha sido el control del gasto público como una de las estrategias para reducir el déficit. Dentro de este contexto enmarca la política de austeridad, el fortalecimiento de los fiscos regionales para disminuir su dependencia de la nación, la reprogramación del plan de inversiones, el incentivo de las compras nacionales por parte de las entidades públicas como un estímulo a la industria colombiana y a la reasignación de algunas rentas de destinación especial.

Entre 1979 y 1982 los pagos de funcionamiento del Gobierno central veían creciendo a una tasa real del 11,2% promedio anual. Era evidente

que esta tendencia debía revertirse. El gobierno inicialmente congeló las plantas de personal, de las entidades, pero posteriormente congeló el valor de la nómina hasta el 31 de diciembre de 1985. Adicionalmente, para este año, limitó el reajuste salarial al 10% promedio ponderado, teniendo en cuenta el nivel salarial de los distintos funcionarios.

Para avanzar en sus políticas, el gobierno creó en marzo de 1985 la "Comisión del Gasto Público". Dicha comisión propuso la adopción de normas y medidas para mejorar los actuales sistemas de control y asignación de gastos.

1.3. EL GASTO PUBLICO Y EL CICLO ECONOMICO

La actividad económica colombiana fué, sin duda, de recuperación durante el primer semestre de 1984. En efecto, en ese semestre el país continuó avanzando por una senda de expansión de los niveles globales de ventas, producción e ingreso. Tal recuperación se inició aparentemente, en el primer semestre de 1983 tras un período de profunda y larga recesión iniciados a mediados de 1980. Desafortunadamente, la reactivación se debilitó en la segunda mitad de 1984. Puede decirse que las características de nuestro transcurrir reciente han sido las propias de un avance lento y oscilante, una sucesión de fases más o menos nítidas de expansión y recesión, bajo las cuales se está definiendo un ritmo medio de crecimiento del producto global menor al de los setenta.

Afortunadamente para el país lo usual de sus ciclos económicos es la

fluctuación de su tasa de crecimiento en torno a alguna tasa considerada 'normal'. Y en algunos pocos años, como en 1982 y 1983 alcanzó a caer el producto per-cápita. Pero casi nunca se presenta una reducción del producto global, al menos para períodos de uno o más años. En esto el 'ciclo económico' 1980-1984 no es la excepción. Así que cuando se clasifica de recesivo el período corrido entre mediados de 1980 y mediados de 1983, debe entenderse que en esos tres años, el crecimiento fué generalmente demasiado débil o nulo. En esto no logramos diferenciarlos de otros países latinoamericanos, que sí han tenido en un período más o menos igual, verdaderas y apreciables depresiones de su producción total. De igual forma cuando, se afirma que en el primer semestre de 1983 se inició una recuperación prolongada hasta el segundo trimestre de 1984, se quiere resaltar algo importante: la reanudación de crecimiento económico a tasas mayores un poco más cercana a la de su crecimiento normal.

No cabe duda de que el 'ciclo' reciente ha tenido como uno de sus motores principales tanto para su fase depresiva como para la de posterior recuperación, la evolución inestable del ingreso global, en dólares, generado por las actividades de producción y comercio de exportación.

Los altibajos del ingreso de las actividades exportadoras se transmiten directamente a la de la demanda real total. Y además contribuyen notablemente a las fuertes fluctuaciones de la emisión de moneda local y por ende a las oscilaciones de los saldos monetarios.

1.4. COMPORTAMIENTO Y COMPOSICION DEL GASTO PUBLICO

Según la estructura del gasto al funcionamiento corresponden las sumas fijadas para cubrir los servicios personales, los gastos generales y las transferencias. A 31 de diciembre de 1985, su apropiación definitiva alcanzó \$381.218 millones, distribuidos así: en servicios personales 26,6%; en gastos generales 6% y en transferencias el 67,4%. Su participación en el gasto total, cayó del 60,6% en 1984 al 55,9% en 1985, muy inferior a la de los años anteriores, aunque superior a la de 1980 en 55,8%. (Ver Cuadro 5).

En cuanto al comportamiento del gasto y su composición se observa en el Cuadro 5 un incremento moderado del gasto total, una elevada disminución del funcionamiento y, aparentemente, un crecimiento importante de la inversión. En términos reales el gasto total tuvo un crecimiento leve del 0,9%, su participación en el PIB disminuyó del 12,4% en 1984 al 12,7% en 1985, coeficiente similar al promedio del período 1980-1985 (12,6%). La variación de 1985 de los tres renglones agrupados en el Cuadro 6 fué de 0,9% a precios constantes, muy inferior a la de los años anteriores, aunque superior a la de 1982 (-1,9%).

Los gastos de funcionamiento registraron una fuerte baja que decreció en términos reales del 16,2% originada principalmente, en la disminución de las transferencias 13,4%. Los demás rubros del gasto presentaron, en 1985 una tasa de crecimiento positiva, especialmente el de inversión, que creció en 46,3%.

Cuadro No. 5 Estructura de ejecución del presupuesto de gastos
(Participación anual)

Conceptos	1.980	1.981	1.982	1.983	1.984	1.985
Funcionamientos	55,8	58,3	59,7	63,3	60,6	55,9
Servicios Personales	26,5	24,6	25,7	26,2	26,0	26,6
Gastos Generales	9,2	7,2	6,5	8,0	4,9	6,0
Trasnsferencias	64,3	68,1	67,7	65,7	69,0	67,4
Servicio de la deuda	10,5	10,7	11,4	11,3	12,0	12,5
Interna	52,80	42,3	35,5	38,0	40,7	18,6
Externa	47,14	57,7	64,5	62,0	59,3	81,4
Invesrsión	30,9	32,8	30,4	28,2	24,7	26,7
Directa	17,0	10,7	10,4	7,6	15,2	9,8
Indirecta	82,9	89,3	89,5	92,4	84,8	90,2
Aportes regionales	0,7	0,7	0,7	0,7	0,7	0,7
Funcionamiento	31,5	37,2	37,0	39,0	42,9	49,3
Inversión	68,4	62,7	63,0	60,9	57,1	50,7
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

FUENTE : Calculo de autores con base en las cifras del Banco de la República.

Cuadro No. 6 : Relaciones de los gastos del gobierno central con el PIB (Millones de pesos constantes)

1.980

AÑOS	FUNCIONAMIENTO (1)	MILLONES DE PESOS			PIB (5)	COEFICIENTES				VARIACIONES ANUALES	
		SERVICIO DE LA DEUDA (2)	INVERSION (3)	TOTAL (4)		(1)(5)	(2)(5)	(3)(5)	(4)(5)	GASTOS	PIB
1.980	109.464	20.645	65.008	195.117	1.579.130	6.9	13	4.1	12.4	-	-
1.981	122.402	22.313	64.368	209.082	1.615.085	7.6	1.4	4.0	12.9	7.2	2.3
1.982	122.955	23.324	58.845	205.124	1.630.403	7.5	1.4	3.6	12.6	-1.9	0.9
1.983	127.371	22.636	50.292	200.299	1.656.064	7.7	1.4	3.0	12.1	-2.4	1.6
1.984	134.209	26.389	59.605	220.203	1.711.554	7.8	1.5	3.5	12.9	9.9	3.4
1.985	124.873	27.749	69.466	222.088	1.753.182	7.1	1.6	4.0	12.7	0.9	2.4

FUENTE : Informe financiero, Contraloria General de la República.

En el lapso de 1980-1985 el gasto de funcionamiento, arroja en términos reales un incremento promedio anual del orden del 28,7%. Este incremento, sin embargo, presentó una gran variabilidad, ya que 1981 registró un aumento considerable del 41,1% en tanto que a partir de 1982, el crecimiento promedio es más inestable, ubicándose en el 28,6% anual. Al examinar el crecimiento de los diferentes componentes, se observó que los servicios personales se incrementaron en 1985 a un 18,7%, estos gastos correspondieron a los costos de los recursos humanos empleados en los Ministerios, Departamentos Administrativos, Superintendencias, Contraloría y Registraduría, Procuraduría y Rama Jurisdiccional. Los servicios personales para el período 1980-1985, presentaron un índice promedio de expansión, en términos reales del orden del 18,9% anual. (Ver Cuadro 7).

De los gastos de funcionamiento de 1984, sólo el 4,9% se destinó a gastos generales. Esta clase de gastos se ha convertido dentro de los gastos corrientes, en la variable residual por excelencia, ya que a estos se han dirigido las medidas más drásticas para la contención del gasto público.

Los gastos clasificados como transferencias para el año 1985, que explican el 67,4% del gasto de funcionamiento, muestran una evolución similar a la observada para el total de gastos en servicios personales. En efecto, las transferencias han aumentado su participación del 64,3% en 1980 al 69,0% en 1987 (ver Cuadro 5). Las transferencias están fundamentalmente representadas por conceptos como el situado fiscal, la participación del impuesto a las ventas y lo destinado a cubrir gastos

CUADRO No. 7 EJECUCION DEL PRESUPUESTO DE GASTO 1.980 - 1.985

CONCEPTOS	(VARIACION +/- % CON RELACION AL AÑO ANTERIOR)				
	81/80	82/81	83/82	84/83	85/84
FUNCIONAMIENTO	41,1	28,6	28,7	29,0	16,2
SERVICIOS PERSONALES	31,1	34,5	31,4	-21,2	18,7
GASTOS GENERALES	11,5	15,9	57,9	-22,0	42,2
TRANSFERENCIAS	49,4	27,9	24,6	35,6	13,4
SERVICIO DE LA DEUDA	36,4	33,9	20,5	42,8	31,4
INTERNA	9,0	12,6	28,7	52,9	-4,0
EXTERNA	67,0	49,4	15,9	36,6	80,3
INVERSION	25,0	16,8	5,8	45,5	46,3
DIRECTA	-21,5	13,9	13,9	-23,0	191,6
INDIRECTA	34,5	17,2	9,2	33,5	55,6
APORTES REGIONALES	30,5	29,8	27,6	33,0	16,3
FUNCIONAMIENTO	54,2	29,0	34,6	46,1	33,6
INVERSION	19,6	30,3	23,5	24,7	3,3

FUENTE : Cálculo de autores con base en cifras Banco de la República.

administrativos de los entes descentralizados nacionales. El resto, se distribuye entre contribuciones a la seguridad social (cesantías, pensiones), cuotas a algunos organismos como Sena, Esap y Caja de Compensación Familiar.

Durante el quinquenio de 1979-1983, los aportes del sector central hacia el descentralizado, pasaron de \$41.254 millones en 1979 a \$118.773 millones en 1983. La evolución anual de estos aportes, puede apreciarse en el Cuadro 8.

El crecimiento de los aportes, altamente variables es en promedio del 26,4% anual.

El que esta tasa sea mayor que la correspondiente al total del gasto público, obedece a una serie de factores.

En primer lugar, su crecimiento ostensible obedece al auge en la contratación de créditos externos por parte de los establecimientos descentralizados. El endeudamiento de éstos con la banca internacional, da lugar a la creación de contrapartidas en moneda doméstica que gravan el presupuesto del sector central en la forma de aportes para inversión principalmente.

En segundo lugar, la mayor parte de los entes descentralizados no han sido dotados de recursos propios y los ingresos por concepto de venta de servicios (salud, educación, etc.) en aquellos que los producen, sólo logran cubrir una pequeña fracción de sus necesidades de financiamiento.

Por lo anterior, algunos de ellos han debido recurrir a transferencias del sector central para poder llevar a cabo las tareas asignadas.

Como muestra el Cuadro 8, los establecimientos públicos han sido los principales destinatarios de los aportes asignados en el Presupuesto Nacional, captando alrededor del 84% de los mismos. El remanente (16%) es captado por las empresas industriales y comerciales del Estado y las sociedades de Economía Mixta.

La última reforma (Decreto 232 de 1983), dispone una redistribución de la participación así: del 30% de la participación en el impuesto a las ventas, el 25% para Bogotá y los municipios de los departamentos según su población; el 1,5% para las intendencias y comisarías por partes iguales y el 3,5% restante para los departamentos con destino a la Caja de Previsión.

Por otra parte el servicio de la deuda pública creció en términos reales, a una tasa anual promedio del 33% en el período 1980-1985. Sin embargo en el año de 1985 se registró un descenso (31,4%). Su composición presentó una modificación importante: de una parte la deuda externa osciló de una forma brusca decreciente en el período 1981-1983 pasando del 67% en 1981 al 15,9% en 1983, presentando un ascenso elevado del 36,6% en 1984 al 80,3% en 1985 (Cuadro 7). La participación del servicio de la deuda en el PIB alcanzó al 1,6% en 1985, de tal forma que en los últimos años la proporción de recursos utilizados por el Estado para esa clase de desembolsos ha aumentado considerablemente, en comparación con los primeros años de la década.

CUADRO No. 8 APORTES NACIONALES
(MILLONES DE PESOS)

AÑOS	ESTABLECIMIENTOS PUBLICOS NACIONALES	TOTAL APORTES/1	% DE VARIACION
1.979	34.590	41.254	-
1.980	63.502	74.529	80.7
1.981	70.564	81.103	8.8
1.982	86.856	104.792	29.2
1.983	99.823	118.773	13.3

FUENTE : Informe Financiero, Contraloría General de la República.

Es evidente que a partir de 1981 la inversión pública inicia una tendencia regresiva hasta 1984, tendencia que se acelera año a año y se acentuó en 1983, año en el cual se duplicó el ritmo de descenso de la participación de la inversión en el gasto total, respondiendo esta variación a un cambio en la ubicación institucional de los gastos de inversión ejecutados bajo los programas de Desarrollo Rural Integra, DRI y Plan de Alimentación Nacional, PAN. (Ver Cuadro 6).

1.5. CUANTIFICACION DEL GASTO PUBLICO SOCIAL

El gasto público social y, en particular, el valor de los programas sociales, son aquellos que procuran satisfacer las necesidades de educación, salud, vivienda y previsión o seguridad social. Que detallaremos seguidamente.

En 1985, el gasto social participó con el 25,6% del gasto total aumentando su participación en este último año (ver Cuadro 9).

En estos años, se ha dirigido menos del 6% del PIB hacia gastos sociales es decir, en la distribución de los recursos del sector central parece dárseles poca significación a esta clase, de programas. En 1985, el coeficiente en mención disminuyó a 4,7% como resultado de la contratación real del gasto social (Cuadro 10).

A continuación se detalla en el Cuadro 9 a nivel sectorial o de funciones.

CUADRO No. 9 GASTO PUBLICO SOCIAL DEL GOBIERNO CENTRAL
(MILLONES DE PESOS CONSTANTES DE 1.980)

AÑOS	TOTAL GASTO SOCIAL (1)	%	EDUCACION (2)	%	SALUD (3)	%	SEGURIDAD Y ASISTENCIA SOCIAL (4)	%	VIVIENDA (5)	%	OTROS (6)	%	VARIACION +/-						%
													(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	
1.980	85.153	100	39.003	45.8	12.973	15.2	16.481	19.4	5.089	5.9	11.607	13.6	-	-	-	-	-	-	
1.981	88.311	100	42.338	47.9	12.712	14.4	18.989	21.5	5.249	5.9	9.023	10.2	3.7	8.6	-2.0	15.2	3.1	-22,3	
1.982	94.950	100	43.509	45.8	12.990	13.7	18.442	19.4	5.125	5.3	14.884	15.6	7.5	2.8	2.2	-2.9	-2.4	65.0	
1.983	86.997	100	44.020	50.6	12.116	13.9	18.377	21.12	5.062	5.8	7.422	8.5	-8.4	1.2	-6.7	-0.4	-1.2	-50.1	
1.984	99.042	100	49.546	50.0	12.343	12.5	19.452	19.6	11.619	11.7	6.082	6.1	13.8	12.6	1.9	5.8	129.5	-18.1	
1.985	80.453	100	43.969	54.7	10.786	13.4	20.584	25.6	3.426	4.3	1.688	2.0	-18.8	-11.3	-12.6	5.8	-70.5	-72.2	

FUENTE: Informe financiero del Banco de la República.

CUADRO No. 10 RELACION DEL GASTO SOCIAL CON EL GASTO TOTAL Y EL PIB

(MILLONES DE PESOS CONSTANTES) DE 1.980

AÑOS	GASTO SOCIAL	GASTO TOTAL	PIB	COEFICIENTES	
	(1)	(2)	(3)	(1)(2)	(1)(3)
1.980	85.157	195.117	1.579.130	43.6	5.4
1.981	88.311	209.082	1.615.450	42.2	5.5
1.982	94.950	205.124	1.629.989	46.3	5.8
1.983	86.999	200.299	1.646.289	43.4	5.3
1.984	99.041	220.203	1.695.677	45.0	5.8
1.985	80.454	221.873	1.729.591	36.3	4.7

FUENTE : Informe financiero del Banco de la República.

Educación. Para 1985 representa el 54,7% del gasto social, logrando una alta participación en esta década. Sin embargo en precios constantes de 1980, registra una disminución respecto de 1985 del -11,3%.

En 1985 fué un año especialmente significativo para la educación secundaria, renglón cuyo gasto tuvo una variación más o menos porcentual del -11,3% y cuya participación para esa vigencia fué del 54,7%.

Salud. El presupuesto nacional destina a la salud recursos reales decrecientes; en efecto en 1980-1985 se registra un coeficiente de variación negativo del -12,6% en este último año se da el nivel más bajo de la década. En cuanto a su participación en el gasto social se registra un promedio del 13,4% siendo en 1980 el más significativo por cuanto se le destinó el 15,2% del total del gasto social.

Los gastos centrales en salud pública no llegan más del 1% del PIB.

Seguridad y asistencia social. Es la única función que registra un incremento, términos constantes respecto de 1984 de 5,8%. Está compuesto por 22.891 millones de prestaciones pagadas al personal del Ministerio de Defensa y Policía Nacional, 14.797 millones del Ministerio de Hacienda, aunque dentro de este último, 6.150 millones son recursos destinados a préstamos a entidades descentralizadas que quedaron clasificadas en esta clave funcional.

Vivienda. Este sector registra el más alto coeficiente de decreci-

miento del -70,5% en 1985, después del elevadísimo incremento de 1984 del 129,5%, reflejo de una pérdida de impulso de los proyectos correspondientes.

Otros. Este rubro se refiere a los programas de electricidad, agua, y gas, a los cuales el Gobierno Central ha destinado en forma directa recursos cada vez menores durante los últimos tres años. El único año que a precios constantes muestra una variación positiva significativa, fué en 1982, siendo ésta del 5,0% debido a los recursos destinados a la capitalización de la financiación eléctrica nacional.

La presupuestación en 1985 de las partidas para realizar estos gastos, muestra que ello sólo se dió parcialmente: las apropiaciones fueron financiadas solo en 79,9% con recursos corrientes (incluye rentas con destinación específica) y el servicio de la deuda con un 82,8%; el resto, fué costeadado con fondos provenientes del crédito interno, derivados de los TAN, de los Bonos de Financiamiento presupuestal y de la emisión del Banco de la República.

No obstante lo anterior, la repartición de los recursos ordinarios se hace preferentemente para gastos de funcionamiento y servicio de la deuda, quedando el residuo para atender la inversión; en efecto, el servicio de los compromisos estatales que representaban en 1980 el 15,7% y en 1982 el 16,4% subió en 1985 hasta el 20,1%; en contraste, la participación de la inversión cae del 18,1% en 1980, al 13,5% en 1982 y en 1985 sólo alcanzó al 10,1% del total asignado con recursos ordinarios.

En general, la estructura de financiación del presupuesto se modificó en 1985, en comparación con 1982 y 1980.

1.6. FINANCIACION DEL GASTO PUBLICO

El presupuesto del sector central se evalúa en términos del total de ingresos y del total de gastos, y cada una de las partidas del gasto tiene su propia fuente de financiación.

Evidentemente, cuando se aprueba por parte del Congreso o del Ejecutivo una adición presupuestal, por ejemplo, la ley o el decreto respectivo estipulan claramente cuál es el origen de los recursos y cuál es el destino final del gasto. Además durante el transcurso de la vigencia cambian la composición de la distribución las fuentes y los usos de los recursos.

En el Cuadro 11 se presenta el origen de la financiación de los distintos rubros del gasto, en términos de las apropiaciones definitivas para los años 1980, 1982 y 1985. El examen comparativo de la financiación de las apropiaciones de las tres vigencias incluídas, permite observar los cambios haciendo énfasis en la distribución de los diferentes recursos.

