
EL PAPEL CAMBIANTE DEL SECTOR PUBLICO: EL CASO COLOMBIANO

Por: Alberto Carrasquilla B*.

Varios observadores económicos de Latinoamérica han subrayado la idea de que durante la década de 1980 predominó un *consenso* emergente con respecto a la función del Estado en la economía (cfr. Banco Mundial, 1993; Williamson, 1993). Partiendo del énfasis dado a los temas inherentes a la estabilización, existen tres hilos conductores principales estrechamente relacionados con este aspecto: primero, el tamaño adecuado del sector público. Segundo, el alcance adecuado de la actividad del sector público. Por último, el aspecto de regulación e intervención en la vida económica.

Como conclusión principal, se puede inferir que el sector público en Latinoamérica: a) ha crecido a un tamaño exagerado durante las décadas anteriores; b) ha abarcado un conjunto excesivo de prioridades y objetivos políticos, dentro de un rango muchas veces inadecuado; c) ha sobrerregulado la vida económica en áreas que van desde el comercio internacional y las finanzas, hasta los mercados laborales y financieros. Varios estudios destacan el hecho de que el crecimiento y

bienestar son afectados desfavorablemente por estos fenómenos y que las medidas deben propender por su modificación¹.

El problema de "reforma" económica ha sido el tema dominante en discusiones públicas sobre la formulación de políticas en la región durante los últimos diez años. Hay pruebas convincentes que apoyan la posición de que muchos países de la región cambiaron sus políticas en una decisión explícita para enfrentar los problemas anteriormente mencionados. Con esfuerzos iniciales, tendientes a corregir el problema de la *inestabilidad*, i.e., la inflación y los desequilibrios macroeconómicos básicos que la explican, los diseñadores de políticas emprendieron intentos más globales para modificar la estrategia de desarrollo prevaleciente en las últimas décadas.

En este contexto, numerosos estudios presentan avances significativos en materia de estabilización (Dornbusch y Edwards, 1994) o hablan sobre los esfuerzos de privatización

(Baer y Birch, 1994); mientras que otros documentos cambian en las prioridades del sector público, e incluso otros presentan los esfuerzos generales para poner en ejecución reformas estructurales en áreas de comercio internacional y pagos, tratamiento de la inversión directa extranjera y funcionamiento de los mercados laborales y financieros.

El propósito de este estudio es presentar los avances y limitaciones de los tres frentes en uno de los países de la región que precisamente no se encuentra entre los más estudiados. Pretendemos destacar que en el ámbito económico, Colombia se ha caracterizado por sus reformas graduales y modestas, en relación con los estándares de sus países vecinos. Ello se debe primordialmente al hecho de que las "condiciones iniciales" no fueron tan difíciles como en otras partes, de forma que, comparativamente, la dimensión de la estabilización requerida y la secuencia de reformas fueron menores. En otras palabras, la inexistencia de "fuertes" restricciones presupuestales que obligaban a cambios drásticos en las prioridades fiscales y la inexistencia de severos desequilibrios fiscales y externos que requerían una rápida privatización. El hecho de que estas condiciones iniciales no eran distantes de los criterios sostenibles de mediano plazo es, en sí, interesante.

Así, pues, comencemos el estudio documentándonos sobre algunas de las características más sobresalientes del sector público colombiano y su relación con las variables macroeconómicas. En este sentido, ponemos de relieve que las "condiciones iniciales" no fueron tan complejas como ocurrió en otros países de la región.

La magnitud del sector público no ha sido considerada como un problema de alta prioridad; antes bien, el sector público ha aumentado su participación en el PIB en un grado significativo. Este será el tema de la primera parte del presente estudio.

En la segunda parte, planteamos la idea de que es poco lo que se puede demostrar de los datos presupuestales con respecto a un cambio en las prioridades del sector público.

En la tercera parte, analizamos los indicadores con respecto a la regulación e intervención, ante la mayor claridad de los cambios. Terminamos el trabajo con una síntesis de los principales resultados y conclusiones.

I. EL SECTOR PUBLICO EN COLOMBIA: CONSIDERACIONES BASICAS

A. Indicadores macroeconómicos

Empezamos con una breve descripción de las cifras macroeconómicas básicas de la economía colombiana, con el objeto de situar nuestro análisis en un contexto determinado.