Una observación en detalle del Cuadro 11 referente al origen de los recursos, arroja las siguientes conclusiones:

Entre 1980 y 1985, se presentó un cambio importante en la estructura

CUADRO No. 11 FINANCIAMIENTO DEL PRESUPUESTO DE GASTOS

1.980 - 1.982 - 1.985

(MILLONES DE PESOS)

FUENTES	1.980				1.982				1.985												
	FUNCIONAMIENTO	SERVICIO DEUDA	INVERSION	TOTAL	FUNCIONAMIENTO %	SERVICIO DEUDA %	INVERSION %	TOTAL	FUNCIONAMIENTO %	SERVICIO DEUDA %	INVERSION %	TOTAL									
RECURSOS CORRIENTES	108.138	22.383	40.889	171.408	93.7	100.0	80.4	201.880	42.177	81.357	305.194	98.1	1.000	83.6	311.171	74.900	99.728	485.797	79.9	82.8	45.9
RECURSOS ORDINARIOS	94.442	24.383	25.785	142.810	81.8	100.0	38.1	180.772	42.177	34.858	257.805	87.9	100	38.1	260.013	74.900	37.872	372.585	88.8	82.8	17.3
DESTINACION ESPECIFICA	13.894	0	15.104	28.798	11.9	0.0	22.3	20.888	0.0	28.501	47.389	10.2	0.0	27.4	51.158	0.0	82.054	113.212	13.1	0.0	28.8
CREDITO INTERNO	0.0	0.0	1.982	1.982	0.0	0.0	2.9	2.744	0.0	12.841	15.385	1.3	0.0	13.1	77.988	18.571	41.551	135.108	20.1	17.2	19.1
BONDS AGRARIOS	0.0	0.0	1.028	1.028	0.0	0.0	1.5	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
BONDS PARQUE SIMON BOL	0.0	0.0	827	8.27	0.0	0.0	0.9	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
BONOS LEY 21 DE 1.983	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	2.500	2.500	0.0	0.0	2.8	0.0	0.0	0.0	3.800	3.800	0.0	1.7
BONOS LEY 48 DE 1981	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	2.744	0.0	0.0	2.744	1.3	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
EMISION LEY 55 DE 1.985	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	38.830	9.370	0.0	45.000	9.2	10.4	0.0	
BONOS FINANC. PRESUPUEL	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	9.891	9.891	0.0	0.0	10.0	9.000	4.000	0.0	13.000	2.3	4.4	0.0
TITULOS DE AHORROS NAL	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	31.358	2.201	8.708	40.285	8.1	2.4	3.1	
CAPITALIZ. CAJA AGRARIA	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	1.043	30.043	0.0	0.0	0.0	13.8
OTROS CREDITOS INTERNOS	0.0	0.0	3.29	3.29	0.0	0.0	0.5	0.0	0.0	4.50	4.50	0.0	0.0	0.8	2.000	0.0	74.157	3.000	0.5	0.0	0.5
CREDITO EXTERNO	0.0	0.0	23.797	23.797	0.0	0.0	36.2	0.0	0.0	22.033	22.033	0.0	0.0	22.8	0.0	0.0	24.101	74.157	0.0	0.0	34.2
BIF	0.0	0.0	3.788	3.788	0.0	0.0	5.8	0.0	0.0	3.351	3.351	0.0	0.0	3.5	0.0	0.0	5.112	24.101	0.0	0.0	11.1
BID	0.0	0.0	2.589	2.589	0.0	0.0	3.8	0.0	0.0	3.009	3.009	0.0	0.0	3.1	0.0	0.0	0.0	5.112	0.0	0.0	2.4
CHEMICAL BANK	0.0	0.0	18.100	18.100	0.0	0.0	23.8	0.0	0.0	12.800	12.800	0.0	0.0	13.2	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
BANCO DE PARIS	0.0	0.0	1.172	1.172	0.0	0.0	1.7	0.0	0.0	842	842	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
K.F.W	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	1.795	1.795	0.0	0.0	1.9	0.0	0.0	13.189	0.0	0.0	0.0	0.0
CREDITO DE SUMINISTROS	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	31.508	13.189	0.0	0.0	8.1
REFINANCIACION IDEMA	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	247	31.508	0.0	0.0	14.5
OTROS CREDITOS EXTERNOS	0.0	0.0	170	170	0.0	0.0	0.3	0.0	0.0	238	238	0.0	0.0	0.2	0.0	0.0	1.735	247	0.0	0.0	0.1
RECURSOS DEL BALANCE	7.378	0.0	988	8.384	8.4	0.0	1.5	1.141	0.0	825	1.788	0.8	0.0	0.8	0.0	0.0	1.735	0.0	0.0	0.0	0.8
TOTAL	116.514	22.383	87.854	205.551	100.0	100.0	100.0	205.545	42.177	98.858	344.378	100.0	100.0	100.0	389.157	90.471	217.189	698.797	100.0	100.0	100.0

FUENTE :Informe financiero 1.985, Contraloria General de la República.

de financiamiento presupuestal. Mientras en 1980 el 69,4% eran recursos ordinarios, el 14% rentas con destinación específica, el 2% crédito interno y 11,6% fondos externos; en 1985 la composición es 53,5%, 16,2%, 19,4% y 10,6% respectivamente; es decir cae la importancia de los ingresos corrientes y además, se sustituye crédito externo por interno. A partir de 1983 los Títulos de Ahorro Nacional (TAN) jugaron un papel destacado en la financiación del gasto, presentando un 8,1% en funcionamiento, 2,4% en servicio de la deuda y 3,1% en inversión.

Los principales fondos provenientes del crédito interno, se referían en 1980 a los bonos agrarios, emitidos a favor de la Caja Agraria. Otra de las fuentes de financiación la constituyó el cupo de emisión del Banco de la República por \$45.000 millones y se destinó para el año de 1985 el 9,2% en funcionamiento, 10,4% en servicio de la deuda.

En 1980 y 1982, los recursos del crédito interno y externo, fueron dirigidos al financiamiento de la inversión, con excepción de \$2.744 millones provenientes de bonos Ley 48 de 1981, dirigidos a la cancelación de intereses de cesantías causados a 31 de diciembre de 1979, de las entidades vinculadas al Fondo Nacional del Ahorro y que fueron cargadas al presupuesto de funcionamiento del Ministerio de Desarrollo Económico, correspondiente a la vigencia de 1982.

Los recursos originados en las rentas con destinación específica, se han utilizado, de manera principal, para la inversión (un promedio del 54%) y el resto para funcionamiento.

2. ANALISIS DE LA DEUDA PUBLICA EN COLOMBIA

En realidad no existe un criterio unificado al abordar el concepto de la deuda pública: para algunos investigadores la deuda pública la conforman las deudas privadas avaladas por cualquier institución pública y las demás obligaciones que contrae el sector oficial. En cambio para otros la deuda pública la limitan solamente por la que responde directamente al gobierno.

En ciertas circunstancias el término de la deuda pública se utiliza para referirse únicamente a las obligaciones del Gobierno Central Nacional.

Se debe anotar que la deuda pública nacional representa sólo una parte de la deuda oficial, por cuanto también existe la deuda contraída por las entidades descentralizadas, los departamentos, los municipios y en última instancia el Banco de la República.

En cuanto al origen puede ser interna y externa: la primera se presenta cuando los créditos se causan en el mercado financiero colombiano y la segunda cuando los recursos de crédito se adquieren en los centros financieros mundiales.

Por lo general casi todos los países del mundo, incluyendo a los maduramente industrializados tienen su política de endeudamiento, como parte de la política económica.

Esta política está estrechamente ligada a la política fiscal monetaria del comercio exterior y cambiaria.

Los gobiernos recurren al crédito cuando el rubro de sus gastos es superior a sus ingresos corrientes. No obstante las causas del endeudamiento y monto de los recursos que pretenda acopiar determinado país a través de este instrumento dependen del desenvolvimiento de otras variables macroeconómicas por ejemplo, si Colombia necesita tener en sus arcas un número mayor de divisas que no las puede generar por medio de las exportaciones, de bienes y servicios, entonces solicita crédito en el exterior y de esa forma fortalece las Reservas Internacionales.

La evolución de la deuda está condicionada por recursos nuevos que se obtengan así como por los pagos de amortización realizados: del balance de estos dos resultados será aumento o disminución del volumen adeudado.

Por otra parte el monto adeudado, varía mucho de la tasa de devaluación. Según algunos informes financieros de la Contraloría General de la República la deuda pública colombiana registró en 1978 un decrecimiento real del 38,6% y el 20,4% con relación a 1975 y 1977 respectiva-

mente (ver Cuadro 11a). Esta reducción apreciable se debió que la administración de López Michelsen optó por someter el gasto público a los objetivos del control monetario. La balanza cafetera de esa época generó un buen ritmo de crecimiento de los activos internacionales, además de presionar los medios de pago. En estas condiciones la inversión pública registró un proceso de contracción, lo cual adicionado a los ingresos corrientes permitió reducir la deuda pública.

A partir de 1979, la deuda pública empezó a crecer a un ritmo acelerado y se sitúa en el orden de los \$99.652 millones corrientes que en términos reales equivalen al 19,3%.

En 1980 la deuda se redujo levemente y alcanzó una disminución real 2,8% con respecto al año precedente, para luego empezar a subir nuevamente a partir de 1981, presentando algunos ascensos bruscos desde el año 1983 en adelante.

Por otra parte el aumento considerable de la deuda entre 1979 y 1982 tuvo incidencia notoria en la financiación elevada del desarrollo de programas de infraestructura en el gobierno de Turbay Ayala y finalmente en los últimos años del período de análisis. La deuda se incrementó por razones de que el gobierno de Betancur se le presentó limitaciones para obtener préstamos externos y no le quedó otra opción sino la de recurrir a grandes volúmenes de créditos internos. Los \$963.555 millones corrientes de deuda pública en 1985, no se dió de manera paulatina a lo largo de este año, sino que fundamentalmente, el resultado del acelerado endeudamiento en 1983 y 1984, el alto

Cuadro No. 11A Comportamiento de la deuda pública Nacional (interna y externa)

1.975 - 1.985

Base : 1.975 = 100

Años	Millones de Pesos Corrientes	Variación +/- % con el año anterior	Millones de Pesos constantés	Variación +/- % con respecto al año anterior
1.975	58.146	-	58.146	-
1.976	67.357	15.8	54.807	-5.8
1.977	69.816	20.1	44.830	-18.2
1.978	71.019	1.7	35.677	-20.4
1.979	99.652	40.3	42.558	19.3
1.980	134.044	34.5	41.619	-2.8
1.981	178.410	33.1	44.860	7.8
1.982	236.621	32.6	47.752	6.4
1.983	339.324	43.4	58.053	21.6
1.984	591.718	74.4	83.943	44.6
1.985	963.555	62.8	110.610	31.8

Fuente: Deflactado por el índice de precios al por mayor del Comercio en General. Base 1.975 = 100. Banco de la República.

nivel de la deuda de 1985, no sólo fué causado por las elevadas inversiones que realizó el gobierno de Turbay con su Plan de Integración Nacional, sino tuvo mucho que ver el vertiginoso ritmo de la devaluación registrada en dicho año.

2.1. EVOLUCION HISTORICA DE LA DEUDA PUBLICA

La historia del crédito público se encuentra íntimamente ligado a las guerras y revoluciones. El verdadero crédito público surgió en la Gran Bretaña en el año 1793, con el fin de llevar a buen término la guerra con Napoleón I.

La deuda pública colombiana, al igual que la venezolana, la de Ecuador y Perú, se inició con la guerra de Independencia, que en su afán de ser naciones libres comenzaron a contratar una serie de empréstitos relativamente satisfactorios para sus economías.

En 1820 arribó a Londres, Don Francisco Antonio Zea, en representación de la República de Colombia, con la finalidad de gestionar el reconocimiento de la Nueva República y conseguir un préstamo que sería necesario para llevar la guerra de Independencia hasta Ecuador y Perú.

Zea, que prácticamente no era hombre de negocios, buscaba que reconocieran a Colombia como república independiente por el 'Foreing Office', él aceptó con complacencia el arreglo que le propuso el comité designado por los banqueros ingleses y firmó los famosos 'deventures' por

731.957,2 chelines incluyendo intereses por mora de esta cantidad, la mayor parte correspondía a Venezuela por los préstamos obtenidos por el señor López Méndez.

Ya, en 1823 el Congreso autorizó otra negociación de empréstitos a través del Ministerio de Colombia en Londres, Manuel José Hurtado, asesorado por los señores Francisco Montoya y Manuel Arrubla.

En 1826 quebró la casa Goldschmidt y Colombia perdió una parte considerable del empréstito, que inexplicablemente Hurtado les había dejado depositados en vez de consignarlos en un banco.

En 1823 quedó disuelta la Gran Colombia y el Congreso de la Nueva Granada declaró que la nación estaba dispuesta a celebrar con Ecuador y Venezuela los arreglos conducentes para la liquidación y división de la deuda contraída por la guerra de Independencia. El 23 de diciembre de 1834 don Lino de Pombo y Santos Michelsen suscribieron el convenio por el cual se distribuían las deudas entre los tres países, así: a Nueva Granada le correspondió el 50%, mientras que a Venezuela y Ecuador se comprometieron a cancelar el 28,5% y 21,5% en su orden.

Con estos hechos el presidente Santander fué sucedido por José I. Márquez quien obtuvo del Congreso la aprobación del convenio, tal como lo habían suscrito Pombo y Michalena. El 16 de mayo de 1839 se realizó el canje y la deuda de la guerra de Independencia quedó dividida como se muestra en los Cuadros 12 y 13.

CUADRO No. 12 DIVISION DE LA DEUDA DE LA GUERRA DE INDEPENDENCIA 31 DE DICIEMBRE
1.831

I DEUDA CONSOLIDADA AL 5%.....	\$5.359.225.75
II DEUDA CONSOLIDABLE AL 5%.....	\$331.086.06
TOTAL I Y II.....	\$ 5.690.341.81
DEUDA CONSOLIDADA AL 3%.....	\$6.936.707.19
DEUDA CONSOLIDABLE AL 3%.....	\$2.881.328.90
DEUDA FLOTANTE.....	\$5.956.204.60
DEUDA DE TESORERIA.....	\$3.639.771.00
RECONOCIMIENTO DE LIQUIDACION.....	281.664.50
TOTAL DE LA DEUDA DE LA GRAN COLOMBIA..	\$25.326.018.00

Fuente : Finanzas Públicas Intergubernamentales en Colombia Editorial Bedouth p. 252
Ministerio de Hacienda.

CUADRO No. 13 DIVISION DE LA DEUDA DE INDEPENDENCIA POR
PAISES
(MILLONES DE PESOS)

PAISES	PORCENTAJE %	SUMA
DEUDA DE LA NUEVA GRANADA	50%	12.663.009.00
DEUDA DE VENEZUELA	28.5%	7.217.915.00
DEUDA DEL ECUADOR	21.5%	5.445.093.88
TOTAL	100%	\$25.326.018.00

FUENTE : Finanzas Públicas Intergubernamentales en Colombia
Editorial Bedouth p. 252
Ministerio de Hacienda.

Al liquidarse la deuda externa de Colombia resultó que ascendía, en aquel año, a la suma de \$63.515 millones, computada a cinco pesos cada libra de esterlina. De esta cantidad correspondían intereses la suma de \$29.450.000 y a capital \$34.065.000.

El 50% de la deuda que asumió la Nueva Granada subió apreciablemente y se distribuyó así:

- Deuda Externa

Capital	\$ 17'032.500
Intereses	<u>14'725.000</u>
TOTAL	31'757.500

- Deuda Interna

Capital	\$ 12'663.000
Intereses	<u>7'278.635</u>
TOTAL	19'941.634

Posteriormente la Gran Colombia y la Nueva Granada resultaron altamente endeudadas de las guerras de Independencia y no pudieron cumplir regularmente con el servicio de la deuda.

Todo esto condujo a que el país viviera permanentemente en mora y no tuviera acceso a los mercados financieros internacionales.

Culminadas, a principio de este siglo, las guerras civiles, la república de Colombia inició una etapa de recuperación política y económica que le permitió utilizar, en modesta escala, el crédito externo. A partir de 1906 hasta 1928, se pactaron una serie de empréstitos en libras de esterlinas y en dólares, para la construcción de obras públicas e infraestructura urbana.

Ya con la finalización de la Segunda Guerra Mundial se iniciaron las campañas en favor del desarrollo económico. El Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento o Banco Mundial, aunque inicialmente creado para la reconstrucción de Europa viró bien pronto su atención hacia los países subdesarrollados y negoció con ellos créditos de fomento, otorgados generalmente en condiciones y términos favorables con respecto a los imperantes en los mercados internacionales privados.

Fue así como en los años 50 el Banco Mundial y más adelante otros organismos financieros como la AID y el BID (Banco Interamericano de Desarrollo) contrataron empréstitos con el gobierno colombiano, con el propósito de financiar algunas inversiones programadas de acuerdo con las agencias financiadoras. De esos préstamos una buena porción, cubría apenas el costo de los elementos importados para los proyectos, exigiendo del gobierno una contraprestación en moneda nacional.

En lo atinente a la deuda externa durante el período 1970-1981 el país gozó una situación excepcionalmente favorable de divisas, lo que hacía un prestatario más seguro ante la banca privada internacional; pero al mismo tiempo hacía menos imprescindible los préstamos externos para

los proyectos de desarrollo. De manera que el Estado pudo recurrir bajo diversas modalidades a los mercados extranjeros, tanto ordinarios como de fomento y pudo también destinar parte del producto de ese crédito a propósitos distintos al de la inversión.

Es importante considerar que el acelerado endeudamiento del sector público externo se inició en 1979 como consecuencia de financiar el Plan de Integración Nacional, PIN, recurriendo fundamentalmente a la banca comercial internacional y dando lugar a un cambio en el perfil de la deuda.

Es importante anotar que el comportamiento de la deuda pública externa y la serie de cambios imprimidos en sus condiciones financieras y en estructuras de los préstamos se han traducido en indicadores elevados al comparar el servicio de la deuda sobre el volumen total de lo exportado y el total producido en el país.

En efecto, si revisamos el Cuadro 14, observamos que el servicio de la deuda externa colombiana se incrementó en 260,4% entre 1978 y 1985 registrándose los mayores crecimientos a partir de 1981; entre 1981 y 1985 el importe del servicio de la deuda aumentó en un 117%.

Un factor importante que ha incidido en el aumento del servicio de la deuda ha sido la tasa de devaluación que entre 1978 y 1985 se incrementó en más del 300% (Ver Cuadro 15).

Otro factor trascendental que ha repercutido considerablemente es el

CUADRO No. 14 COMPORTAMIENTO Y RELACION DE LA DEUDA PUBLICA COLOMBIANA
CON LAS EXPORTACIONES - PRODUCTO INTERNO BRUTO Y EL SERVICIO DE LA DEUDA - 1.978 -
1.985

AÑOS	MILLONES DE US\$			SERVICIO DEUDA		
	DEUDA PUBLICA TOTAL	EXPORTACIONES	PIB	SERVICIO DE LA DEUDA EXTERNA	EXTERNA/EXPOR- TACIONES%	SERCICIO DEUDA EXTERNA/ PIB %
1.978	1.732	3.270	18.897	402	12.3	2.1
1.979	2.265	3.581	21.368	649	18.1	3.0
1.980	2.632	4.401	26.426	542	12.3	2.0
1.981	3.020	3.219	27.837	668	20.8	2.4
1.982	3.366	3.282	27.662	936	28.5	3.4
1.983	3.822	3.147	28.221	980	31.1	3.5
1.984	5.195	3.623	29.775	1.182	32.6	4.0
1.985	5.596	3.883	34.187	1.449	37.3	4.2

FUENTE : Calculos de los Autores con base en el Departamento de Planeación Nacional, Dane.

CUADRO No. 15 COTIZACION DEL DOLAR CON RELACION AL PESO COLOMBIANO

AÑOS	COTIZACION DOLAR POR PESOS
1.978	41,0
1.979	44,0
1.980	50,9
1.981	59,1
1.982	70,3
1.983	88,8
1.984	113,9
1.985	172,2

FUENTE : Banco de la República.

relacionado con el período de vencimiento o de gracia que entre 1979 y 1982 fueron llamados períodos muertos y resultaron ser más cortos. Además según lo señala un informe de la Contraloría General de la República el cambio en la estructura de los prestamistas del gobierno que contrataron créditos cada vez más crecientes no lograron que estos fueran tan blandos, por último la tasa de interés que empezó a experimentar crecimiento a partir de 1979 también tuvo mucho que ver en el acelerado incremento del servicio de la deuda por el lado de la relación servicio de la deuda externa exportaciones totales ésta empezó a experimentar un sensible ritmo de crecimiento desde 1981, reflejando de esta forma el mayor uso del crédito externo y bajo el crecimiento de las reservas internacionales, generados por el descenso en las exportaciones. En efecto, observando el Cuadro 3, encontramos que mientras que la deuda creció un 85,1% en el período comprendido entre 1981-1985, el rubro de las exportaciones apenas aumentó en un 20,6%, es decir que la relación servicio de la deuda externa-exportaciones fué en esos años de 4 a 1. Si comparamos la relación servicio de la deuda externa-exportaciones en 1978 frente a 1985, obtenemos como resultado un crecimiento del 203,2%. Y finalmente la relación servicio de la deuda externa-Producto Interno Bruto fué el doble en 1985 con relación a 1978. Hay que tener muy en cuenta que el país empezó a experimentar descensos reales en la producción a partir de 1980, después de haber venido creciendo a una tasa promedio mayor del 5% desde 1950, con los bajos niveles de producción en los últimos cinco años el país tuvo que recurrir a los préstamos externos para así poder complementar el financiamiento de los programas de desarrollo económico-social. De allí su mayor endeudamiento.

2.2. EFECTOS ECONOMICOS DE LA DEUDA

La deuda pública puede revestir distintas modalidades y sus efectos económicos y sociales están sujetos a ella. El criterio de distinción más importante separa, la deuda contraída con personas extranjeras de la contraída internamente. Pero existen otras clasificaciones pertinentes que son objeto de análisis para la hacienda pública. Entre ellas tenemos:

- Empréstitos voluntarios, forzosos y patrióticos. En los primeros se da un acuerdo de voluntades y se supone un interés económico recíproco del Estado y el prestamista. Por el contrario los forzosos se dan unilateralmente y los impone el Estado.
- Los patrióticos son utilizados actualmente en circunstancias de calamidad nacional o de guerra externa.
- Según su término de vencimiento o exigibilidad, la deuda puede ser de corto, mediano y largo plazo.
- Los títulos de deuda pública pueden ser negociables o no negociables. Los primeros gozan del atributo de que la liquidez es prácticamente inmediata, independiente del término de vencimiento. Por lo general se emiten al portador. Los segundos protegen a su titular contra el riesgo de pérdida del documento y, se constituye en la forma más usual de los contratos de crédito público externa para la mayor parte de los países en vías de desarrollo.

- Dadas las diferencias en cuanto a la destinación de los términos y las condiciones de los créditos externos es también pertinente desagregarlos, según el acreedor. De esto último se presentan saldos y movimientos de la deuda pública externa por acreedores en el Cuadro 16, en el se aprecia la enorme importancia que continúa teniendo la Banca Internacional de Desarrollo y el avance de la banca privada internacional durante los últimos años.

Teniendo en cuenta las dificultades e inconvenientes que se desprenden del crédito del Banco Emisor, el gobierno suele disponer de ciertos mecanismos eficaces de captación de ahorro de los particulares, previniendo de esta manera el efecto inflacionario de la irrigación de fondos del Banco Central.

La destinación de los fondos concedidos en préstamos al Estado dependerá del balance existente entre los ingresos y los gastos ordinarios o de funcionamiento. Si ese balance es equilibrado, entonces los recursos del crédito se asignarán a finalidades de la inversión. Pero, si el presupuesto se halla en déficit, los recursos obtenidos del ahorro privado se dedicarán a gastos de funcionamiento, incurriendo entonces en una asignación ineficiente de los recursos por desviación de fondos que de otra manera habrían destinado al incremento de la producción.

La política de endeudamiento, como parte de la política económica global, está íntimamente relacionada con las políticas fiscal, cambiaria, de comercio exterior y monetaria. El origen del endeudamiento y el volumen de recursos que pretendan acopiar a través de este mecanismo, dependen del comportamiento de otras variables macroeconómicas. Si, por

CUADRO No. 16 DISTRIBUCION DE LA DEUDA PUBLICA EXTERNA.
FUENTES ACREEDORES Y PARTICIPACION PORCENTUAL
(MILLONES DE DOLARES)

PERIODOS	BANCA MULTINACIONAL	%	AGENCIAS Y GOBIERNOS EXTRANJEROS	%	BANCA COMERCIAL INTERNACIONAL	%	PROVEEDORES	%	OTROS	%
1.970 - 1.974	3.113	35.5	3.980	45.4	788	9.0	715	8.2	163	1.9
1.975 - 1.978	3.968	37.0	3.814	35.6	1.863	17.4	866	8.2	196	1.8
1.979 - 1.982	6.277	33.2	4.306	22.8	7.284	38.6	897	4.7	117	0.7
1.983 - 1.985	7.610	32.7	4.486	19.3	9.979	42.9	1.157	5.0	53	0.1

FUENTE : La Deuda Externa de Colombia 1.970 -85 Banco De La República, Dpto. de Investigaciones Económicas, Julio 1985.

ejemplo, los ingresos tributarios no crecen lo suficiente, la única forma de mantener el nivel de gasto es acudiendo a préstamos. En otras circunstancias, si el país, temporalmente requiere de una mayor entrada de divisas, el gobierno puede endeudarse en el exterior, fortaleciendo las Reservas Internacionales.

Una vez concluida esa breve presentación de las más relevantes clasificaciones del crédito público, es razonable volver a las más importantes de todas ellas, o sea a la distinción entre deuda pública interna y deuda pública externa, para así examinar las ventajas y desventajas del endeudamiento estatal.

Cuando el Estado acude al crédito interno puede ocupar fondos del ahorro ya existentes en el sector privado o constituir esos fondos por medio de un préstamo del Banco Central que es lo que se conoce como emisión primaria de moneda. Este último caso solía ser el más frecuente en las primeras décadas del siglo cuando, bajo el influjo de los preceptos del estricto equilibrio presupuestal, los gobiernos no contaban con ágiles mecanismos de endeudamiento y se veían forzados a solicitar súbitamente cupos crediticios en el Banco Emisor. Naturalmente, que esto ocasionaba presiones inflacionarias que disminuían el poder adquisitivo de la moneda y, por vía de la depreciación ocasionaba una especie de impuesto que debía pagar toda la población.

Por otro lado, vemos cómo los tributos de tarifas progresivas captan mayores recursos bajo situaciones inflacionarias. Sin embargo, este

efecto positivo sobre los ingresos públicos suele desvanecerse rápidamente por cuanto emerge una reacción contra lo que se considera un abuso fiscal y un efecto de desconfianza en las políticas financieras y monetarias del Estado.

Teniendo en cuenta las dificultades e inconvenientes que se desprenden del crédito del Banco Emisor, el gobierno suele disponer de ciertos mecanismos eficaces de captación de ahorros de los particulares, previniendo de esta manera el efecto inflacionario de la irrigación de fondos del Banco Central. Estos mecanismos le permiten al Estado actuar como particular en el mercado de dineros colocando títulos de endeudamiento, con atractivos rendimientos y garantizados por el mismo Estado.

Pues bine, cuando el Estado acude a los fondos provenientes del ahorro, se da una competencia entre el sector público y el sector privado por la consecución de fondos disponibles, lo que algunos economistas denominan el efecto de crowding out o exclusión de un sector por otro. El efecto económico de esta política fiscal dependerá de los usos que uno u otro sector da a los dineros así captados. En el caso de los particulares que buscan fondos en el mercado abierto los destinarán a nuevas inversiones o al mantenimiento de las actividades productivas. La destinación de los fondos concedidos en préstamo al Estado dependerá del balance existente entre ingresos y gastos ordinarios o de funcionamiento. Si ese balance es equilibrado, entonces los recursos del crédito se aginarán a finalidades de inversión. Pero si el presupuesto se halla en déficit, los recursos obtenidos del ahorro privado se dedicarán a gastos de funcionamiento, incurriendo entonces en una inefica-

cia de asignación de los recursos por desviación de fondos que de otra manera se habrían destinado a el incremento de la producción.

Llegado a este punto podemos precisar el análisis del crédito público en cuanto a instrumento de política fiscal, profundizando en la diferencia existente entre crédito público interno y externo. Se hace necesario advertir, que a pesar de la inmensa literatura disponible sobre la hacienda, la teoría del crédito público no parece hallarse suficientemente equilibrada aún. Las opiniones varían de un autor a otro.

A continuación se presentan algunos elementos que ha tenido en cuenta Oscar Alviar y Fernando Rojas, para concretizar o determinar los efectos económicos y sociales de la deuda pública; juicios de gran importancia debido a la estrecha relación que tiene el crédito con la política fiscal.

a. En cuanto a la eficiencia en la asignación de los recursos. El crédito interno obtenido en los mercados de dinero puede traer un efecto negativo en los proyectos de inversión privada.

b. En cuanto al crecimiento económico. No siempre la deuda interna se encuentra comprometida en programas de inversión pública y cuando lo está no lo es de manera tan estricta como el caso del crédito externo.

Gran parte del crédito externo, en su especialidad es concedido por agencias internacionales, está específicamente destinado a las inversiones productivas y particularmente a la generación de divisas, ya que así lo exigen las entidades prestamistas, que esperan contar con suficientes garantías de pago oportuno, teniendo en cuenta para sus cálculos el incremento de la producción que vendría dada por la inversión adecuada de esos recursos.

c. En cuanto a la estabilidad monetaria. Estaría de más decir que los créditos otorgados mediante una emisión primaria del Banco Central ocasionan expansión monetaria y presiones en el alza de los precios. Cosa que no sucede con

los recursos del crédito interno captados del ingreso disponible de los particulares o de otras entidades de derecho público. En este caso el posible impacto inflacionario estará sujeto a la comparación que se le haga del uso de esos fondos en manos de los prestamistas o entidades prestatarias.

d. En cuanto a la política anticíclica. La modalidad de crédito público con mayor potencial anticíclico es, sin lugar a dudas, el crédito del Banco Central. En circunstancias recesivas, de bajo empleo de los recursos disponibles, puede emitirse dinero para financiar una ampliación del gasto público más allá de los ingresos corrientes del Estado, sin ocasionar mayores presiones inflacionarias. 3

Pero la experiencia nos indica que aún en circunstancias tan favorables al crédito del Emisor, el recurrir al dinero fácil lleva a desperdicios o gastos suntuarios que comprometen recursos futuros, estos si son provenientes del esfuerzo fiscal real de la Nación. Por otro lado, gobiernos malacostumbrados al expediente artificial del Banco Central posponen indefinidamente la difícil hora de la imposición de un mayor esfuerzo tributario a la población.

La deuda externa, por su parte, suele tener un efecto perverso o contraproducente. Cuando el país sigue un curso próspero y goza de buenas reservas, de capacidad de endeudamiento, de una situación fiscal bastante aceptable y un acelerado crecimiento económico, prestamistas de todas partes tocan a sus puertas ofreciendo dineros y mercancías. Al contrario, solo ciertas entidades encargadas de velar por la continuidad de los pagos y del comercio internacional y de promover la integración de las economías del mundo se acercan a los países de balanzas deficiita-

³ALVIAR, Oscar y ROJAS, Fernando. Elementos de finanzas públicas.de Colombia. Deuda pública. pp.399-404.

rias, agobiados por el servicio de la deuda externa, castigados por las presiones inflacionarias del gasto público y azotados por un crecimiento económico bajo. Tan patéticas han llegado a ser estas situaciones que prudentes hombres de Estado recomiendan actualmente endeudarse en períodos de auge y refinanciar la deuda antes que se precipite la fase de las vacas flacas. De hecho, ambas situaciones se han presentado en Colombia.

Y ya hemos visto como, por razones de escasez de ahorro y de política de estabilidad monetaria, no resulta aconsejable abusar del recurso a los dineros disponibles en los mercados domésticos.

Naturalmente, las observaciones que podemos hacer respecto a la deuda interna y externa que se pacta en los mercados abiertos es que tiene, que cualificarse por el posible efecto multiplicador del gasto público, es decir, por el hecho que los escasos recursos del crédito foráneo durante los períodos difíciles, si se les emplea debidamente puede llegar a impulsar una especial reactivación de la economía que supere con creces las limitaciones de los fondos manejados por el sector público.

En cuanto a la nivelación regional, generalmente los institutos descentralizados, son los encargados de realizar las grandes inversiones infraestructurales de la sociedad, cuya finanzas han sido separadas del gasto público improductivo. Esos institutos, receptores privilegiados de los préstamos internacionales, desarrollan preferentemente políticas tendientes a garantizar ellos mismos el pago de la deuda.

2.3. CRECIMIENTO DE LA DEUDA PÚBLICA

Es incuestionable que el panorama de la deuda pública nacional se vislumbra bastante oscuro no sólo por el aumento alarmante que ha presentado en la última década, sino porque los mecanismos puestos en práctica por las diferentes administraciones en aras de frenar el ascenso en espiral de ésta, han arrojado resultados negativos, aumentando la preocupación y la incertidumbre nacional. Por ejemplo en 1978 la deuda pública nacional se redujo apreciablemente, llegando a constituir el 73,7%, ello se debió a que la administración López, optó por someter el gasto público a los objetivos de control monetario. Con la implementación del Plan de Integración Nacional, en 1979-1982, aumentó considerablemente el endeudamiento externo, para financiar el elevado valor de los proyectos programados en las áreas de comunicaciones, generación hidroeléctrica y minería. Esto llevó a que la deuda pública nacional creciera durante este período.

Si se realiza un análisis global de la situación, nos indica que el aumento de la deuda interna con relación a la externa y guardando las proporciones presenta notorias diferencias.

En efecto la deuda interna se había mantenido con aumentos progresivos y racionales, presentando un balance más o menos estable hasta el año de 1982, ya que a partir de 1983 y 1984 se aprecia un crecimiento acelerado del 163% y 176% respectivamente, motivado por la puesta en práctica por parte del gobierno de una política de utilización al máximo de los recursos de crédito interno; en ausencia de recursos externos

para fortalecer el presupuesto nacional.

Durante 1980-1981 y parte de 1982 la financiación del crédito se hizo a base de créditos externos observando una participación del 79,4% y 84,2% respectivamente y por sumas relativamente reducidas comparadas con los años 1983, 1984 y 1985, cuando prácticamente toda la financiación del déficit se logró a base de créditos internos especialmente créditos en el Banco de la República presentados así: Un 30,7%, 48,8% y 47,2% para cada una de las vigencias. Esto se debió básicamente al hecho de que en 1983 y 1984 no hubo recesión por parte de los bancos extranjeros para absorber créditos destinados al presupuesto. En estas condiciones se incrementó en forma extraordinaria la deuda del gobierno nacional en el Banco de la República que ha tenido el siguiente desarrollo a partir de 1978. Comparando la participación de la deuda pública interna con la externa, observamos que para 1984 la participación de la externa fue superior (51,2%) a la de la interna (48,8%); año en que la deuda total tuvo el mayor incremento (74,3%). (Ver Cuadro 17).

Con respecto a la deuda externa la situación es grave y alarmante, no sólo porque su aumento ha sido más acelerado sino, porque el pago de su servicio son fondos que en forma de divisas se escapan definitivamente del país. Por otra parte también es notorio y preocupante el desplazamiento que ha tenido últimamente la deuda externa con relación a las fuentes de financiamiento.

CUADRO No. 17 DEUDA PUBLICA NACIONAL
1.978 - 1.985
(MILLONES DE PESOS)

AÑOS	DEUDA PUBLICA INTERNA	PARTICIPACION %	DEUDA PUBLICA EXTERNA	PARTICIPACION %	DEUDA PUBLICA NACIONAL	INCREMENTO DE LA DEUDA %
1.978	18.649	26,3	52.370	73,7	71.019	-
1.979	23.049	23,2	76.558	76,8	99.652	40,31
1.980	27.661	20,6	106.383	79,4	134.044	34,51
1.981	28.112	15,8	150.298	84,2	178.410	33,09
1.982	39.948	16,9	196.673	83,1	236.621	32,62
1.983	104.159	30,7	235.165	69,3	339.324	43,40
1.984	288.649	48,8	303.024	51,2	591.718	74,30
1.985	455.031	47,2	508.524	52,8	963.555	62,84

FUENTE : Informe Financiero, Contraloria General de la República.

Rkferente al crecimiento del crédito externo es muy aceptable el planeamiento hecho por Julio Silva Colmenares en su escrito de la deuda externa colombiana, en donde dice lo siguiente:

En el análisis de la deuda pública lo primero que se aprecia es una expansión acelerada del endeudamiento externo, estimulada artificialmente por la propia banca transnacional, a lo cual se ha adicionado el deterioro de los términos de intercambio y las altas tasas de interés, implicando un crecimiento que en la práctica se está duplicando en cada cuatrienio presidencial. Pero es aún más impresionante su crecimiento si lo medimos en pesos colombianos que es en realidad como al final se expresa su incidencia en la economía colombiana. 4

Vale la pena destacar los cambios que se han dado a nivel de prestatarios y prestamistas ya que este ha influido en el crecimiento de la deuda (Ver Cuadros 18 y 19). Anteriormente en la década de los 60 el gobierno central era el principal receptor del crédito externo, y de 1970 para acá, este papel se traspasó a entidades descentralizadas y empresas de servicios públicos que tienen que negociar bilateralmente con la banca transnacional, viéndose sometidas por su debilidad de negociación, a las condiciones leoninas y de renuncia de la soberanía económica que les imponen los banqueros internacionales.

Los organismos internacionales como el BIRF, BID, AIF y la Corporación Andina de Fomento por lo general adjudican créditos con plazos de amortización que pueden oscilar entre 20 y 25 años, con períodos de gracia y con tasas de interés fija en torno al 10%.

Al finalizar 1983, el 43% de la deuda pública externa estaba contrata-

⁴COLMENARES, Julio. Economía colombiana. La deuda externa se vuelve insostenible. pp.17 y 18.

CUADRO No. 18 DEUDA PUBLICA EXTERNA SALDOS VIGENTES SEGUN PRESTAMISTAS
(MILLONES DE DOLARES)

AÑOS	Organismos Internacionales			Agencias y Gobiernos Extranjeros Eximbank				Bancos e Instituciones Financieras	Proveedores	Otros	Total	Incremento %
	Birf	Bid	Otros	Aid	Kfw	E.E.U.U	Otros					
1.970	354	94	19	518	8	54	87	39	125	21	1.319	-
1.971	391	120	19	572	10	56	92	67	129	16	1.472	11.6
1.972	453	141	21	615	23	55	99	163	141	15	1.726	17.3
1.973	505	174	23	688	38	50	101	232	154	57	2.022	17.1
1.974	562	214	23	723	38	44	109	287	166	54	2.220	9.8
1.975	634	233	23	737	41	44	117	399	190	52	2.470	11.26
1.976	672	247	25	744	46	42	111	408	216	51	2.562	3.72
1.977	716	279	31	737	47	37	119	533	232	48	2.779	8.46
1.978	751	323	34	746	61	31	154	523	228	45	2.896	4.21
1.979	839	355	34	736	60	25	190	965	218	34	3.456	19.3
1.980	990	404	33	722	135	28	174	1.446	216	31	4.179	20.9
1.981	1.164	471	34	702	115	24	218	2.202	209	29	5.168	23.6
1.982	1.347	546	60	681	129	65	302	2.671	254	23	6.078	17.6
1.983	1.494	616	55	665	115	74	342	2.927	274	23	6.585	8.3

FUENTE : Boletín Económico, Informe del Banco des la República.

Cuadro No. 19 Deuda pública externa. Saldos vigentes según prestatarios
(Millones de Dólares)

Años	Gobierno Nacional	Entidades Descentralizadas Nacionales	Departamentales y Entidades Descentralizadas Departamentales	Municipios y Entidades Descentralizadas Municipales	Entidades privadas con Garantía Pública	Banco de la República	Total
1.970	652	266	76	191	70	64	1.319
1.971	732	303	81	200	74	82	1.472
1.972	889	333	105	223	69	107	1.726
1.973	1.077	376	131	260	63	115	2.022
1.974	1.157	449	149	283	56	126	2.220
1.975	1.309	484	158	331	47	141	2.470
1.976	1.300	530	168	377	37	150	2.562
1.977	1.293	662	196	409	46	173	2.779
1.978	1.325	706	200	417	36	212	2.896
1.979	1.694	870	186	413	30	263	3.456
1.980	2.103	933	265	520	44	314	4.179
1.981	2.597	1.133	243	757	96	342	5.168
1.982	2.872	1.419	294	1.031	99	363	6.078
1.983	2.967	1.691	334	1.138	91	364	6.585

FUENTE : Boletín de Asuntos Económicos, Informe del Banco de la República.

da con organismos multilaterales Asociación Interamericana de Desarrollo, AID; Banco Industrial de Reconstrucción y Fomento, BIRF; Banco Interamericano de Desarrollo, BID; KFW y el resto con la banca privada internacional. Este cambio en la composición del origen de los fondos, es una de las causas de la mayor carga generada en el servicio de la deuda. Los intereses, comisiones y plazos de amortización son más onerosos en los préstamos otorgados por parte de la banca privada frente a aquellos concedidos por los organismos multilaterales de crédito.