El Cuadro 1 ilustra el punto principal que deseamos establecer: la economía colombiana ha sido bastante estable, hecho que se evidencia en muchos otros indicadores. Esta estabilidad define el contexto particular para todas las discusiones relacionadas con el sector público en Colombia, en tanto que, al mismo tiempo, puede atribuirse a la relativa ortodoxia con que ha sido conducida la política fiscal.

Cuadro 1
Indicadores macroeconómicos, 1980-1995

Variable	1980-1986	1987-1994
Crecimiento del PIB	3.03	4.24
Inflación	22.09	25.97
Déficit del sector público	2.6	1.3
Cuenta corriente	2.7	1.8

Fuente: Archivo de datos del Banco de la República.

La estabilidad puede interpretarse como uno de los principales objetivos de política en el país durante los últimos 25 años; de hecho, las fluctuaciones anteriores a comienzos de la década de 1970 fueron más agudas de lo que ha ocurrido más recientemente. Desde comienzos de la década de 1970 hasta mediados de la misma; por otra parte, los resultados arrojan avances considerables en estabilidad. La inflación, por ejemplo, ha permanecido en un rango que oscila entre el 20% y el 30%, a partir de 1975.

Una interpretación (Carrasquilla, 1995) es la siguiente: tanto es cierto que la inflación -junto con muchas otras variables nominales- es menos volátil después de 1975, cuanto lo es también que la inflación como impuesto es, en promedio, mucho mayor. Entre 1950 y 1972, la razón impuesto inflacionario-PIB fue de 0.8%, mientras que su aumento alcanzó 2.2%, entre 1973 y 1994².

En consecuencia, el tema de la estabilidad ha significado un precio, o al menos, se ha logrado, estableciendo cambios compensatorios entre los sectores público y privado y dentro del sector privado. La sociedad ha preferido pagar una financiación más alta por señoreaje,

a cambio de una mayor estabilidad. En el contexto macroeconómico relativamente estable, prevaleciente desde mediados de la década de 1970, la economía ha alcanzado un mayor crecimiento *per capita* de lo que normalmente ocurre en la región.

Así, pues, podemos establecer que las "condiciones iniciales" prevalecientes en Colombia, al iniciarse el reciente período de reformas tuvieron características especiales frente a estándares regionales; además, que la "estabilidad" en un sentido amplio, es un componente importante de los objetivos de la política gubernamental, circunstancia que hace de la reforma algo menos simple -en términos políticos- de lo que ocurre en otros países. Varios de los argumentos convencionales utilizados para explicar la aceptación por parte de la región de un conjunto de paquetes de reformas comprensivas (con un alto acervo inicial de deuda externa, severos déficit fiscales, inestabilidad política, etc.) no se presentaron en Colombia como ocurrió en otros lugares.

B. Cifras descriptivas

Pasemos a describir ahora el sector público como tal. El Cuadro 2 presenta un desglose básico de las cuentas del sector público colombiano no financiero para 1994, con respecto al PIB. La clasificación utilizada hace una distinción entre el gobierno central (Columna 10), los gobiernos regionales (Columna 8) y las empresas del Estado. Entre éstas, las más grandes pertenecen al mecanismo de Seguridad Social del Estado (Columna 6) y ECOPEPETROL que corresponden aproximadamente al 10% del PIB, en ambos lados de sus cuentas de ingresos y gastos. En menor gra-

do, aunque todavía con cierta relevancia, se encuentran los sectores estatales de electricidad y telecomunicaciones (Columnas 1 y 4) que, en conjunto, corresponden al 4% del PIB y CARBOCOL (Columna 2). Un proyecto de transporte público (metro de Medellín) y la cuenta cuasi-fiscal de café son los últimos componentes grandes del sector público colombiano.

Además de estas empresas públicas no-financieras, en la actualidad el Estado es propietario de varias instituciones financieras que se pueden clasificar en dos grandes grupos: entidades que fueron nacionalizadas a principios de la década de 1980, después de la crisis, de los cuales actualmente sólo existe uno. El segundo tipo de institución es el tradicional banco estatal de desarrollo de segundo piso. Los más importantes son el Banco de Comercio Exterior (BANCOLDEX), la Caja Agraria, la Financiera Energética Nacional (FEN) y el Instituto Financiero Industrial (IFI). Además, todas estas instituciones representan apenas el 15% del total de activos del sector financiero.