2.4. CONTROL Y VIGILANCIA DE LA DEUDA PUBLICA

Le corresponde a la Contraloría General de la República por mandato que le confiere la Constitución Nacional vigilar y controlar el movimiento de ingresos y egresos. Así mismo este organismo está encargado de dictar las normas o reglamentos que sean necesarios para poder estar al tanto del desempeño de la deuda pública del Estado.

En sí lo que busca la Contraloría es evitar que el flujo de entradas y salidas se conviertan en algo difícil de regular y de esta manera desmejore la situación fiscal del país.

Es importante resaltar que no siempre la orientación de la política del gobierno está acorde con los programas de tipo económico-social a desarrollar y muchas veces se le sale de las manos el control y la vigilancia de la deuda pública. De allí que se han presentado períodos en que ha crecido bruscamente el índice de endeudamiento sin ob-

tener los mejores resultados y sin lograr aprovechar tan positivamente el crédito público.

Por el mismo hecho de que el crédito público está íntimamente ligado a los planes de política económica y acuerdo a sus objetivos así será la forma de crédito: expansivo o restringido.

Cabe señalar que el crecimiento hacia arriba registrado por la deuda pública en los últimos años se debe por un lado a la falta de coherencia y coordinación de la política macroeconómica del gobierno presentándose en casi todas las fases. Esto ha ocasionado un relativo descenso en el dinamismo de la producción repercutiendo gravemente en la población más necesitada.

Por otra parte, los mecanismos y estrategias utilizados por la Contraloría para controlar y vigilar los recursos de Estado han resultado ineficaces y no han cumplido con el propósito del gobierno, que es el de encauzar el crédito público por los canales más adecuados, de manera que permitan reportar un mejor aprovechamiento y bienestar social en beneficio a la comunidad.

3. EL DEFICIT FISCAL COLOMBIANO

Si analizamos la situación fiscal del país en los ocho últimos años no hay la menor duda que en 1981 y 1982 el déficit fiscal aumentó apreciablemente con respecto a los años anteriores. En efecto, en 1978 se registró un déficit de \$3.444 millones equivalentes al 0,4% del PIB y pasó a \$65.295 millones en 1981 o sea 3,16% del PIB.

Este comportamiento acelerado del déficit fiscal en 1981 se debió al lento crecimiento de la actividad productiva y la pérdida de dinamismo del sector externos, lo cual ocasionó considerablemente un desequilibrio entre el comportamiento de los ingresos del gobierno y el crecimiento del gasto público.

Entre el período 1983-1985 el déficit siguió creciendo, pero en menor proporción que en 1978-1981.

En 1983, la recesión económica se acentúa, disminuyendo el valor agregado generado en las principales fuentes económicas. El país en ese año registraba en su balanza cambiaria un número menor de divisas, mientras que el déficit representaba el 2,6% del PIB, es decir \$86.758 millones. (Ver Cuadro 20).

Cuadro No. 20 Deficit del Gobierno Central
(Deficit de Financiación)

	Deficit Observado		Deficit Ajustado	
	(Valor Millones del PIB de pesos)		Valor Millones	% del PIB
1.979	21.764	1.83	-	-
1.980	43.438	2.75	41.995	2.63
1.981	72.308	3.65	65.295	3.16
1.982	111.850	4.55	92.116	3.39
1.983	128.493	4.37	86.758	2.59
1.984	129.893	3.50	82.000	2.00
1.985	75.000	1.50	75.000	1.30

FUENTE : Revista Económica Colombiana No. 176

de 1.985

Finalmente en 1984 y 1985 el déficit declinó rápidamente y representó el 2,0% y el 1,3% del total de la producción nacional.

La crisis fiscal que se hizo evidente en 1981 y que ha continuado agravándose en los períodos siguientes, es sin lugar a dudas una responsabilidad de los Gobiernos y del Congreso; se origina en forma general en el desequilibrio continuado entre los ingresos y gastos del Gobierno, fundamentalmente por los cálculos errados, inflados de los ingresos presupuestados. Inicialmente altos funcionarios de la rama ejecutiva atribuyeron esas disminuciones en las rentas a la baja del producido en la Cuenta Especial de Cambios que hoy no se incluyen como renta, pero las utilidades de sus operaciones sí se utilizan para cubrir el déficit.

Analizando las cifras siguientes que corresponden a la financiación del déficit en el período 1981-1983

	1981	1982	1983
1. Crédito Externo (neto)	19.544	14.861	- 6.148
2. Utilidad Cuenta Especial de Cambio	48.177	67.744	53.297
3. Banco de la República	- 1.182	19.230	49.294
4. Otros	8.337	- 434	10.661
5. Déficit	58.202	101.401	107.104

FUENTE: Revista Banco de la República

Se observa que el déficit se ha venido financiando a través del crédito externo y recursos provenientes de la Cuenta Especial de Cambios (CEC) que tiene que ver con el manejo de las Reservas Internacionales.

Cuadro No. 21 Participación proporcional de financiación del déficit

	1.981%	1.982%	1.983%
1. Crédito Externo	33.5	14.6	5.7
2. Utilidad de la Cuenta			
Especial de cambio CEC	82.7	66.8	49.7
3. Banco de la República	-2,0	18.9	46.0
4. Otros	14.3	-0.12	9.9
5. Déficit	100.0	100.0	100.0

FUENTE : Calculo de autores con base en información del Banco de la República.

Es importante mencionar además que se produjo un cambio en la composición de la financiación del déficit fiscal en 1979, donde el crédito externo sumaba \$5.214 millones y para 1982 \$14.861 millones. La financiación de este se realizó con emisión primaria o sea que aumentó el monto del crédito interno del Banco de la República en favor del Gobierno, a través de la colocación de los Títulos de Ahorro Nacional (TAN), y en menor grado se recurrió al ahorro externo porque los flujos de crédito externo se encontraban bastante mermados desde 1983 con excepción de los originados en organismos internacionales. Sin duda, los recursos no tributarios de la Cuenta Especial de Cambios constituyeron la principal fuente de financiamiento del déficit durante 1981-1982.

En 1983 la cosa es completamente diferente porque ya las condiciones de crédito externo se habían deteriorado y en lugar de recibir dinero para cubrir parte del presupuesto del país debió cubrir parte de la deuda externa.

3.1. COMPONENTES Y DETERMINANTES DEL DEFICIT

Uno de los rubros del presupuestos son los gastos de la administración del Estado, los cuales son muy voluminosos, ya que representan la necesidad de mantener la presencia de un Estado en el contexto de la moderna nación capitalista. Sin embargo, hay factores políticos diversos que han presionado para que los gastos de la administración del Estado hayan crecido más allá de las necesidades técnicamente objetivas de un país moderno; tales factores generalmente se relacionan con momentos de crisis de diversa índole, y los últimos años se han caracterizado por la sucesión de crisis económicas, políticas y sociales y presiones continuas para el aumento de los gastos de administración del Estado. 5

⁵ REVISTA ECONOMICA COLOMBIANA. Contraloría General de la República. No. 168. p.42.

Un caso concreto de este hecho se observa en la recesión, en la cual el fenómeno del desempleo se agudiza. En esta situación a menudo se formulan políticas de empleo en las cuales el Estado asume la responsabilidad de generar ocupaciones en forma directa, con el consiguiente aumento de sus gastos administrativos. No obstante, este caso no es tan protuberante como el que se refiere a los gastos en la función represiva del Estado, ya que toda situación conflictiva trae un ensanche de las fuerzas policivas o militares. Más aún, los equipos, generalmente armamentos que exigen estos ensanches han sido fuente sustancial de los gastos del Estado. Otro elemento importante en los componentes del déficit fiscal lo viene a ocupar la ampliación del sector de los servicios de la burocracia estatal e inclusive con un deterioro en el funcionamiento de la administración. Un hecho significativo para la ampliación de los empleados fué el régimen del Frente Nacional hasta el punto de haber trasladado la responsabilidad de grandes pagos oficiales regionales al Gobierno Central, como los de educación y salud, pero reservando la capacidad de nombramientos en las regiones. Este proceso mermó cuando comenzó a saturarse la capacidad de absorción burocrática del Estado, saturación expresada por la extrema reducción del porcentaje de gasto de inversión frente al aumento total de los gastos de funcionamiento. 6

Sin embargo, a la par con la saturación del ensanche rápido de la burocracia se desarrollaron otros mecanismos de drenaje de los recursos del Estado, los cuales se sumaron a la carga ya establecida de pago del exceso burocratismo. Estos mecanismos se refieren al acceso que tienen los políticos profesionales a los recursos oficiales, para financiar beneficios personales a votantes potenciales o a personeros de la política cuya lealtad se traduce en una mayor eficiencia electoral. Ayudas auxilios, partidas, becas, construcciones, servicios y un cúmulo de mecanismos han llegado a tener un peso considerable en los gastos que se describen en la administración del Estado.

El segundo tipo de gastos oficiales es el que se orienta de manera di-

⁶Ibid., p.42.

recta al bienestar social, a esta últimamente se le han hecho rec y lo atribuyen a la existencia de un cuantioso déficit y que es ble el desmonte de estas prácticas, ante todo si se tiene en cuenta que los intereses por mantenerlas no solamente provienen de los grupos sociales con menores recursos, sino también de las clases empresariales.

El tercer tipo de gastos estatales es el de los bienes y servicios necesarios para los procesos productivos. Este es uno de los rubros que presionan más sobre el déficit fiscal, ya que el alto costo de las grandes obras de infraestructura y el interés de las grandes empresas porque el Estado asuma proyectos gigantes que de una u otra forma les van a beneficiar, obligando a los gobiernos a destinar enormes recursos para tales fines. El afán de competir por la ganancia en un mundo de crisis, exige que el Estado emprenda obras que las empresas privadas difícilmente abordaría. Como consecuencia, la incidencia directa sobre la profundización del déficit fiscal es cada vez mayor.

Otros de los determinantes de la crisis fiscal es el creciente pago del servicio de la deuda, unido al aumento de las tasas de interés, externas e internas, razón por la cual la participación de esta dentro del total de gastos se incrementó ligeramente en el período 1979-1983.

3.2. ORIGEN Y CAUSA DEL DEFICIT

La disminución de los ingresos del gobierno por la caída de los impuestos a partir de 1976, especialmente los de las ventas y complementarios, era una de las razones principales que explicaba la aparición del défi-

cit tenemos los gastos del gobierno. En esta forma, vemos que estos han crecido desordenadamente al azar, sin ninguna programación. Algunos estudiosos del tema afirman que una de las causantes del déficit fiscal es la inversión. Es importante aclarar que en algunos programas de desarrollo económico como el Plan de Integración Nacional, PIN, entre 1978-1982 se canalizaron inversiones por \$900.000.000 tanto del gobierno central como de las entidades descentralizadas y algunas departamentales y municipales, financiadas en un 25% con crédito externo, 42% con recursos propios, 30% con presupuesto nacional y un 3% con crédito interno y otros. En cuanto al crédito externo, se contrató para financiar el componente importado de los proyectos.

Las cifras anteriores indican que un buen porcentaje de la inversión se orientó a la compra de bienes del exterior y, en consecuencia, parte del efecto multiplicador de la inversión sobre la demanda agregada no se produjo en el país; sin embargo, la respuesta no puede ser la de posponer indiscriminadamente todos los gastos porque muchos se concentran en sectores estratégicos para mantener en funcionamiento el sistema económico.

Por otro lado se atribuye el déficit fiscal a un origen político. Se trata de la amenaza de huelga que hace el sector público, en un momento crítico cuando el gobierno nacional le es imposible rechazar peticiones por mayores sueldos o bonificaciones que no tienen base legal o justificación económica. Lo mismo se trata del hospital que amenaza cerrarse, hechos que dan lugar a una legitimación indirecta de los gastos.

Evidentemente los ingresos tributarios, tomando los recaudos de rentas y complementarios han mostrado una tendencia a crecer a tasas inferiores a las del PIB en los últimos años.

Con respecto a los gastos del gobierno, el mayor crecimien-

to se ha dado en los de funcionamiento (5,4%) que en los de inversión (5,0%). Del análisis de los gastos de funcionamiento se deduce que el rubro que más ha crecido es el de las transferencias. En cuanto a los gastos de funcionamiento su dinámica ha sido bastante similar desde 1975.

Aunque no haya sido posible identificar una medida comprensiva del déficit fiscal, si es claro que cualquier déficit surge como una consante diferencia entre ingresos y recursos de una parte, en comparación con gastos y obligaciones de otra. Luego, en los términos más amplios posibles, un déficit sólo puede surgir porque los ingresos crecen más lentamente que los gastos. ⁷

3.3. EMISION, DEFICIT E INFLACION

El crédito interno, al igual que el crédito externo, son recursos de emisión. Si el gobierno a través de la junta monetaria autoriza a la Tesorería para utilizar un poco el crédito constante de 'X' millones de pesos como límite de sobregiros, está creando una emisión de papel moneda por el saldo de 'X' en tal fecha. Si el Banco de la República descuenta documentos para colocar en el mercado abierto y en el mercado cautivo de las emisiones forzosas, la diferencia entre los títulos comprados por el banco emisor y los que haya colocado en esos mercados, dará el margen de emisión. Tal como es el margen de emisión la diferencia entre el valor de lo que el banco ha recibido de la tesorería por cancelación de estos pagos anticipados.

Con respecto a la inflación, tiene su origen en la excesiva creación de dinero, originada en los últimos años en el déficit fiscal; dicho déficit ha desplazado el crédito que debería haberse dirigido a la actividad privada, restringiendo así el desarrollo económico. La inflación colombiana en la actualidad es diferente y tiene poca relación

⁷FERNANDEZ RIVAS, Javier. El problema fiscal en Colombia. Déficit fiscal. p.27.

con la oferta de dinero y el déficit fiscal. Es más bien la reproducción de un proceso que lleva algunos años y que deriva su persistencia en la pugna distributiva que subyace a todo proceso inflacionario. En medio de él todos los sectores luchan por mantener e incrementar su participación en el ingreso nacional a través de los mecanismos de fijación de precios. Los precios administrativos y los contratos laborales son así elementos fundamentales de dicho proceso. Las expectativas son sin embargo, subsidiarias aunque obviamente desempeñan un papel en la reproducción de la inflación.

El Estado mismo contribuye además a la reproducción de la inflación a través de la inflación de los precios que regula directamente los servicios públicos, el salario mínimo y el ritmo de devaluación. En un proceso de reproducción de la inflación, el problema social es que el ritmo de crecimiento en los precios es relativamente autónomo de la expansión de los medios de pago.

Si no se produce la expansión necesaria, la inflación no cede en primera instancia, pero la actividad económica se ve enormemente perjudicada por la falta de lubricantes adecuados. Es posible que en la recesión que así se genera en algunos sectores se debiliten en la pugna distributiva, o que en algunos mercados donde rige la ley de la oferta y la demanda en su más elemental forma, es decir donde han desarrollado mecanismos de fijación de precios, termine reduciéndose el ritmo de inflación. Según lo indica la situación colombiana reciente, estos efectos son, sin embargo, reducidos en dos años de recesión el ritmo de inflación apenas muestra síntomas de ceder levemente.

Uno de los problemas básicos de la política económica en los últimos años ha sido que partiendo de un diagnóstico monetarista de la inflación, se ha intentado controlar con un menor crecimiento de los medios de pago, acentuando las tendencias recesivas sin afectar sensiblemente el proceso de reproducción de la inflación. El déficit fiscal ha jugado un papel en la medida en que ha presionado crecientemente un mercado monetario cuya expansión ha sido muy limitada, contribuyendo de esta manera a elevar las tasas de interés.

El déficit fiscal puede subsistir sin generar efectos monetarios expansionista. Más aún, en estas circunstancias es esencial mantener un déficit fiscal para compensar el efecto contraccionista sobre la demanda agregada del déficit en la cuenta corriente de la balanza. Lo anterior no indica que no se deben hacer esfuerzos por reducir el ritmo inflacionario, sólo que el énfasis en las políticas monetarias y fiscal es errónea y puede conducir a mas recesión sin afectar el ritmo de inflación.

El dinero que los contratistas de obras oficiales obtienen en préstamos del sistema bancario mientras el estado desembolsa las partidas de inversión previstas para cancelar obligaciones con los contratistas, es otro margen de emisión que los particulares le anticipan al estado para financiar gastos públicos.

En 1984, el gobierno estableció una emisión por \$40.000 millones, como cupo de crédito de sustitución de recursos externos. Igualmente incluyó un cupo extraordinario de tesorería de \$31.000 millones, para pagar-

los en 1985, año para el que se pidió \$138.000 millones dentro de un cupo de financiamiento presupuestal.

El crédito directo en el Banco de la República o emisión ya se venía utilizando desde hace algún tiempo indirectamente porque según contrato entre el Banco de la República y el Gobierno, el primer instituto se obligaba a recoger los bonos de los Títulos de Ahorro Nacional vencidos y que el Gobierno no estuviere en capacidad de cubrirlo. En esta circunstancia y sin que se hubiera mencionado abiertamente se hicieron operaciones muy grandes o emisiones. Ahora para cubrir el déficit no se puede recurrir a la emisión para cubrirlo todo porque desarrollaría una acelerada inflación difícil de controlar.

En años atrás se compensó la emisión o la inyección de dinero a base de recogerlos reduciendo las reservas en el Banco de la República. Hoy no existe ese recurso y la manera de evitar un incremento de precios sería la producción interna. La forma de lograrlo sería ayudando a las empresas con créditos a mediano y a largo plazo para capital de trabajo siempre que se aplique a ese propósito.

Actualmente hay bastante demanda en muchos campos pero los productores no pueden cubrirla porque no tienen capital para aumentar su producción. Tampoco se puede entregar de golpe toda la emisión y sería necesario distribuirla en un tiempo lo más amplio posible para evitar el rápido aumento de precios.

Si la monetización se hace con cargo al sistema bancario de manera for-

zosa (emisión de bonos, ley 31 de 1963, bonos del ICT, etc.) el proceso monetario se cumple con cargo a la expansión secundaria, restándole recursos a los sectores distintos del Gobierno Central, en particular al sector privado, o compitiendo con otras demandas que tengan estos mismos recursos. Hasta aquí no hay más que una competencia entre el Estado y el resto del sector productivo, y su efecto inflacionario dependerá de la nueva distribución de los recursos, que puede ser o no desfavorable para la producción. También cabe decir lo mismo cuando el Estado coloca bonos u obligaciones en forma voluntaria entre el público, las empresas, entidades financieras cuyo ejemplo son los Títulos de Ahorro Nacional (TAN).

3.4. EL DEFICIT FISCAL Y EL SECTOR EXTERNO

La necesidad de proteger la balanza de pagos y contrarrestar la creciente pérdida de reservas internacionales, requieren por tanto del diseño de unas políticas de control de cambios y de restricción a las importaciones, que deben hacerse compatibles con el objetivo de reorientar la demanda hacia el mercado interno y devolverle a las actividades productivas los niveles de protección suprimidos en los años 70s, como mecanismo esencial para la recuperación del ritmo de crecimiento.

Desde esta perspectiva, el problema económico actual se liga estrechamente al sector externo en dos sentidos fundamentales: a nivel de las variables reales de ingresos y gastos, por el amplio déficit en cuenta corriente de la balanza de pagos; a nivel del ahorro y el financiamiento por la caída vertical de las reservas internacionales y las restric-

ciones para la consecución de crédito externo, además de los movimientos de capitales hacia el exterior dadas las relaciones entre tasas de interés interna y externa y ritmo de devaluación. Una considerable aceleración de las importaciones, el impacto de la recesión mundial sobre la demanda por exportaciones colombianas y especialmente la caída en los precios del café, explican gran parte las dificultades en el sector externo.

Resulta útil separar aquellos ingresos provenientes principalmente de actividades domésticas de aquellos relacionados con el sector externo de la economía. Su dinámica es diferente, los primeros (el impuesto a la renta, el impuesto a las ventas recaudado en la industria, los impuestos de timbre, el impuesto a la gasolina y todos aquellos que no tienen vínculo con el sector externo) entraron en clara descomposición dos años después de la reforma tributaria de 1974 y han terminado decreciendo en términos reales como se muestra en el Cuadro 22. Los segundos (aduanas, ventas recaudadas por las autoridades aduaneras, café, impuesto de Proexpo y otros menores) registraron un comportamiento compensatorio, al declinante de los domésticos en el período 1976-1980 pero a partir de 1980 inician un descenso más drástico (Ver Cuadro 23).

El comportamiento de variables como el servicio de la deuda en relación con las exportaciones tanto del producto principal (el café) como el total de ingresos provenientes de nuestras exportaciones señalan como evidencia el proceso de desacumulación o mejor de desahorro causado por el proceso creciente de apoyo en la llamada economía de crédito que ha ido absorbiendo el producto de las economías de renta (países petrole-

Cuadro No. 22 Ingresos Corrientes 1.976 1.983
(En Miles de millones de pesos)

Años	Actividad Domestica	%	Sector Externo	%	Sub-total	%	No. Tributarios CEC	%	Total
1.978	29.302	62.8	15.913	32.9	45.215	93,3	3.212	6.6	48.427
1.979	29.138	56.4	16.245	31.4	45.383	87.8	6.283	12.2	51.666
1.980	28.794	50.2	18.062	31.5	46.856	81.7	10.463	18.3	57.319
1.981	28.731	50.2	15.591	27.2	44.322	77.4	12.929	22.6	57.251
1.982	27.740	51	14.465	26.6	42.205	77.6	12.158	22.4	54.363
1.983	28.305	57	13.320	26.8	41.625	83.7	8.093	16.2	49.718

FUENTE : Revista :Economía Colombiana Nos. 152-153 pág. 53

Cuadro No. 23 Evolución de los Ingresos Corrientes des origen externo del Gobierno Nacional Central
(Cifras en Millones de pesos)

	1.978	1.979	1.980	1.981	1.982	1.983
Aduanas y Recargos	13.359	16.609	24.778	29.419	36.639	37.879
Café	7.825	8.496	10.152	6.957	6.153	3.801
Ventas DGA (1)	7.447	9.142	14.772	17.158	21.278	21.346
Total	28.631	34.247	49.702	53.534	60.070	63.026

(1) Recursos efectivos a través de la Dirección General de Aduanas (antes de devoluciones)

Fuente : Dirección General de Impuestos Nacionales. Banco de la República.

ros) y de las economías productivas (países semiindustrializados o de economías intermedias).

La principal causa de la caída en las tasas de crecimiento reales de la economía a principios de la presente década fué sin lugar a dudas el deterioro del sector externo de la economía. Desde finales de 1980 la cuenta corriente de la balanza de pagos ha presentado un saldo negativo. Este saldo decreció continuamente hasta principios de 1983 cuando cambió su tendencia y empezó a mostrar claros síntomas de recuperación.

Vale la pena anotar que mientras el déficit en cuenta corriente entre 1981 y 1983 era básicamente el resultado de un desequilibrio en la balanza comercial, el principal elemento de desajuste en 1984 lo constituyó la balanza de servicios.

Las causas del déficit en la cuenta corriente de la balanza de pagos tiene su origen en fenómenos tales como: la caída de los precios del café y de otros bienes de exportación; el rezago de la tasa real de cambio, la recesión económica internacional y el recrudecimiento de las prácticas proteccionistas que se tradujeron en una caída del comercio exterior. Igualmente, merece destacarse la conformación de un amplio déficit comercial, principalmente como consecuencia de un reciente volumen de importaciones acompañado de un deterioro de los términos de intercambio. Se produjo un incremento en la propensión a importar, en especial de los sectores agrícolas, industrial y del gobierno; hecho que a su vez determinó que la reducción necesaria de las importaciones para equilibrar la balanza de bienes no pudiera lograrse sin tropiezo cuando fué necesario aplicarle restricciones presupuestales y otros controles administrativos. En términos generales, el déficit de la cuenta corriente de la balanza de pagos fué financiado sin mayor dificultad con crédito externo hasta 1982 por la favorable capacidad de endeudamiento de que gozaba el país y la abundancia de fondos en el mercado internacional de capitales. Sin embargo, a

raíz de las dificultades enfrentadas por diversos países de América Latina para el pago de su deuda y ante la reticencia de las fuentes internacionales de capital para otorgar nuevos préstamos al país, tuvo que financiar el déficit en cuenta corriente, en su casi totalidad, con cargo a las reservas internacionales que habían sido acumuladas durante el período de bonanza y cuyo saldo hubo de reducirse de manera apreciable. 8

3.4.1. Comportamiento de las reservas internacionales. El comportamiento de las reservas internacionales en relación a las importaciones señala que sólo en los 1979-1980 dentro del período 1979-1982, las reservas netas internacionales logran superar el valor de las importaciones (ver Cuadro 24). De manera que este otro componente importante de las condiciones de intercambio, señala claramente cómo el sector externo de la economía no contribuye con evidencia a la formación de capital.

La crisis de reservas internacionales es un componente importante de la actual crisis fiscal del país que a su vez está en relación con la crisis de crecimiento económico.

La base de la problemática reside en las condiciones del crecimiento económico, mientras que el deterioro de las reservas internacionales y el déficit fiscal son apenas un resultado de los modelos de desarrollo del país, que reflejan sus formas de articulación cíclica a la Economía Internacional con su crisis y recesión.

La crisis del sector externo ha producido una baja sustancial en las rentas públicas y por ello, un enorme déficit fiscal que, al ser solucionado en parte con emisión primaria para conjurar una parálisis en

Cuadro 24: Reservas Netas y Valor Importaciones
(Millones de Dólares)

Año	Reservas Netas (1)	Importaciones (2)	(1)(2)
1.970	152	858.6	17.7
1.971	170.4	917.9	18.5
1.972	345.2	998.6	34.5
1.973	515.9	1.184.7	43.5
1.974	429.5	1.888.0	28.9
1.975	1.165.8	1.867.2	62.4
1.977	1.829.6	2.381.6	76.8
1.978	2.481.8	2.778.4	89.3
1.979	4.105.9	3.488.1	117.7
1.980	5.416.0	4.918.6	110.1
1.981	5.630.8	5.640.0	99.8
1.982	4.890.8	5.623.0	86.9
1.983	3.078.5	5.431.1	56.6
1.984	1.585.6	3.050.0	S.D.

*Dato a fines de Septiembre de 1.984

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

el funcionamiento del Estado, se ha convertido en un acelerador de la caída de las reservas.

Se definen las reservas internacionales a ciertas monedas, a los derechos especiales de giro y al oro. La característica común de aquellas monedas consiste en que todos los países que tienen relaciones económicas con Colombia las aceptan en pago de los bienes que importamos, de las deudas que tenemos y de los servicios que adquirimos en el exterior.

Los derechos especiales de giro son medios de pago que a diferencia de las monedas, no han sido creados por ningún país sino por el Fondo Monetario Internacional; además, no son papeles o metales, sino asientos en los registros contables del F.M.I. de los bancos centrales y de algunas otras instituciones autorizadas.

En Colombia, el Decreto Ley 444 de 1967 estableció el principio del manejo concentrado de las reservas internacionales, confiándolo al Banco de la República, éste en uso de una expresa facultad legal que lo distingue de cualquier otro banco o agencia del Gobierno, emite pesos para comprar las monedas de reserva que le entregan los exportadores; tal operación recibe el nombre de reintegro. También emite pesos para comprar el oro que se le vende. Los pesos que el banco crea son pasivos suyos, no del Gobierno, y provienen del mencionado privilegio de emisión y no de los contribuyentes o del presupuesto. Por tal motivo, las reservas internacionales no son del gobierno, y figuran en el activo del Balance del Banco de la República. En el pasivo, como contra-

partida, figuran los pesos que se crearon al hacer esas operaciones de compra. Cuando el Banco recibe pesos porque alguien con licencia de cambio compra moneda de reserva para un pago o una transferencia al exterior, se disminuye su activo en el valor de las reservas que se usan, pero por supuesto también desaparecen del pasivo los pesos que se recibieron por ellas, los cuales salen de la circulación.

El manejo de las reservas internacionales comprende una serie compleja de operaciones. De una parte, la compra de oro y de monedas extranjeras en forma directa (denominadas por ventanilla) o indirecta, a través del sistema financiero. Por ejemplo en el mes de Junio de 1983 se hicieron, en promedio, 695 operaciones diarias de esta especie. De otra parte, incluye la venta de monedas de reserva a quienes tienen licencia de cambio en ese mismo mes se hicieron en promedio 373 operaciones diarias de esta clase. Abarca, además la movilización de saldos entre diversas cuentas, la constitución y redención de depósitos y operaciones financieras con oro.

El manejo de las reservas internacionales produce ingresos (por intereses sobre depósitos y bonos en el exterior y por utilidades en la compra y venta de monedas y oro) y gastos (por intereses, comisiones, compra de monedas y oro y pago de administración). Las utilidades nunca ingresan al patrimonio del Banco y las pérdidas tampoco lo afectan. Unas y otras se imputan a una cuenta que recibe el nombre de Cuenta Especial de Cambios.

En el año de 1981 se presentó un déficit en la cuenta corriente (bienes

y servicios) que se logró subsanar en ese año con créditos externos; en 1982 aumentó el déficit, en el cual ya no fue posible conseguir capitales compensatorios, por lo que se hizo necesario usar US\$740 millones de las reservas para hacer frente a los compromisos externos del país. En el primer año el déficit en la cuenta corriente aumentó en un 50% sobre 1982 y en cambio los ingresos netos de capital se volvieron insignificantes. En tales circunstancias, la pérdida de reservas llegó a US\$1,812 millones, es decir superaron en 145% la de 1982. El resultado de los primeros seis meses de 1984 también fue preocupante.

A partir de Agosto de 1982 el Gobierno adoptó una estrategia de ajuste gradual con el propósito de mantener una tasa positiva de crecimiento y de proteger el empleo; sabían que ella ocasionaría una pérdida de reservas, pero preferían ésta antes que un mayor desempleo y confiaban en que un programa prudente de endeudamiento externo evitaría que las reservas descendieran a niveles críticos.

3.5. FINANCIACION DEL DEFICIT FISCAL

La magnitud del déficit fiscal depende de múltiples factores, en especial del déficit externo y la relación entre ahorro privado e inversión, en tanto que su forma de financiamiento (entre crédito externo, interno y del emisor) depende de las circunstancias monetarias del país.

Hay dos puntos sobre los que se debe llamar la atención en las actuales circunstancias de la economía colombiana. Ellos son: las carac-

terísticas de inflexibilidad que manifiesta el déficit y las relaciones entre su financiación y la caída de las reservas internacionales. En cuanto a la inflexibilidad del déficit, una parte muy significativa de este se debe al gran crecimiento de los gastos de funcionamiento, resultante de compromisos previos, sobre los que el gobierno tiene poca o ninguna discrecionalidad. De no limitarse el crecimiento de dichos gastos la tendencia del déficit será explosiva. Por eso es indispensable dar mayor flexibilidad a los elementos que contribuyen a fijar su magnitud y reducirlo con rapidez. La supresión inmediata del déficit, además de ser poco probable, se traduciría en un alto costo inicial con mayores niveles de desempleo.

Sin embargo, la financiación del déficit es un problema mucho más grave dentro del manejo de la política económica del país. Infotunadamente, ese financiamiento se ha hecho más difícil por la caída de las reservas internacionales y el cierre simultáneo del crédito externo.

En el Cuadro 25 presentamos la evolución de los recursos que se han empleado para financiar el déficit fiscal desde 1979. El cambio en su composición, corrobora lo dicho anteriormente en la medida en que los recursos del crédito interno han sustituido los del crédito externo. En efecto, el crédito externo neto que financió más del 50% del déficit fiscal en 1979, no contribuyó a financiarlo en 1983; más aún buena parte de los recursos disponibles ese año se emplearon en el servicio de la deuda.

Lo anterior muestra que al país se le cerró el mercado externo de capi-

Cuadro : No. 25 Financiación del Déficit del Gobierno Nacional Central.
(Cifras de Millones de Pesos)

	1.979	1.980	1.981	1.982	1.983
Financiamiento	9.334	31.152	58.202	101.401	107.104
A. Crédito Externo Neto	5.214	16.490	19.544	14.861	-6.198
B. Crédito Interno Neto	4.120	14.662	38.658	86.540	113.262
1. Banco de la República	-7.639	404	-1.182	19.230	49.294
2. Particulares	-295	-4.085	-4.695	-6.539	12.968
3. Utilidad operación de cambio	15.182	19.758	48.177	67.744	53.297
4. Otros	-8.135	-1.465	-3.642	6.105	-2.307

FUENTE : Revista del Banco de la República. Agosto de 1.984

tales en el momento en que más necesitaba de él, tanto para amortiguar la caída de las reservas internacionales, como para financiar el déficit fiscal. Por eso ha sido preciso financiarlo con recursos de crédito interno. En el mismo Cuadro 25 se puede ver cómo de los \$113.252 millones que representó el crédito interno en 1983, el Banco de la República tuvo que aportar más de \$100.000 millones con emisión primaria, mientras que los particulares sólo financiaron una mínima parte. Dada la estrechez de nuestro mercado de capitales, no parece fácil que los particulares contribuyan mucho más a financiar con su crédito el déficit fiscal; si lo hicieran, ello afectaría negativamente a las empresas privadas que hoy utilizan los recursos de aquellos.

Otra forma de financiación consiste en extender los plazos para el pago del cupo de tesorería que otorgó el Banco al Gobierno en 1984, y en hacer lo propio con el préstamo que el Banco hizo con el propósito de cumplir su deber legal de garantizar a los tenedores de Títulos de Ahorro Nacional el reembolso respectivo.

La reforma que se hizo en 1983, por la cual las utilidades de la CEC dejaron de ser ingresos corrientes del Gobierno Nacional, hizo indispensable el diseño de nuevos mecanismos de financiación del déficit, tratando en lo posible de acudir al crédito interno proveniente del sector privado, con el propósito de evitar los efectos nocivos derivados del financiamiento con emisión. Con este objetivo se crearon, por medio del Decreto 382 de ese año, los Títulos de Ahorro Nacional, que habrían de transformarse en uno de los papeles más dinámicos del mercado. Estos títulos han contado desde un principio con el respaldo y la

garantía solidaria del Banco de la República, lo cual, a pesar de representar un gran atractivo para los ahorradores se constituyó en una nueva fuente de emisión primaria. Durante el año de 1983 la colocación de los TAN excedió en cerca de \$1.000 millones la cifra presupuestada, y en 1984 se alcanzó el máximo permitido por este decreto (\$70.000 millones nominales, de los cuales la Tesorería percibió cerca de \$55.000 millones).

La ley 50 de 1984 en lo que respecta a la financiación del déficit, autoriza la emisión de bonos de deuda pública denominados Bonos de Financiamiento Presupuestal, que se constituyeron en una inversión forzosa para los contribuyentes del impuesto a la renta. A través de la ley 12 de 1983 se amplió el cupo ordinario establecido mediante la ley 33 de 1962, del 8% de los ingresos corrientes del año anterior, al 15% durante 1983 y 1984, recuperando su nivel en 1985 y se autorizó un crédito de reactivación económica por un total de \$60.000 millones, de los cuales \$36.000 millones se podrían utilizar en 1983 y el resto en 1984.

Hasta 1982 el déficit se financió fundamentalmente con los ingresos no tributarios de la Cuenta Especial de Cambios y hasta cierto punto con créditos externos; el cupo especial de la Tesorería en el Banco de la República, cuya utilización no se había repetido desde 1974 volvió a emplearse únicamente a finales de 1982. A principios de 1983, las circunstancias fueron bien distintas: ya no era posible el acceso a las fuentes internacionales de créditos y los recursos aportados por la Cuenta Especial de Cambios resultaban insuficientes ante las exigencias del momento.

La financiación del déficit fiscal en 1983 defirió de la de los años inmediatamente precedentes no tanto en términos cuantitativos como cualitativos. En primer lugar, el crédito del Emisor al Gobierno tuvo un nuevo apoyo institucional con la expedición de la ley 12 de 1983. En segundo lugar, la autorización para emitir, colocar y mantener en circulación nuevos títulos de deuda pública interna -Decreto 382 de 1983 del Gobierno Nacional- amplió la exigua participación del sector público en el mercado de activos líquidos rentables. Con estas variaciones en el panorama institucional, la financiación del déficit en 1983 presenta rasgos distintos a los años anteriores. Otras alteraciones institucionales como la nueva reglamentación de la Cuenta Especial de Cambio (Decreto 73 del Gobierno Nacional sólo tendrían incidencia a partir de 1984. Finalmente, las condiciones adversas del mercado financiero cambiarían el signo de la financiación externa oficial.

En 1984 el déficit efectivo del Gobierno Nacional Central ascendió a unos \$162.000 millones consecuencia de un crecimiento del 27% en los ingresos y de un 34,6% en los gastos. La financiación del déficit se hizo con emisión primaria, o sea aumentando el monto del crédito interno del Banco de la República en favor del Gobierno y a través de la colocación de Títulos de Ahorro Nacional, y en menor grado se recurrió al ahorro externo porque los flujos de crédito externo se encontraban bastante mermados desde 1983, con excepción de los originados en organismos internacionales.

3.5.1. Un nuevo mecanismo parcial de financiación no monetaria del déficit

Las dificultades cambiarias de los años 30s, plantearon la necesidad de orientar recursos fiscales a compensar las pérdidas que tradicionalmente se ocasionaban en épocas de dificultades cambiarias, lo cual condujo a su vez, a la creación de fondos o cuentas especiales tendientes a equilibrar la balanza de pagos y a estabilizar la cotización de las divisas. El sistema escogido por Colombia para tales propósitos fue la Cuenta Especial de Cambios (CEC), la cual data de 1935, cuando se dictó la ley 7a. que aprobó un contrato entre el Gobierno Nacional y el Banco de la República, mediante el cual se autorizaba a este último a llevar a una cuenta especial las utilidades o pérdidas en la compra, exportación y venta de oro físico y giros al exterior.

Los resultados a favor se llevarían en primer término a la cancelación de la deuda del gobierno para con el Banco; pero tal propósito inicial se fué perdiendo y en 1938 por medio de la Ley 167 se dispuso que una parte de la utilidad cambiaria se destinaría a cancelar la deuda del Gobierno y dejó la otra parte a libre disposición del Estado. En cuanto a los nuevos mecanismos de financiación del déficit, una de las disposiciones de la Emergencia, el Decreto 73 de 1983, eliminó el carácter de ingresos corrientes de los recursos no tributarios de la Cuenta Especial de Cambios y creó los Fondos de Inversiones Públicas y de Estabilización Cambiaria. Posteriormente, el Decreto 382 del mismo año autorizó la emisión de unos títulos de deuda pública interna, denominados Títulos de Ahorro Nacional. Con estas medidas, se eliminaba definitivamente el traslado automático de los ingresos no tributarios de la Cuenta Especial de Cambios al Gobierno, se permitía una financiación discrecional del déficit a través del Fondo de Inversiones Públicas y se autorizaba la financiación no monetaria del mismo con los recursos allegados mediante los títulos de Ahorro Nacional, TAN. 9

⁹AVELLA, Mauricio. Connotaciones económicas, ideológicas y políticas de la crisis fiscal en ensayos sobre el presupuesto nacional. Contraloría General de la República. led., Bogotá : Agosto de 1984. p.34.

4. EL DEFICIT FISCAL Y LAS REFORMAS TRIBUTARIAS

En vista de las dificultades fiscales, la Administración de Betancur optó por elaborar una Reforma Tributaria global, la primera que se realizó en el país en los últimos diez años, buscando elevar los ingresos tributario en el mediano plazo, procurando evitar la generación de efectos depresivos sobre la demanda agregada, que echarían a perder los esfuerzos de reactivación económica.

Si bien hasta el momento los resultados de la Reforma Tributaria no son satisfactorias, una parte considerable de sus frutos está aún por llegar. En la medida en que se alivie la situación del sector externo y se dé una continua recuperación económica, los recaudos del Gobierno habrán de reaccionar más que proporcionalmente a la evolución de la demanda agregada o del ingreso. Sin embargo debe quedar claro que cualquier Reforma Tributaria será insuficiente para lograr un equilibrio fiscal si no se actúa para contener los gastos.

4.1 EL EQUILIBRIO FISCAL COMO FUNDAMENTO DE LA REACTIVACION ECONOMICA

El déficit fiscal de hoy es un elemento perturbador de todos los sectores de la economía; por ejemplo, impide que ciertas entidades ofi-

ciales satisfagan a tiempo sus deudas con el intermediario financiero. Pero sobre todo, exige que el gobierno utilice crédito de emisión en el Banco de la República; este crédito produce un exceso de liquidez en la economía y presiona las reservas internacionales. Y si las autoridades quieren contrarrestar el exceso de liquidez y evitar sus efectos nocivos sobre las reservas no tiene más alternativa que reducir el crédito destinado al sector privado, el cual, a su turno, el no tener suficientes recursos limita la producción y el empleo y se atrasa en el cumplimiento de sus obligaciones con sus intermediarios financieros.

El esfuerzo que se hizo en 1983 y 1984 para aumentar los ingresos del Estado fue grande aunque la crisis todavía no había superado. Basta anotar, como prueba de esta afirmación, que la tasa de crecimiento real de los ingresos ordinarios, excluyendo los no tributarios provenientes de la "cuenta especial de cambios" había sido negativa en 1981 y 1982 y que por el contrario, fue superior al 6% en cada uno de los años de 1983 y 1984 (ver Tabla 26).