En resumen, podemos visualizar el sector público colombiano abarcando actividades de tipo financiero e industrial, las cuales, por su magnitud y alcance, siguen siendo igualmente diversificadas como lo fueron a mediados de la década de 1970, comprendiendo desde compañías estatales del sector eléctrico a la mayoría de las pertenecientes al sistema de seguridad social. En términos financieros, también podemos observar en el Cuadro 2 que la mayor parte de sus componentes presenta una situación de superávit. Además del fuerte énfasis que se le ha dado a la estabilidad económica en el país, este hecho revela que no se hace urgente una reforma drástica.

C. Resumen

En esta sección, pretendemos documentar dos puntos de vista básicos. El primero, se relaciona con la estabilidad de la economía colombiana, circunstancia que determina el amplio contexto en que se formulan las políticas económicas del sector público y que, al mismo tiempo, sugieren un relativo grado de ortodoxia con el que se ha venido conduciendo la política fiscal.

El segundo punto se refiere al hecho de que el sector público colombiano, debido a factores que analizaremos adelante, se ha convertido en una gran entidad diversificada en la que muchos temas de eficiencia y prioridades relativas se compensan con el orden gradual de formulación de políticas que ha caracterizado al país y ocasionado que los diseñadores de políticas se muestren renuentes a adoptar reformas aceleradas.

II. EL TAMAÑO: TEMA DE DISCUSION

El déficit del sector público, por lo general, ha sido relativamente pequeño en Colombia, al punto que la deuda del sector público total equivale a menos del 30% del PIB. Asumiendo una tasa de crecimiento del 5% para la economía en el mediano plazo, esta cifra sugiere un déficit promedio cercano al 1.5% del PIB.

Sin embargo, esto se ha relacionado con tendencias importantes tanto en el gasto como en el ingreso del sector público convencionalmente definido, como también por un impuesto-inflación relativamente alto.

Cuadro 2
COLOMBIA
Sector público no financiero 1994
(Porcentaje del PIB)

Conceptos	Sector				Metro Medellín	Resto entidades	Seguridad social	Regional y local	Fondo Nacional del Café	Gobierno Central	Total 1994
	eléctrico	Carbocel	Ecopetrol	Telecom							
I. Ingresos totales	3.2	0.4	4.2	1.1	0.1	3.8	6.5	8.7	1.9	16.5	46.3
A. Ingresos operacionales	2.8	0.3	3.9	1.0	0.0	1.6	0.1	0.5	1.3	0.0	11.4
B. Aportes del Gobierno Nacional Central	0.2	0.0	0.0	0.0	0.0	0.9	1.7	4.5	0.0	0.0	7.2
1. Funcionamiento	0.1	0.0	0.0	0.0	0.0	0.2	1.7	4.4	0.0	0.0	6.4
2. Inversión	0.1	0.0	0.0	0.0	0.0	0.7	0.0	0.1	0.0	0.0	0.9
C. Otros ingresos	0.3	0.1	0.3	0.1	0.1	1.4	4.7	3.7	0.7	16.5	27.7
II. Pagos totales	2.9	0.4	3.9	1.0	0.3	3.5	5.1	9.4	1.7	16.0	44.2
A. Pagos corrientes	2.2	0.4	3.2	0.6	0.1	2.1	5.0	6.5	1.5	13.0	34.6
1. Intereses deuda externa	0.3	0.1	0.1	0.0	0.1	0.1	0.0	0.0	0.1	0.7	1.5
2. Intereses deuda interna	0.4	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.5	0.1	0.7	1.9
3. Otros	1.4	0.3	3.1	0.6	0.0	2.0	5.0	5.9	1.3	11.6	31.2
a. Servicios personales	0.4	0.0	0.2	0.2	0.0	0.6	0.4	3.2	0.1	3.0	8.1
b. Operación comercial y compra	0.7	0.2	1.7	0.1	0.0	0.6	0.6	1.9	1.1	0.0	7.0
c. Transferencias	0.2	0.0	0.9	0.3	0.0	0.7	3.9	0.8	0.1	7.6	14.4
d. Resto	0.1	0.0	0.3	0.0	0.0	0.0	0.1	0.1	0.0	1.1	1.7
B. Inversión	0.9	0.0	0.7	0.4	0.3	1.6	0.1	2.9	0.0	2.5	9.6
C. Préstamo neto	(0.2)	0.0	0.0	0.0	(0.2)	(0.3)	0.0	0.0	0.1	0.4	0.0
III. Déficit (-) o superávit (+)	0.5	0.0	0.3	0.1	(0.2)	0.3	1.4	(0.7)	0.2	0.5	2.4
IV. Financiamiento	(0.5)	0.0	(0.3)	(0.1)	0.2	(0.3)	(1.4)	0.7	(0.2)	(0.5)	(2.4)
A. Financiamiento externo	(0.3)	(0.1)	(0.2)	0.0	0.3	0.3	0.0	0.0	(0.4)	(1.2)	(1.7)
B. Financiamiento interno	(0.2)	0.1	(0.1)	(0.1)	(0.1)	(0.6)	(1.4)	0.7	0.2	0.7	(0.7)