Sin embargo, los ingresos no tributarios provenientes de la cuenta especial de cambio y aquellos que depende del Comercio Exterior, tuvieron una reducción sustancial. Además, los gastos demostraron una gran inflexibilidad. Como resultado de ambos hechos, al excluir de los ingresos los no tributarios que proviene de la cuenta especial de cambio, el déficit del sector central, que representaban un 0.8% del Producto Interno Bruto en 1979, creció hasta superar el 4% en 1982.

Cuadro No. 26. Evolución de los Ingresos y Gastos Reales del Gobierno Central.
(Millones de Pesos)

Años Crecimiento	Ingresos Netos (2)	Tasa de Crecimiento %	Gastos	Tasa de %
1.978	124.182	3.3	119.752	5.8
1.979	128.090	3.1	140.118	17.0
1.980	132.065	3.1	163.217	16.1
1.981	124.034	-6.1	170.080	4.2
1.982	121.089	-2.3	185.799	9.2
1.983	130.029	7.4	188.652	1.5
1.984	138.660	6.6	194.578	3.1

(2) Excluye los traslados a tesorería por utilidades en compraventa de divisas y los ingresos por manejo de reservas.

FUENTE : Departamento de investigaciones Económicas, Banco de la República.
Contraloría General de la República. DANE. Tesorería General de la República.

La Administración de Betancur logró impedir que ese porcentaje creciera en los años 1983 y 1984, pero sus esfuerzos no han sido suficientes para reducir el valor absoluto del déficit.

De otra parte la Reforma del Régimen Tributario expedido por el Gobierno de Belisario Betancur puede comentarse desde varios puntos de vista. Hay un análisis de tipo microeconómico, personal, individual, con el cual cada contribuyente descubre su propia realidad tributaria al establecer la exacta dimensión de su nueva carga impositiva, resultado de la aplicación de las nuevas disposiciones. En este nivel existe una multitud grandísima de circunstancias personales diferentes según sea el tipo de actividad de cada contribuyente, el origen de sus ingresos, su grado de riqueza, y desde luego, la mayor o menor sofisticación alcanzada en la práctica de la evasión tributaria.

A grandes rasgos es posible identificar dos grandes tendencias. La primera reúne todas aquellas propuestas que ponen el acento en el fortalecimiento del aparato productivo de la economía, con la idea de que al hacerlo las empresas podrán producir más y dar mayor empleo, rompiendo así el círculo vicioso del no consumo. En este grupo están las propuestas que buscan facilitar el crédito y abaratarlo, fomentar la capitalización empresarial, especialmente de las sociedades anónimas, proteger mercados domésticos, etc. Tras ella subyace la tesis de que es posible salir del estancamiento mediante el fortalecimiento de la oferta, pues el mayor empleo que tal circunstancia produce y la mayor remuneración de los factores de producción, en consecuencia deben pro-

ducir la revitalización de la demanda agregada, es decir el consumo. La otra alternativa es la de preferir el fortalecimiento directo de la demanda agregada. Aumentando el ingreso disponible de las gentes o bien por la vía del gasto público.

Desde este punto de vista encontramos insuficiente el esfuerzo gubernamental por fortalecer las finanzas públicas y solucionar -o al menos aliviar el déficit fiscal. La verdad es que la reforma, vista en conjunto aumentó un poco los ingresos fiscales del Estado, especialmente a partir de 1983, aunque el resultado final no fue el enjuagamiento total del déficit fiscal, pudo quedar en entredicho la posibilidad de reactivar la economía mediante un mayor gasto de consumo si no se acompaña la reforma fiscal de otra medida de estímulos. No es, totalmente claro que la reforma fiscal sirva ella sola como instrumento efectivo de reactivación.

De acuerdo con los análisis efectuados por el equipo económico de la Administración de Betancur se pueden identificar tres factores que han dado origen al desajuste fiscal: primero, la lenta evolución de los ingresos tributarios especialmente durante los años 1981 y 1982 propiciada entre otros motivos, por la presencia de grandes utilidades proveniente de la Cuenta Especial de Cambio; segundo, el acelerado crecimiento de los gastos de funcionamiento, causado por la existencia de recursos extraordinarios, cuya paulatina desaparición habría de determinar la necesidad de acudir en forma creciente a otras fuentes; tercero, la recesión económica tanto interna como externa;

la cual, por sus efectos sobre los ingresos derivados de la actividad económica interna y aquellos relacionados con el Comercio Exterior, habría de agravar los problemas estructurales descritos con anterioridad (ver Tabla 27).

Desde los inicios de la Administración de Belisario Betancur el ordenamiento de las finanzas estatales fue objeto de especial preocupación por parte de las autoridades económicas ante la urgente necesidad de reducir el desajuste fiscal, con el fin de no intensificar las presiones inflacionarias, evitar el deterioro de las reservas internacionales y permitir una mayor disponibilidad de recursos crediticios dirigidos al sector privado, para mantener un crecimiento económico.

4.2 LA TEMATICA ECONOMICA DE LA EMERGENCIA

Un primer objetivo que se proponía el gobierno al expedir los Decretos de Emergencia fue el de reducir el déficit fiscal de la Nación y en particular sustituir los recursos monetarios de la Cuenta Especial de Cambio por ingresos tributarios.

Estos objetivos se reflejan en los diferentes Decretos de Emergencia Económica. La Cuenta Especial de Cambio fue objeto de una reestructuración total, que introdujo elementos de discrecionalidad en la transferencia de dichos recursos al fisco nacional; tales transferencias dependerán en el futuro de las circunstancias cambiarias y de la

Cuadro No. 27 Ingresos corrientes del gobierno nacional a pesos constantes 1.980/1
 Recaudos 1.980/5
 (Miles de Millones de Pesos)

CONCEPTOS	1.980	1.981	1.982	1.983	1.984	1.985
A. Actividad Domestica	82.01	81.58	81.57	95.19	103.79	118.65
1) Rentas y Complementarios	48.32	43.30	43.31	54.83	55.89	61.23
2) Impuesto a las ventas sobre bienes Internos	18.76	20.34	21.40	22.97	28.80	35.81
3) Ad valores gasolina y A.C.P.M	10.20	14.27	12.82	13.50	14.16	14.25
4) Timbre Nacional	4.73	3.67	4.04	3.89	4.94	7.36
B. Sector Externo	43.36	45.82	43.60	36.15	35.93	52.96
1) Aduanas y Recargos	23.20	21.98	21.96	19.15	18.74	20.95
2) Impuestos a las ventas sobre bienes Importados	14.81	13.58	13.58	11.68	11.95	15.40
3) Impuestos 8% Importaciones CIF	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	8.86
4) Impuesto 2% Importaciones CIF	1.97	1.91	1.91	1.74	1.33	2.53
5) Ad valorem café 2.5%	0.00	0.00	0.00	0.00	1.24	1.82
6) Ad Valorem Café	3.38	2.57	1.96	1.04	2.67	3.40
7) Ingresos Tributarios de la cuenta especial de cambio	10.34	5.79	4.19	2.19	0.00	0.00
C. Otros	6.22	4.95	5.26	5.49	7.11	8.41
1) Tasas y Multas	3.57	3.33	3.53	3.29	4.65	5.41
2) Restos	2.65	1.62	1.72	2.20	2.46	2.99
Total	131.58	132.35	130.43	136.83	146.82	180.0

1/ Con el fin de hacer comparables todos los años, en el periodo 1.980 - 1.983 se excluyen las utilidades de origen no tributario de la cuenta especial de cambio, y en 1.985 se excluyen los fondos especiales.

FUENTE : Revista Economía Colombiana, Dirección General de Impuestos Nacionales., informe de recaudos.

Cuadro 29. Tasa de Crecimiento de los ingresos corrientes del gobierno nacional
1.980 - 1.975
(Miles de Millones de Pesos)

Conceptos	1.980 %	1.981 %	1.982 %	1.983 %	1.984 %	1.985 %	%
A Actividad Domestica	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00
1) Renta y Complementarios.	0.58	0.53	0.53	0.57	0.53	0.53	0.51
2) Impuesto a las ventas sobre bienes Internos	0.22	0.26	0.26	0.24	0.27	0.27	0.30
3) Ad-Valorem gasolina y A.C.P.M.	0.12	0.15	0.15	0.14	0.13	0.13	0.12
4) Timbre Nacional	0.05	0.04	0.04	0.04	0.04	0.04	0.06
B. Sector Externo	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00
1 Aduanas y Recargos	0.53	0.47	0.50	0.53	0.52	0.52	0.39
2. Impuestos a las ventas sobre bienes	0.34	0.29	0.31	0.32	0.33	0.33	0.29
3. Impuesto 8% importaciones CIF	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.16
4. Impuestos 2% importaciones CIF	0.04	0.04	0.04	0.04	0.04	0.03	0.04
5. Advalorem café 2.5	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.03	0.03
6. Advalorem Café 4%	0.05	0.04	0.02	0.07	0.07	0.07	0.06
7. Ingresos Tributarios	0.07	0.12	0.09	0.06	0.06	0.00	0.06
C. Otros	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00
1. Tasa y Multas	0.57	0.67	0.67	0.59	0.65	0.65	0.64
2. Resto	0.42	0.32	0.32	0.40	0.34	0.34	0.34

Fuente : Calculo de autores del cuadro No. 27 Dirección General de Impuesto Nacionales.

Cuadro No. 30 Relación de Impuestos directos - indirectos - en la actividad domestica
(Participación Anual)

Conceptos	1.980 %	1.981 %	1.982 %	1.983 %	1.984 %	1.985 %
Directos	58.9	53.1	53.1	57.6	53.8	51.6
Indirectos	41.1	46.9	46.9	42.4	46.2	48.40
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

Fuente: Cálculo de autores con base en el cuadro no. 27 de la Dirección General de Impuestos Nacionales

política monetaria del gobierno.

En realidad, tanto los objetivos enunciados por el gobierno, con el impacto de las medidas, tienen dimensiones de corto y largo plazo, que no siempre se distingue en los documentos oficiales o en las discusiones públicas. La preocupación fundamental es analizar cómo las medidas de emergencia encajan dentro de una política consistente de reactivación de la economía. En este sentido, se hace necesario que el gobierno complemente las medidas tributarias con una política adecuada de gastos públicos para evitar que las primeras agudicen la recesión por la cual atraviesa la economía colombiana.

La adopción de la reforma, impone así exigencias adicionales a la política de gastos públicos en el marco de las medidas contra la recesión. Es ahora más urgente que antes una política de gasto gubernamental que contribuya directamente a la reactivación de la demanda. Dicha política debe estar acompañada, obviamente por esfuerzos en otros frentes; especialmente la corrección del déficit en cuenta corriente de la balanza de pagos, la reactivación efectiva de la demanda privada, el incremento en la capacidad de compra de los consumidores de bajos ingresos y una política monetaria que valide las medidas fiscales expansionistas y no genere así restricciones globales de liquidez.

"Desde el punto de vista económico, el debate realizado en el momento de la emergencia puede abarcarse ceñidamente bajo los siguientes tópi-

cos: la discusión acerca del corto y del largo plazo; la pertinencia de una política agresiva de gasto público, complementaria de la política de tributación, que garantizará un efecto reactivador que los ajustes tributarios no podrían ofrecer en forma inmediata; La perspectiva gubernamental plasmada en el diseño de la emergencia correspondía al largo plazo, ya que sólo en dicho horizonte podría materializarse una eventual eliminación de los desequilibrios fiscales, así como el fortalecimiento y la democratización efectiva de la sociedad anónima. Pero, además, la proposición gubernamental según la cual el financiamiento monetario del fisco, habría obstruido la financiación primaria de la empresa privada, fue colocada en tela de juicio, al señalarse que la utilización de recursos primarios por el gobierno central, resultaba inferior al déficit en la cuenta corriente del sector externo."

"Además, aunque con ciertas restricciones, el sector privado también habría tenido acceso al crédito externo. En otras palabras la financiación primaria del sector privado no habría sido impedida por el crédito del Emisor al Presupuesto Nacional. Pero, aún, si en gracia de la discusión se admitiera el diagnóstico gubernamental, acerca de la necesidad de restringir el financiamiento primario del déficit, para dedicar el margen monetario a un mayor financiamiento del sector privado, el potencial reactivador de tal política, sería cuestionado por las características propias de una recesión de demanda. En efecto, en tales condiciones, una disponibilidad de crédito, inclusive a menor costo, no tendría los mismos efectos positivos que una reanima-

ción de la demanda. En cambio, la menor participación de la liquidez primaria en la financiación del presupuesto, podría agravar la recesión."

Con una exposición similar a ésta, Ocampo y Perry, llamaron la atención para que al tiempo que se implementaran los ajustes tributarios, se realizara una política agresiva de gasto público que motivara el crecimiento de la demanda agregada Nacional: "... una política fiscal expansionista ofrece las mayores potencialidades de reactivación directa de la demanda. Entre las diferentes alternativas fiscales, los gastos de inversión intensivos directa o indirectamente en bienes nacionales, son el instrumento más flexible y eficaz a disposición del gobierno, si se compara tanto con los instrumentos tributarios como con los gastos de funcionamiento."⁹

"Los autores apoyaron su tesis en las siguientes apreciaciones: en primer lugar, dadas unas circunstancias recesivas, el gasto sería el mecanismo más efectivo y flexible para aumentar la demanda; al tiempo que el gasto generaría una demanda inmediata por igual valor, la reducción de impuestos no provocaría una expansión de la demanda por el mismo valor, y, en todo caso, no sería inmediata. En segundo término, el gasto aplicado a la inversión, tendría una mayor flexibilidad que el dedicado a financiamiento, y que los ajustes en la estructura impositiva. Finalmente, si se miran las causas del déficit, se encontra-

⁹ AVELLA, Op. Cit., p. 34.

ría que su crecimiento no ha dependido tanto de incrementos en el gasto como del decaimiento de los recaudos."¹⁰

4.3 EL DEFICIT EXTERNO

La posición de reservas del país se deterioró de manera acelerada en 1983 y ha continuado descendiendo de manera vertiginosa. Este hecho ha llevado a algunos a asociar la caída en las reservas a las expectativas de devaluación y a la política monetaria expansionista que ha adoptado el gobierno. El análisis de la evolución de la situación externa con base en la balanza de pagos resulta ser mucho más adecuada. En dicha balanza, las importaciones financiadas con crédito externo se registran simultáneamente como una importación corriente y como una entrada de capitales; de esta manera se señala correctamente el empeoramiento en la situación corriente con el exterior y el aumento en el endeudamiento externo, con sus efectos consecuentes sobre los compromisos futuros del país. Mirado de esta forma, es evidente que el país ha tenido un déficit comercial sustancial desde el cuarto trimestre de 1980. Como simultáneamente se empeoró la cuenta de servicios, el déficit en cuenta corriente se deterioró continuamente en 1981 y 1982. El punto más bajo se observó durante el segundo semestre de 1982 y el primero de 1983, durante los cuales el déficit en cuenta corriente promedio fue de unos US\$ 750 millones trimestrales. En el segundo semestre de 1983, la situación comenzó a mejorar en for-

¹⁰Ibid., p. 33.

ma significativa, hasta llegar al último trimestre del año a un déficit de US\$ 550 millones trimestrales (ver Tabla 31).

En general, el país ha tenido entre 1981 y 1983 un déficit en cuenta corriente acumulado de US\$ 6.650 millones. De este total, US\$ 4.400 millones han sido financiados con crédito externo y US\$ 2.250 millones con reservas internacionales. Sin embargo, debido a los sucesos que se presentaron a finales de 1982 y durante 1983 en el mercado internacional de capitales, el crédito externo aportó menos de US\$1.000 millones en 1983 al financiamiento de un déficit en cuenta corriente de US\$2.700 millones en su mayoría en la forma de crédito para importaciones. El efecto neto fue así una fuerte caída en las reservas internacionales. El resultado de tres años de déficit en cuenta corriente con el exterior ha sido un empeoramiento muy rápido de la situación externa: la deuda externa ha aumentado en los años de 1980-1983 de US\$6.700 a US\$10.600 millones; lo que es peor, la deuda neta (es decir deduciendo el valor de las reservas internacionales) ha aumentado de US\$1.300 a US\$7.400 millones. Dado el atraso cambiario existente y la urgente necesidad de lograr un ajuste en el frente externo mucho más acelerado, es necesario utilizar a fondo los instrumentos selectivos de manejo del Comercio Exterior.

Para corregir los enormes desequilibrios que todavía subsisten en el frente externo, el gobierno ha venido adoptando una mezcla de medidas selectivas de Comercio Exterior, alto ritmo de devaluación de la moneda y algunas políticas encaminadas a mejorar la cuenta de capitales.

Cuadro No. 31 Evolución de la Balanza cambiaria y de la Balanza de Pago.

1.979 - 1.983

(Millones de Dólares)

Año y Trimestre	Balance Comercial		Balance en Cuenta Corriente		Balance de Capitales		Variación en Reservas Brutas	
	B. Cambiaria	B. Pagos	B. Cambiario	B. de Pagos	B. Cambiario	B. de Pagos		
1.979	I	-27.3	59.4	103.4	190.1	46.9	-13.0	177.1
	II	255.5	145.6	428.7	318.8	330.4	423.5	742.3
	III	76.9	265.7	219.5	408.3	8.5	-180.3	228.0
	IV	255.3	-16.9	383.1	110.9	100.8	372.8	483.7
1.980	I	26.4	16.3	234.6	224.5	80.2	90.5	315.0
	II	120.3	179.5	154.5	213.7	33.7	-25.5	188.2
	III	13.4	61.8	153.4	201.8	390.1	341.7	543.5
	IV	40.2	-291.2	192.6	-138.8	67.5	398.9	260.1
1.981	I	-181.10	-338.81	-126.6	-334.4	87.9	295.8	-38.6
	II	-187.2	-334.4	-87.9	295.8	-38.6		
	III	-292.3	-362.2	-471.1	-541.0	334.9	402.5	-138.5
	IV	16.1	-461.0	77.5	-399.6	317.9	795.1	395.5
1.882	I	-192.2	-347.0	-350.9	-499.7	22.1	170.7	-329.0
	II	-121.8	-335.8	-218.1	-432.1	-230.2	-444.2	12.1
	III	-247.6	-446.5	-604.0	-802.9	139.1	335.3	-467.6
	IV	156.6	-465.6	-46.9	-669.1	91.4	713.3	44.2
1.983	I	-322.1	-397.6	-708.2	-783.7	71.0	146.5	-637.2
	II	107.4	-368.5	-250.6	726.5	-56.9	419.0	-307.5
	III	-271.1	-202.8	-713.7	-645.4	-23.0	-91.0	-736.4
	IV	86.4	-318.7	-148.1	-553.2	112.5	517.3	-35.9

Fuente : Revista, Coyuntura Económica Fedesarrollo, Volumen XIV No. 1 Marzo de 1.984

Entre las primeras, conviene mencionar el acrecentamiento de los controles de importaciones y de cambios, y a la elevación de los aranceles a las importaciones y de los subsidios a las exportaciones menores.

Una nueva reducción de las importaciones de bienes, el mejor desempeño de las exportaciones cafeteras y la mejoría de la balanza de hidrocarburos fueron los principales factores que contribuyeron a lograr una reducción del déficit comercial externo en 1984. El aumento de las exportaciones cafeteras obedeció tanto a las mejores cotizaciones que rigieron en promedio durante el año, como a volúmenes mayores a los exportadores en 1983. Sin embargo, dicho aumento no se tradujo en reintegros más elevados debido a que el Fondo Nacional del Café dispuso de una porción de su superávit corriente para cancelar pasivos en el extranjero. Con el fin de contrarrestar esta tendencia y en concordancia con las recomendaciones de Coyuntura Económica, el Gobierno celebró un acuerdo con dicha entidad para suscribir Títulos de Ahorro Nacional por \$7.000 millones en el año de 1985, que debería además complementarse elevando el impuesto ad-valorem sobre las exportaciones del grano con el fin de que el sector contribuya al fortalecimiento de los ingresos corrientes del gobierno.

El factor más determinante en la disminución de los desequilibrios comerciales ha sido el control a las importaciones. Simultáneamente con la imposición de mayores controles a las importaciones, el gobierno mantuvo en 1984 una política de manejo cambiario tendiente a elevar el

valor de la tasa de cambio real del peso frente a una canasta de monedas. La aceleración de la tasa de devaluación del peso y la drástica disminución en el ritmo de caída de las reservas internacionales constituyeron los dos hechos más salientes en materia cambiaria en los primeros meses de 1985.

El aumento del crédito neto al sector oficial también ha contribuido a mejorar los flujos de financiamiento externo, especialmente desde mediados de 1984, cuando el Gobierno adoptó una política más agresiva de contratación y utilización del crédito. Así las cosas, el análisis de las transacciones externas muestra que la desaceleración del ritmo de las reservas en los primeros meses de 1985 fue el producto de una conjunción de medidas adoptadas desde tiempo atrás.

4.4 EL PROGRAMA DE AJUSTE EN EL FRENTE EXTERNO

Los acontecimientos económicos de las últimas décadas han mostrado que la evolución de la economía colombiana está estrechamente relacionada con el desempeño de su sector externo.

Uno de los principales retos que ha enfrentado la política económica colombiana ha consistido, por lo tanto en tratar de lograr el crecimiento vigoroso de su aparato productivo, para evitar los efectos adversos de las restricciones impuestas por el sector externo. Para ello ha sido menester ampliar la base de los ingresos externos, diversificar las exportaciones, y en ocasiones implantar restricciones y

controles administrativos a las importaciones de bienes y a algunos servicios no esenciales, con el objeto de atenuar el efecto recesivo de los problemas externos y conseguir al mismo tiempo un desempeño satisfactorio de la economía.

Desde comienzo de la década de los 80, la economía colombiana venía presentando signos de desajuste en su sector externo y en el frente fiscal. En cuanto al déficit fiscal éste podía atribuirse esencialmente al crecimiento excesivo de los gastos de funcionamiento frente a un reducido dinamismo de los ingresos tributarios y al desarrollo de ambiciosos programas de inversión pública. Una característica del caso colombiano a este respecto es la muy estrecha dependencia de los ingresos del gobierno con actividades vinculadas al sector externo: de ahí que al decaer las actividades externas, los ingresos fiscales se vieron fuertemente reducidos.

Los desequilibrios del sector público fueron financiados inicialmente con créditos externos y con comisión monetaria, especialmente aquellos provenientes de las transferencias de la Cuenta Especial de Cambios. En años más recientes y a pesar de las distintas medidas adoptadas en el campo tributario, la financiación del déficit ha dependido también de la emisión monetaria y de la colocación creciente en el mercado de títulos de deuda pública interna.

En términos generales el déficit de la cuenta corriente de la balanza de pagos fue financiado sin mayor dificultad con crédito externo hasta

1982 por la favorable capacidad de endeudamiento de que gozaba el país y la abundancia de fondos en el mercado internacional de capitales. Sin embargo, a raíz de las dificultades enfrentadas por diversos países de América Latina para el pago de su deuda, y ante la reticencia de las fuentes internacionales de capital para otorgar nuevos préstamos al país, tuvo que financiar el déficit en cuenta corriente, en su casi totalidad, con cargo a las reservas internacionales que habían sido acumuladas durante el período de bonanza y cuyo saldo hubo de reducirse de manera apreciable. Por consiguiente, dentro de este escenario resultaba sumamente difícil corregir el desequilibrio externo y financiero, al mismo tiempo, el déficit en cuenta corriente con recursos externos como se había hecho en los años anteriores. Era imperativo, por lo tanto, detener la pérdida de reserva, para lo cual los ajustes internos se hacían inevitables: sin ellos, la crisis cambiaria y sus secuelas sobre el sector real eran inminente.

El desequilibrio creciente del sector externo, agudizado por el déficit fiscal, tiene siempre hondas repercusiones sobre el aparato productivo de cualquier economía. En el caso colombiano este se ha manifestado en muchas formas pero, especialmente, vale destacar lo ocurrido con el descenso del ritmo de crecimiento del producto interno bruto de la economía, cuyas implicaciones sobre el empleo de la mano de obra y el estancamiento de numerosas actividades productivas ha sido evidente.

El programa de ajuste tiene objetivos definidos de crecimientos económicos a largo plazo y es esta la razón que justifica los costos en que es necesario incurrir. Su propósito no era simplemente el de eliminar el desequilibrio en los sectores externos y fiscal puesto que estas son solo metas intermedias que, de conseguirse aseguran el logro del objetivo central especificado en términos de tasas más altas de expansión de la producción y el ingreso.

El control de cambios constituye en Colombia, como en numerosos países, el pilar de su política exterior. Por otra parte y con el doble propósito de contribuir a la racionalización de las importaciones y a la reducción del desequilibrio fiscal, la Ley 50 de 1980 estableció un impuesto adicional equivalente al 8% del valor CIF de las importaciones, por un término de dos años, excluyéndose de esta norma los correspondientes a alimentos, fertilizantes y materias primas para la producción, así como las importaciones correspondientes a los sistemas especiales de importación - exportación. En cuanto al apoyo institucional que ha recibido el sector exportador en los últimos años como parte de la estrategia de reducción del déficit en cuenta corriente, aparte del estímulo a través del manejo cambiario, merece resaltarse la expedición de la ley marco de Comercio Exterior, la cual dotó de mayor flexibilidad a los distintos instrumentos de manejo del Comercio Exterior. Esta, en efecto, permitió la sustitución del CAT (Certificado de Abono Tributario, la cual, eran títulos que recibían los exportadores sobre el reintegro de divisas) por el CERT (Certificado de Reembolso Tributario, instrumento de soporte cuya fi-

nalidad es la promoción selectiva de exportaciones, la corrección de desequilibrios coyunturales en los precios internacionales y en la tasa de cambio o por desarticulaciones temporales entre la política de importación y exportación).

Desde los inicios de la Administración de Belisario Betancur se dieron importantes estímulos tributarios al Comercio Exterior y establecieron algunas líneas de crédito a los exportadores y a las compañías de financiamiento comercial en aras de incrementar el volumen de reservas y contribuir al descenso del déficit fiscal.

4.5 LAS POLITICAS DE AJUSTE

El informe del Fondo Monetario Internacional (FMI) -sobre la balanza de pago- referido a la situación de la coyuntura colombiana, presentaba un diagnóstico que era en mucho de sus aspectos francamente discutible, pero cuya implicación más importante fue la sugerencia que era necesario aplicar un conjunto de políticas drásticas en diversos frentes de manejo de la política económica. De por medio estaba la consideración que el país no tenía ninguna capacidad de negociación frente a la banca privada y frente al Fondo Monetario Internacional. Se propuso, la necesidad de examinar con realismo esta capacidad de negociación. Pueden destacarse sus implicaciones económicas y sus posibles efectos sobre la vida política nacional, proponiéndose entonces la postura de que un acuerdo formal con el Fondo, y por tanto la aceptación del paquete de políticas, eran las únicas opciones po-

sibles para el país. De hecho, esta capacidad de negociación dependió en gran parte de la situación externa y de la aparente inminencia de renegociar la deuda colombiana total, en los términos que señaló el Fondo, lo que por supuesto tiene que ver con el monto y composición de la deuda externa.

Las políticas de ajuste aplicadas por los países vinculados a esquemas de reestructuración de la deuda externa, bajo la tutela del FMI, tenían un denominador común. Primero la aplicación de una devaluación acelerada o masiva para restituirle un nivel competitivo a la tasa de cambio para incentivar las exportaciones y simultáneamente reducir la demanda por importaciones. Segundo, la contracción aguda del déficit fiscal para reducir las presiones monetarias sobre las reservas internacionales, suavizar las presiones inflacionarias y disminuir las necesidades de financiamiento externo del sector público. Por último la eliminación de subsidios y de distorsiones en los precios claves de la economía como son los de los combustibles y las tasas de interés.

Las medidas impuestas por el Fondo recaen sustancialmente sobre los grupos sociales de menores ingresos, esto por varias razones: La primera, porque se traducen en un paquete de políticas socialmente discriminatorias. Se sabe que estas políticas son de naturaleza recesiva y ello afecta no solamente el nivel de salarios, sino también el nivel de empleo. Pero además, en la medida en que se propende por una mayor capacidad de pago externo de los países, ello conduce a res-

tringir el consumo para, en consecuencia, restringir el nivel de importaciones que permitía un excedente externo para el gasto de la deuda. Por otra parte, las restricciones del gasto público generalmente tienen la implicación de una reducción drástica del gasto social por razones evidentes. Finalmente, como es sabido, las devaluaciones usualmente se traducen invariablemente en un deterioro en los ingresos reales, que contribuye a acentuar los efectos recesivos. En este sentido las políticas del Fondo pueden caracterizarse entonces como contraccionista de la actividad económica y como regresivas desde el punto de vista social.

Las políticas de ajuste o estabilización, establecieron un equilibrio interno entre la producción y el gasto doméstico compatible con ciertas condiciones de estabilidad de precios, equilibrio entre exportaciones e importaciones y grado de utilización de los recursos disponible (capital y trabajo). Estos objetivos de equilibrio no son siempre compatibles y ofrecen, por lo menos en el corto plazo, un dilema a las autoridades encargadas de la política económica. Las dos grandes opciones de políticas de ajuste se refieren básicamente al enfoque monetarista, vinculado estrechamente al Fondo Monetario Internacional y al Banco Mundial, y al enfoque estructuralista, vinculado a las ideas Keynesianas y cepalistas.

El enfoque monetarista tiende a buscar el origen de los desequilibrios internos y externos, en el comportamiento de variables monetarias y en los obstáculos del funcionamiento de los precios, que de acuerdo con

las de oferta y demanda, su libre movimiento es capaz de corregir los desequilibrios. El enfoque estructuralista teniendo en cuenta las características específicas de una economía en cuanto al comportamiento de los agentes económicos en los mercados y a la forma específica que asumen ciertas variables económicas, observa estos desequilibrios más como resultado de factores reales, que monetarios desestimando simultáneamente la capacidad de los precios para despejar los mercados.

El enfoque monetarista o las políticas de ajuste lo que intenten es controlar la cantidad de dinero para evitar excesos de demanda nominal que resultan en incrementos en precios y en déficit de cuenta corriente. Se trata de ajustar la demanda o gasto nominal a determinadas condiciones de estabilidad en los precios y déficit en cuenta corriente compatibles con las posibilidades de financiamiento externo. Colombia tomó, a finales de 1982 y durante 1983 múltiples medidas para ajustar los desequilibrios internos y externos de su economía. Las medidas sin embargo no produjeron todos sus efectos, en parte, por la drástica reducción del crédito externo al país; en parte por la necesidad de atender con recursos de emisión múltiples problemas en el sector empresarial y financiero. Por ello fue preciso, a partir de Junio de 1984, acelerar el proceso de ajuste.

El proceso de ajuste tuvo por objeto corregir los desequilibrios en el sector externo, que habían llevado a un déficit en la balanza de pagos y, por lo tanto, a pérdida de reservas, y superar los desequi-

librios en el sector fiscal, que habían sido financiados, ante todo, con recursos de emisión lo cual puede ocasionar presiones e inducir pérdidas en las reservas internacionales.

Estas políticas también estaban destinadas a reducir la inflación, el control salarial, se dirigían a lograr fundamentalmente una reorientación inmediata de las políticas financieras para prevenir un deterioro adicional de la situación de la balanza de pagos. Se recomendaba reducir el déficit fiscal mediante la contracción del gasto y los salarios públicos, a través de un mayor control al gasto en el sector descentralizado y con aumentos adicionales de impuesto, toda vez que la carga tributaria es aún reducida.

La parte monetaria del paquete de estabilización del Fondo se basa en considerar que la inflación y la pérdida de reserva son los dos canales de eliminación de los excesos de oferta sobre la demanda de dinero, lo cual supone que la oferta de dinero no ejerce efectos estimulantes sobre la actividad económica real. De forma esquemática las expansiones de dinero se originan mediante la acumulación de reservas internacionales y en crédito doméstico a los sectores públicos y privados. Si la expansión monetaria debe estar en línea con la demanda (nominal) de dinero, una creación excesiva de crédito doméstico se traduce por ende, en drenaje de reservas e inflación. Por consiguiente, la creación de crédito doméstico ocupa un papel central en los programas de ajuste.

4.6 LAS REFORMAS TRIBUTARIAS EN EL PERIODO DE ANALISIS

Desde el segundo semestre de 1982 se trató de introducir una reforma tributaria global mediante la declaración de la segunda emergencia económica, la cual, como se sabe, no pudo ser adoptada en ese año debido a la declaración de la inexequibilidad por parte de la Corte Suprema de Justicia. No obstante, estos esfuerzos habrían de concretarse en la Reforma Tributaria de 1983, Leyes 9 y 14 del mismo año, que buscaban básicamente una universalización de los impuestos a través de la ampliación de la base tributaria, el fortalecimiento de las medidas de control y el de los fiscos departamentales y municipales, disminuyendo de este modo la presión que el déficit de estos ejercía sobre el sector central. Por su parte, a finales de 1983 se expidió el Decreto 3451, el cual reformó el impuesto a las ventas y lo convirtió en un impuesto al valor agregado. Paralelamente, se hizo una revisión de las tarifas de servicios públicos, de los gravámenes arancelarios y del precio de la gasolina.

En cuanto a los mecanismos de financiación del déficit, cabe señalar que las reformas se orientaron, en primera instancia, a sustituir fuentes de presupuesto de carácter claramente inflacionario por recursos tributarios y, en segundo término, a impedir una parálisis de la actividad productiva. El primer objetivo se persiguió mediante las medidas en materia de ingresos: la reestructuración de la Cuenta Especial de Cambios, independizando las utilidades producidas por éste de los ingresos corrientes del Estado y, por último, mediante la

financiación de una fracción importante del déficit a través de la captación de ahorro con títulos de deuda pública -TAN-. Paralelamente a estas medidas y con el objeto de impedir el reforzamiento de la fase recesiva, fue indispensable la utilización de cupos especiales de crédito del Banco de la República, los cuales contaron con la previa aprobación del Congreso. Así mismo, se hicieron esfuerzos tendientes a la reducción del gasto, particularmente en los correspondiente a inversión, dada la mayor rigidez de los gastos de funcionamiento.

En esta forma, fue indispensable introducir una mayor velocidad al proceso de reordenamiento de las finanzas estatales, mediante la elaboración de un nuevo proyecto fiscal, Leyes 34 y 50 de 1984 y 4a. de 1985 en procura de devolver cierta elasticidad a los tributos, brindar una solución a los problemas de las rentas de destinación específica, como también a los de la evasión ante la necesidad de un adecuado control. Igualmente, se crearon mecanismos para atender la repatriación de capitales y autorizar al gobierno la emisión de "Título para la Paz", así como nuevas emisiones de Títulos de Ahorro Nacional. Así mismo, se suspendieron ciertos descuentos tributarios que se había establecido para las empresas Ecopetrol y Carbocol, a la vez que se introdujo una mayor austeridad en materia de gasto público.

En el año de 1983, previa aprobación del Congreso, se introdujeron fórmulas que permitirían garantizar una solución de mediano y largo plazo, mediante la ampliación de la base tributaria a través de diver-

sas medidas que atacaron los problemas de evasión y elusión. La Ley 9 de 1983 atendió estas necesidades mediante diversos mecanismos. Por una parte, redujo las tarifas de algunos impuestos con el objeto de buscar una mayor equidad y estimular así la tributación. En este sentido, se estableció los límites mínimos para la declaración de renta, de acuerdo con el ingreso y el patrimonio, eliminándose así el número de declaraciones.

De otra parte, en lo que respecta a la expansión de la base tributaria, la Ley 9 de 1983 clarifica varias normas referidas a sanciones por evasión y elusión, y extiende el régimen de retención sobre los rendimientos de todos los títulos que se colocan en el mercado financiero y a los pagos por servicios no profesionales, medidas que se complementan con la ampliación del régimen de presunciones. Otro de sus aportes más importante es la eliminación de la doble tributación en las sociedades, hecho que contribuye a estimular la capitalización de las empresas del país.

La reducción y eliminación de algunos tributos se aplican en forma selectiva, de modo que sea posible incentivar algunos sectores de la economía, tal es el caso de los vehículos automotores producidos en el país, a los cuales se les redujo el impuesto a las ventas, lo mismo que a las viviendas populares, para estimular así los programas de construcción.

Las normas expedidas por medio de la Ley 9 se complementan con una se-

rie de medidas que buscan eliminar otro de los problemas estructurales que aquejan al sector centralizado, como es la creciente dependencia en los departamentos y municipios de los recursos canalizados a través del Gobierno Nacional Central. Con este propósito se modifican mediante la Ley 14 de 1983, las características de los impuestos más importante percibidos por estos niveles. Nos referimos al gravámen de los vehículos automotores, al impuesto a la gasolina, al predial, al de industria y comercio. Por lo general, se trató de tributos que presentaron una gran desorganización en cuanto a la definición de las bases gravables y una enorme dispensión en la estructura de tarifas, lo cual hacía poco eficiente su aplicación.

En 1984 se modificaron algunas tarifas de servicios públicos, se incrementó el precio de la gasolina y se elevó en un 25% el nivel promedio de la tarifa arancelaria. La medida más importante en este período fue la introducción del impuesto al valor agregado, en Abril de 1984.

Con el impuesto al valor agregado se buscaba una reducción de las tarifas, pero ampliando, simultáneamente, la base gravable del anterior impuesto a las ventas. En cuanto al primero de estos aspectos, se estableció un nivel general del 10%, con tarifas máximas del 35% para ciertos bienes y servicios. Con el fin de generalizar la aplicación de este tributo, se decidió extenderlo a todas las etapas que generan valor agregado, es decir, no sólo a nivel manufacturero como sucedía con el impuesto a las ventas, sino también a los procesos de comercia-

lización y mercadeo. Adicionalmente, se incluyeron algunos servicios y determinados productos del sector agropecuario que no estaban sujetos a tal gravámen, y se amplió la cobertura del impuesto a las ventas, al derogar las exenciones existentes para algunos bienes y aplicarles una tarifa uniforme de un 10%.

Sin embargo, una de la reformas más importante desde el punto de vista del volúmen de recaudos esperados, fue el establecimiento de un impuesto equivalente al 8% del valor CIF de todas las importaciones, excluyendo las de alimentos, fertilizantes y materias primas, cuando sean realizadas por entidades públicas.

5. LA FUNCION DE REGULACION ECONOMICA Y SOCIAL EN COLOMBIA

"A pesar del carácter centralista del Gobierno, los departamentos y municipios conservan su autonomía fiscal, pero se les ha dotado de rentas poco dinámicas que fueron perdiendo importancia frente a las rentas nacionales y por tal motivo las regiones pasaron a depender en gran parte de los recursos del Gobierno Central.

A comienzos de los años veintes el Gobierno colombiano decidió solicitar al gobierno de los Estados Unidos los servicios de un experto en asuntos económicos con el propósito de organizar y actualizar las Instituciones bancarias, monetarias y fiscales, y por otra parte, atraer la confianza de los inversionistas y prestamistas internacionales con el fin de obtener recursos de crédito externo que ayudaron a solventar la débil situación de balanza de pagos y permitieran el financiamiento de las inversiones que demandaba el desarrollo y la modernización de la economía colombiana."

"En 1923 arribó a Colombia la Misión Kemmerer y a raíz de sus recomendaciones, que consistieron en proyectos de ley que se aprobaron casi sin ninguna modificación, se creó el Banco de la República, la Contraloría General de la República y la Superintendencia Bancaria.

La creación de dichas entidades estuvo acompañada de reformas en la Contabilidad Nacional, en los sistemas de recaudación y en el Estatuto del Presupuesto. Adicionalmente, se adoptó el patrón oro. Aunque gran parte de las propuestas de la Misión fueron una copia de la legislación estadounidense, de todas formas se pretendía darle orden y estabilidad al sistema financiero y fiscal."¹¹

"A partir de ese momento el Estado colombiano contó con los instrumentos precisos para el manejo de las variables fiscales y monetarias. Gracias a la estabilidad económica que se derivó de la implantación de tales medidas el país recibió abundantes recursos de crédito externo los cuales se incrementaron rápidamente a partir de 1924. Dichos créditos fueron utilizados por la Nación y los Departamentos para el financiamiento de obras de infraestructura, especialmente los ferrocarriles que absorbieron más de la mitad de tales recursos. La inversión en este medio de transporte respondía a las necesidades económicas y fiscales del momento, que eran obtener un transporte fácil y barato para la exportación del café y de esta manera poder competir favorablemente con las exportaciones brasileñas."¹²

5.1 LOS INSTRUMENTOS Y OBJETIVOS DE LA POLITICA FISCAL

En los últimos años el país ha realizado un esfuerzo importante para

¹¹Economía Colombiana. no. 174. Octubre, 1985. p. 37.

¹²Ibid., p. 39.

recuperar el dinamismo de los ingresos del sector público en todos los niveles. Basta señalar la promulgación de las Leyes 9 y 14 de 1983, la adopción del IVA en 1984 y la aprobación de la Ley 50 en 1984. Con estas medidas, y las que se han tomado en materia de precios de la gasolina y de los servicios públicos, ha sido posible incrementar en términos reales los ingresos, no obstante el efecto depresivo que ha tenido la inevitable contracción del sector externo de la economía.