Fuente Departamento Nacional de Planeación, Consejo Nacional de Política Fiscal (CONFIS) y Banco de la República.

El Gráfico 1 muestra la participación de los gastos del gobierno central en el PIB durante el período 1950-1953, en tanto que el Gráfico 2 muestra los ingresos impositivos para el mismo período. Con base en los datos ilustrados en los gráficos 1 y 2, se puede observar con facilidad que ambas series muestran una tendencia cronológica. Para probar si se trata de una serie estacionaria diferencial, realizamos una prueba convencional de raíz unitaria (Cuadro 3).

Cuadro 3
Pruebas de raíz unitaria

$$\text{Modelo: } \Delta X(t) = \alpha + \beta T + (\rho - 1)X(t-1) + \Sigma \phi \Delta X(t-1)$$

HO: Tendencia no estocástica: $(\rho - 1) < 0$

[Valor crítico: -2.6]

Variable (X)	($\rho - 1$)	t	Desfasamiento
Gastos	-0.78	-1.96	6
Ingresos	-0.68	-2.22	6

Fuente: Cálculos del autor.

Gráfico 1
Colombia: Gasto gubernamental (Como % del PIB)

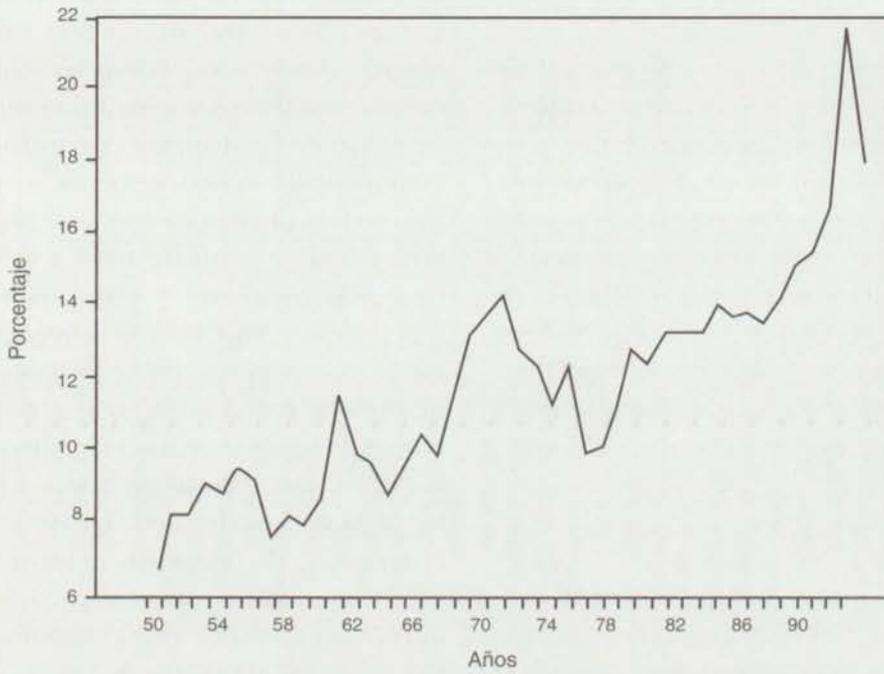
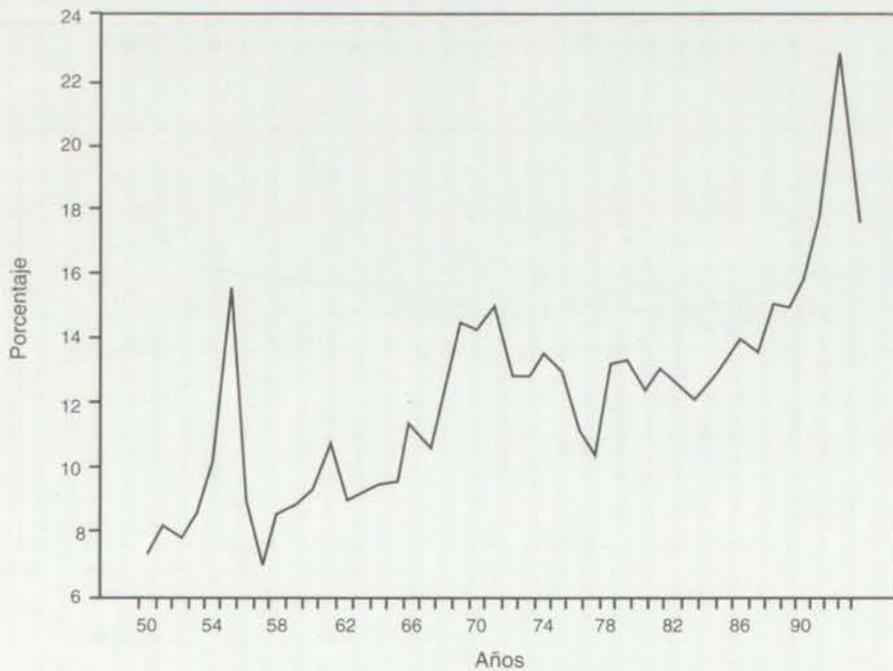