La premisa fundamental de las recientes políticas de ajuste tienen objetivos definidos y han sido la creación de condiciones apropiadas para que la economía pueda cumplir la función de regulación de una manera rápida y vigorosa, pero en la práctica las metas trazadas se han visto obstaculizadas por el sinnúmero de problemas por los que atraviesa el país.

La política en el frente externo contempló como elementos fundamentales la reimplantación de varios de los mecanismos de control a los egresos de divisas previstos en nuestro Estatuto Cambiario, paralelamente con una política arancelaria selectiva y gradual y desde luego con un manejo cambiario apropiado a las nuevas circunstancias dentro de la tradición de elevación gradual del tipo de cambio nominal. Igualmente, contempló una serie de estímulos tributarios y financieros orientados a impulsar las exportaciones y se adoptó una política de crecimiento controlado y selectivo del endeudamiento externo, de tal forma que éste se dirigiera básicamente a la consolidación de la

actividad exportadora y la reactivación de algunos sectores productivos. Por otra parte, en los últimos años, se ha promovido la asociación selectiva de nuevas inversiones extranjeras, habiéndose otorgado en este contexto particular impulso a la explotación de recursos mineros que apoyan la estrategia exportadora, tal es el caso del carbón.

Dada la manifiesta incapacidad del sólo mecanismo de precios para lograr los grandes objetivos macroeconómicos en el corto término, los distintos instrumentos de control de cambios constituyeron herramienta básica de la política para regular y asignar racionalmente divisas entre las actividades prioritarias y así garantizar el normal funcionamiento de la economía.

A partir del 7 de Agosto de 1966, la política fiscal ha tenido las siguientes finalidades esenciales:

- a. Incremento del ahorro público para captar y movilizar los recursos necesarios con destino al desarrollo nacional.
- b. Fortalecimiento de la inversión pública con el objeto de combatir el desempleo, de promover el crecimiento económico y el progreso social.
- c. Utilización del Presupuesto Nacional como instrumento complementario de la política de estabilidad monetaria, suprimiendo los déficit fiscales, de donde la inflación provenía en buena parte.
- d. Mantenimiento de una línea de conducta aústera en materia de gastos corrientes, sin poner en peligro la eficiencia de la administración y sin menoscabo de los servicios indispensables como los de salud, educación, etc.;

e. Agilización de los procedimientos administrativos para el reconocimiento y recaudo de diversas rentas, mediante el uso de sistemas mecánicos e implantamiento de regímenes como el de retención en la fuente;

f. Normas contra la evasión y el fraude para garantizar, en lo posible, la elasticidad y generalidad del impuesto sobre la renta y complementario, así como de otros gravámenes llenando los vacíos de la ley y cerrando los resquicios que ella ofrecía. 13

5.2 EL INGRESO Y EL GASTO PUBLICO COMO INSTRUMENTO DE REGULACION ECONOMICA Y SOCIAL

Por el lado de los ingresos, la Ley 50 reduce la corrección monetaria sobre préstamos para adquisición de vivienda, de \$1.500 millones a \$700 millones al año, y establece una amnistía para los inventarios de los contribuyentes del impuesto a las ventas que hubieran sido omitidos a 31 de Diciembre de 1983. Por otra parte, se incrementaron en un 50% las tarifas del impuesto de timbre, y se dispuso que a partir de 1986 éstas deberán ajustarse anualmente en el 100% del incremento en el índice de precios al consumidor.

En materia de ingresos, hay que resaltar especialmente el comportamiento de los impuestos de renta, aduanas y el impuesto al valor agregado.

El impuesto de renta tuvo un crecimiento del 31.5% con relación a 1984 bastante superior al aumento de los precios y salarios, debido en es-

¹³ MURTRA, Enrique. Política Fiscal 1958-1980. Revista Economía Colombiana. no. 152. Diciembre, 1983.

pecial a los nuevos controles a la evasión fiscal y a la ampliación de la base gravable. En lo atinente a ésta última, se amplió el régimen de retención a los rendimientos de los títulos que se colocan en el mercado financiero y a los pagos por servicios no profesionales. Este resultado proviene, también del régimen de presunciones, el cual se modificó al pasar la renta presuntiva de 6% a 7% del patrimonio líquido para 1984, y al 8% a partir de 1985.

El impuesto de Aduanas y recargos ha sido el tributo que mostró un mejor comportamiento entre todos los ingresos, al crecer un 67.0% durante 1985, como consecuencia del 8% adicional sobre el valor CIF de la totalidad de las importaciones que se impuso con carácter temporal (se excluyen las de alimentos, fertilizantes y materias primas, cuando sean realizadas por entidades públicas) el vigoroso desempeño de este impuesto se explica también por la devaluación de peso y por la mejora sustancial en la tasa promedio de recaudo.

El impuesto al Valor Agregado IVA, como se sabe, amplió considerablemente la base gravable del impuesto a las ventas, al extenderlo, a todas las etapas que generan valor agregado, no solo a nivel manufacturero sino también a los procesos de comercialización y mercadeo; a algunos servicios y a determinados productos del sector agropecuario; también fue importante la derogación de las exenciones existentes para algunos bienes y la aplicación de la tarifa uniforme de un 10%.

Los recursos mejoraron también por la adopción de mecanismos de deuda

interna que autorizaban al Gobierno a emitir nuevos bonos de deuda pública y a realizar emisiones adicionales de TAN. Así mismo, se suspendieron algunos descuentos tributarios que se habían establecido para las empresas de Carbocol y Ecopetrol.

En cuanto al gasto público, su crecimiento se reglamentó a través del congelamiento de las plantas de personal y de la nómina, tanto de los organismos descentralizados como de las entidades de la rama Ejecutiva (Decretos 1028 y 2620 de 1984); además se dispuso que el incremento nominal en los salarios de los trabajadores del Estado no superara el 10% en promedio. Como complemento a todo este proceso se hizo un esfuerzo considerable por racionalizar la estructura de los gastos de funcionamiento del Estado, respecto de lo cual cabe mencionar los Decretos 750, 751 y 752 de Mayo de 1984 reglamentarios de los gastos de administración, compras y bienestar social, respectivamente.

El control sobre el gasto se expresa en el lento crecimiento que muestran los rubros de los egresos corrientes del Gobierno Nacional central (15.9%), en contraste con el crecimiento anotado del 47.3% en los ingresos corrientes. Cabe anotar el moderado incremento en los ítems de gastos generales y de sueldos y de salarios (7% y 14% respectivamente) que dicha política implicó.

5.3 FACTORES Y CONDICIONES DEL EQUILIBRIO ECONOMICO

No hay duda alguna sobre la existencia en el exterior de recursos de

capital pertenecientes a colombianos, los cuales se hallan representados en diversos tipos de activos fijos o financieros. En las difíciles circunstancias por las que atraviesa el sector externo de la economía, y el sector público, era lógico que el gobierno propusiera fórmulas innovadoras, no sólo con el fin de ofrecer estímulos para que estos capitales retornaran al país, mejorando de paso la situación de la balanza de pagos, sino adicionalmente para obtener algunas ventajas fiscales de esta repatriación de capitales y así evitarles a la economía nuevas cargas fiscales.

Dentro de esta orientación se enmarca la propuesta de emitir y colocar títulos de deuda pública externa en el mercado internacional de capitales, a mediano y a largo plazo, hasta por US\$500 millones. Aunque todavía no se han determinado las características financieras ni las condiciones de emisión, colocación, garantía y administración de estos títulos de deuda pública externa, decisión que le corresponde a la Junta Monetaria, las disposiciones existentes hasta el momento demuestran que es una iniciativa positiva. Es así como, de una parte se propone una doble amnistía para aquellos capitales que retornen al país mediante este mecanismo, lo cual estimula a los colombianos que quieren ver legalizados estos ingresos fugados. No sólo se considera el incremento patrimonial que resulte de la compra de estos títulos, sino que, adicionalmente, la venta anticipada de los mismos al Banco de la República, así como su amortización, no serán objeto de sanciones ni investigaciones por parte de la Superintendencia de Control de Cambios.

El diagnóstico efectuado por las autoridades económicas identificó, causas internas del desequilibrio, entre las cuales el déficit del sector público tiene particular importancia, cuya financiación con emisión ha ejercido presiones adicionales sobre las Reservas Internacionales.

Los excesos de liquidez generados por el crédito primario del Emisor, ante una situación caracterizada además por la sobrevaluación del peso, necesariamente tuvo que presionar una mayor demanda de divisas con carácter especulativo y acentuar las dificultades en el sector externo. Por otra parte, dichos excesos de liquidez, como es ampliamente reconocido, también son fuente de tendencias inflacionarias, y por consiguiente de pérdida de competitividad de nuestros productos frente al exterior, de tal manera que las financiaciones del déficit con crédito del Banco de la República, indefectiblemente se convierten en un factor limitante para el logro del equilibrio externo a mediano plazo. Ello condujo a que el reordenamiento fiscal fuese elemento fundamental de la estrategia de ajuste y de crecimiento de la economía a mediano plazo.

5.4 LA POLITICA MONETARIA DEL PROGRAMA DE AJUSTE MACROECONOMICO

La evolución reciente y esperada del déficit corriente con el exterior así como de los ingresos del sector público, definen una trayectoria de ajustes macroeconómicos, que desde luego afectan las demandas de liquidez en la economía. Estas circunstancias condujeron a un

ajuste en la política monetaria. De aquí que un mayor énfasis en la reducción del déficit del sector público mediante restricciones adicionales en el gasto desembocaron en un nuevo ajuste en la política monetaria. Con este panorama de restricciones, las perspectivas de expansión del crédito del emisor en 1985 fueron más limitadas que las del año anterior, especialmente si se trató del sector público.

En diversos documentos, las autoridades han relevado las orientaciones centrales de la política monetaria para 1985, destacando los ajustes que deberían perseguir en un horizonte de mediano plazo. Los trazos principales de dicha política son los siguientes:

Dentro del esquema y ajuste macroeconómicos, la política monetaria y la política fiscal están concebidas y serán adelantadas con el propósito de contribuir al restablecimiento de la balanza de pagos. Establecida la restricción básica de la balanza de pagos, la disminución sustancial del crédito primario será la correspondiente al sector público este propósito sólo se logrará con una reducción franca del déficit de dicho sector.

Llevado a cabo el propósito de cerrar radicalmente la brecha del sector público, el programa de ajuste macroeconómico requirió de la consecución de recursos frescos de crédito externo para compensar el déficit esperado en la cuenta corriente con el exterior. El financiamiento primario del déficit fiscal ha desembocado en una situación crítica en la balanza de pagos.

Según el Programa Macroeconómico del Gobierno para 1985, la condición de ajuste del sector externo (caracterizado por una disminución continua de las Reservas Internacionales) es el mantenimiento de la disciplina monetaria. Más específicamente se planteó que era necesario disminuir el déficit fiscal y su financiamiento monetario. Uno de los aspectos centrales del programa lo constituye por lo tanto el control de crédito doméstico neto que de crecer por encima de lo programado, comprometería las metas establecidas para el sector externo, muy especialmente las de reservas internacionales.

La balanza de pagos depende fundamentalmente de factores monetarios. Así, pues, un incremento de la financiación monetaria del déficit que no contribuye a la formación de capital se traduce en un exceso de la oferta monetaria sobre la demanda. De esta forma el gasto nominal de la economía se incrementa, generando una mayor demanda de importaciones y un flujo neto de capital hacia el exterior. Los efectos reales y monetarios combinados causan el deterioro de la balanza cambiaria con una pérdida neta de reservas internacionales. Este proceso se mantiene hasta que la caída de las reservas compense el exceso de oferta monetaria y restablezca el equilibrio.

La insistencia de la Banca Internacional en un programa de ajuste monitoreado por Fondo Monetario Internacional (FMI), y la persistencia del Gobierno en recurrir al endeudamiento externo, constituyeron los puntos de mutuo apalancamiento para la instauración del nuevo programa macroeconómico. Así, pues, para 1985 el Gobierno se comprometió a

frenar la demanda interna con una fuerte disminución del gasto público, acelerar la devaluación, a mantener la disciplina monetaria y a detener la caída de las reservas internacionales.

Las razones por las cuales el Gobierno adoptó el programa de ajuste fueron: la búsqueda de empréstitos externos para financiar los grandes proyectos de desarrollo del país. El hecho de que la recuperación de la balanza comercial comenzó efectivamente en 1984, e incluso desde 1983, refuerza la hipótesis anterior: en 1984 las exportaciones reales aumentaron, mientras las importaciones reales disminuyeron. Las políticas que sustentaron esta recuperación fueron la restricción de importaciones y la promoción de exportaciones. No obstante, las reservas internacionales siguieron cayendo al mantenerse el déficit en la balanza cambiaria. Este comportamiento fortaleció la capacidad negociadora del FMI y le otorgó credibilidad a su enfoque teórico, tanto más si se considera que en 1984 efectivamente aumentó la financiación monetaria del déficit fiscal y el peso colombiano todavía estaba sobrevaluado. Se impuso así, la política que privilegia las variables monetarias sobre las variables reales en el tratamiento del ajuste externo. Por esta razón la política macroeconómica de 1985 se centró en la restricción del crédito interno neto y en la disminución del déficit fiscal, olvidando el impacto que esta tiene sobre la demanda agregada y sobre la dinamización de la actividad económica.

A lo largo de 1983-1984 la política monetaria se dirigió primordialmente a financiar el déficit fiscal, pero fue contrarrestada con la

caída de las reservas internacionales. Esta situación permitió instrumentar un esquema gradual de ajuste y reducir consecuentemente su impacto negativo sobre los indicadores sociales. Sin embargo, desde el segundo semestre de 1984 se ha adoptado una política monetaria más restrictiva para evitar un deterioro adicional en la posición de reservas y para enfrentar la posición cada vez más restrictiva de la banca comercial internacional en el otorgamiento de las líneas de crédito externo de corto plazo y de los préstamos para financiar proyectos de inversión pública.

6. CONCLUSIONES

Analizando concienzudamente el gasto público y sus efectos en el déficit fiscal podemos concluir lo siguiente:

- Que las tres cuartas partes de la deuda externa colombiana durante las tres últimas décadas se han originado en el sector público. El Gobierno Nacional ha trazado la pauta del endeudamiento público, a partir de los años setenta; el crecimiento de la deuda externa estuvo acompañado por un deterioro sensible de las condiciones financieras y por un cambio dramático en las fuentes crediticias al sustituirse la financiación tradicional de la banca de fomento por las líneas bancarias comerciales.
- Por otra parte precisamos que la deuda pública no sólo afecta en lo económico y social, sino que incide directamente en lo fiscal. El crecimiento desproporcionado de la deuda, trae como consecuencia un aumento en el pago por servicio de amortizaciones e intereses convirtiéndose en otra forma de gasto, que como todos sabemos va a recaer en el presupuesto nacional, y por consiguiente ayuda a agravar el déficit fiscal.

Por otra parte, visto desde otro ángulo, o sea como uno de los medios de financiamiento del gasto público, el crédito para a ser una responsabilidad bastante grande para las finanzas públicas por el hábito que crea vivir a expensas de éste y el de convertir el endeudamiento como una necesidad, por los compromisos con que va quedando afectada la balanza cambiaria.

- El mal manejo de los recursos del Estado, producido por las presiones políticas que obligan al Gobierno a asumir ciertas obligaciones no consignadas dentro del presupuesto, se convierte en una de las más importantes causantes del origen del déficit fiscal.
- La enorme utilización de recursos para poder cumplir con la cancelación de los compromisos con el conjunto de acreedores internacionales, trae como consecuencia una reducción de las importaciones, principalmente aquellas que se utilizan en el proceso productivo.
- El manejo racional de las finanzas públicas es considerado eje fundamental del buen funcionamiento de la economía en general, de la misma manera que se considera que la eficiencia económica asegura la calidad de los servicios del Estado.
- En el plan económico 'Cambio con equidad', se llevaron a cabo una serie de políticas encaminadas a la consecución del desarrollo del país, dentro de ellas podemos mencionar el saneamiento fiscal del sector público, a través de las leyes 9 y 14 de 1983 y la adopción

al IVA (Impuesto al Valor Agregado); la ley 50 de Diciembre de 1984, el aumento ponderado del 10% de los sueldos de los empleados del sector público etc. Contribuyendo estas a la disminución del déficit fiscal en el año de 1985, propósito intrínseco de estas políticas.

- Además se pusieron en práctica unas políticas de ajuste en el sector externo encaminadas a buscar una recuperación competitiva de las exportaciones colombianas, para asegurar la corrección del desequilibrio externo, a través de incentivos a las exportaciones y aumento de impuestos arancelarios a las importaciones. Consiguiéndose de esta manera el incremento del Producto Interno Bruto (PIB), de la economía, factor positivo y decisivo en el desarrollo económico de un país.
- Uno de los propósitos del Estado era robustecer los ingresos impositivos del mismo, creando así programas como la emergencia económica que ayudaron a solucionar momentáneamente a calmar la situación deficitaria pero no a solucionar el problema del país.

7. RECOMENDACIONES

- En lo que respecta al déficit fiscal deben examinarse minuciosamente las fuentes de ingresos fiscales, así como la composición del gasto, porque el tratamiento del déficit no sólo radica en su magnitud sino en su estructura debido a que presiones políticas obstruyen la asignación de recursos por parte del Estado a los programas y proyectos de inversión que significarían el desarrollo de nuestra economía.
- Buscar un mejor aprovechamiento de los recursos del Estado, aplicando un mecanismo de racionalización del gasto público, disminuyendo de esta manera la ineficiencia de cargos que el gobierno crea para cumplir con las exigencias de sus adeptos copartidarios que lo llevaron a su posición implicando un aumento innecesario del personal administrativo.
- Otro de los elementos de ineficiencia del gasto son las rentas con destinación, aunque no han sido tratadas en nuestro estudio, merecen de un amplio análisis, ya que ellas obstaculizan el adecuado control del gasto por parte del gobierno e introducen un grado de irracionalidad en la asignación de los recursos públicos.

- Al hablar del crédito público como una fuente de financiación del Presupuesto Nacional, se hace necesario evaluar las ventajas y desventajas que presenten los empréstitos internos y externos, teniendo en cuenta: los plazos, amortizaciones, variación de la tasa de interés o la tasa de cambio y condiciones crediticias que puedan afectar más tarde el servicio de la deuda, agudizando de esta manera la crisis fiscal.

BIBLIOGRAFIA

- ✓ ARCILA RAMIREZ, Luis. Manual de Hacienda Pública. Medellín: Bedout, 1981.
- ✓ CRUZ SANTOS, Abel. Apuntes de Política Fiscal. Lerner.
-----, Finanzas Públicas. Lerner. "s.l."
- ✓ CAMACHO RUEDA, Aurelio. Hacienda Pública. Universidad Externa.
"s.l."
- CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA. Ensayos sobre el Presupuesto Nacional. Bogotá, 1984.
- ✓ MADRID, Mario y GARIZABAL, Malo. Diccionario de Derecho Político Colombiano. Legis.
- ✓ MAKAROVA y ZHAMIN. Diccionario de Economía Política. Bogotá: Anteo, Gráficas Modernas, 1979.
- OROZCO, Harold. Finanzas Públicas. Trillas. "s.e."
- OSVALDO BRAND, Salvador. Diccionario de Economía. Bogotá: Plaza & Janés, 1984.
- PARDINAS, Felipe. Metodología y Técnicas de Investigación en Ciencias Sociales. 25ed., México: Siglo XXI, 1969.
- PENAGOS, Gustavo. Curso de Control Fiscal. Bogotá: Librería del Profesional, 1979.
- ✓ RAMIREZ CARDONA, Alejandro. Política Financiera del Estado de Bienestar Social. Tercer Mundo. "s.e."
- ✓ -----, Sistema de Hacienda Pública. Bogotá: Temis. "s.e."
- ✓ VASQUEZ C., Jaime. Ensayos sobre el Presupuesto Nacional. Bogotá: Contraloría General de la República, Agosto de 1984.

- WISNER DURAN, Eduardo et al. Déficit Fiscal. Bogotá: Contraloría General de la República.
- Revista Economía Colombiana. Bogotá: Contraloría General de la República. no. 160-161-166.
- Revista Nueva Frontera. Octubre, 1982.
- Revista Renovación Nacional. no. 2. Bogotá: Colombia Nueva, Febrero, 1983.
- Revista Síntesis Económica. no. 344-345. Enero, 1983.
- Revista Informe Financiero. Bogotá: Contraloría General de la República, 1978, 1979, 1980, etc.
- Revista Economía Colombiana. Bogotá: Contraloría General de la República. no. 166.