Gráfico 2
Colombia: Ingreso gubernamental (Como % del PIB)

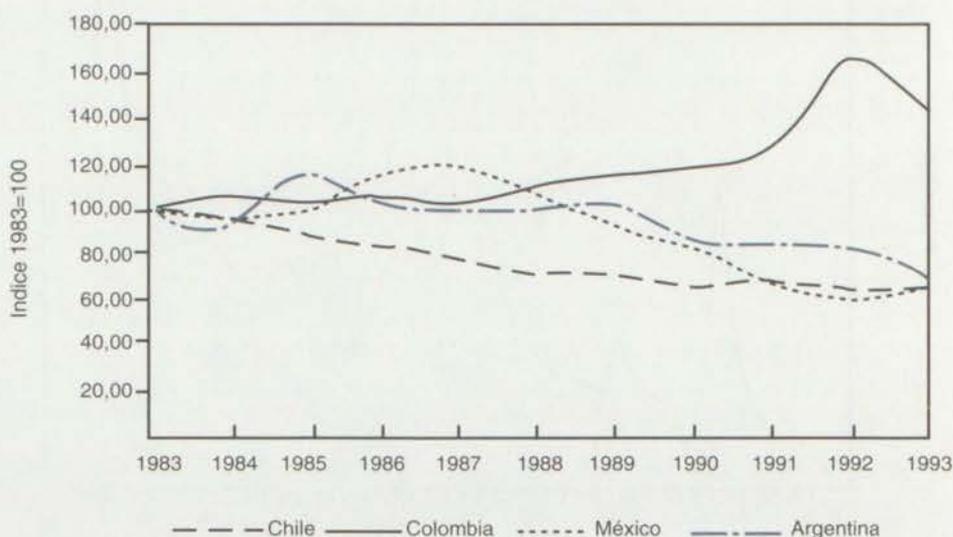


La conclusión que se infiere de estas pruebas, las cuales permiten una tendencia no estocástica (T), es que no se trata de dos series estacionarias diferenciales, esto es, que muestran una tendencia estocástica. A pesar del hecho de que estas pruebas han demostrado carecer de la fortaleza deseada, el punto es crucial. En todo caso, los choques en la participación del gobierno en el PIB (i.e. decisiones fiscales) han demostrado persistencia, al punto que su participación en el PIB no es estacionaria en las primeras diferencias. Parte de cualquier decisión pública de políticas inherente a la función del Estado en la economía ha mantenido la persistencia en el tiempo³.

En el Gráfico 3, utilizamos datos del gasto público de los países durante la década comprendida entre 1983-1993, con el fin de ofrecer una perspectiva internacional durante el

período de rápidos cambios en la economía del sector público. Construimos un índice (1983=100) para la participación en los gastos del PIB de Argentina, Chile, Colombia y México. Puede verse cómo las expectativas difieren significativamente, en tanto que para el caso de Colombia, el gobierno ha incrementado constantemente su participación en la economía durante este período, con gran énfasis a partir de 1988 a 1990; en los tres casos restantes, existe una tendencia descendente. En Chile, la tendencia es uniforme, mientras que en Argentina y México, después de presentarse un cambio inicial en el sentido opuesto, se ha evidenciado un cambio más drástico desde mediados y hasta finales de la década de 1980. En 1993, la última observación de la muestra evidencia que los cuatro países tuvieron una participación similar en el orden de 65-70, en tanto que la de Colombia fue alrededor de 140.

Gráfico 3
Razones gasto-PIB: Comparación internacional 1983-1993



La privatización, tal como se ha resaltado en muchos estudios, no es tan ambiciosa en Colombia como ha ocurrido en otros países (cfr. Banco Mundial, 1993; Cárdenas y Juárez, 1994). En consecuencia, la decisión de ampliar el gobierno central no se satisface con la decisión de reducir el resto del sector público (empresas del Estado, etc.). De hecho, la mayor participación de los ingresos de privatización han sido obtenidos al reprivatizar las entidades del sector financiero que habían sido nacionalizadas en la década de 1980.

En conclusión, se evidencia una fuerte tendencia de la participación del gobierno en el PIB; además, los choques, como consecuencia de decisiones para modificar el tamaño de las instituciones gubernamentales, tienen un componente permanente en Colombia. Más aún, esto no ha sido ajustado en los últimos años, como es el caso de otros países de la región. En cualquier forma, los datos sí revelan esfuerzos adicionales para incrementar el grado de magnitud del sector gubernamental.

Existen diversas razones que contribuyen a explicar el hecho anterior:

1. Con base en parámetros internacionales, la participación del gobierno en el PIB es todavía pequeña. El tema de "reducir el tamaño del gobierno" no ha tenido el suficiente eco en los debates públicos. Por el contrario, los últimos dos gobiernos han defendido los incrementos del gasto público en sectores claves, como la justicia, la ejecución de la ley y programas sociales.
2. Además, la nueva Constitución de 1991 sancionó leyes que reglamentaban ambi-

ciosos programas de descentralización en que, a pesar de que la transferencias a los gobiernos regionales se especificaban claramente, esto no era cierto para el caso de la distribución de responsabilidades. Tal como ha ocurrido en otros países, y en Colombia en algunos casos, la descentralización promete importantes implicaciones fiscales de modo global⁴.

3. El rápido incremento del gasto público no ha repercutido en desequilibrios macroeconómicos, dada la relativa facilidad con que hasta el presente, el gobierno ha obtenido del Congreso la aprobación de nuevas leyes tributarias que aumenten cada vez los ingresos. Esta secuencia de gasto seguido por impuesto (*spend-tax*) ha suscitado una posición fiscal de neutralidad general. Durante el período 1989-1994, el aumento dramático de los ingresos tributarios (unos 3 puntos del PIB, ó 30%) ha estado asociado con grandes incrementos en el gasto del sector privado, favorecidos con flujos de capital. La "restricción presupuestal" no ha sido una consideración obligatoria, dada la relativa flexibilidad de su valor neto presente.
4. En este contexto, tal como argumentan Cárdenas y Juárez (1994), la privatización no se ha constituido en un tema que deba decidirse en favor de los incrementos futuros del gasto. Con base en estándares regionales, la privatización en Colombia ha sido tímida, aunque los actuales programas se orientan a incrementar su importancia en el futuro.

En resumen, el sector público colombiano, contrario a lo que ocurre en otros países de la región, apenas ha aumentado su participación

en el PIB durante estos últimos diez años y no presenta un cambio claro de preferencias en un futuro cercano⁵. Además de los nuevos reclamos de la sociedad, esta conclusión se puede inferir de la relativa facilidad con que se ha hecho; esto es, el grado con el que se han incrementado los ingresos fiscales para satisfacer las nuevas demandas.

A. Alcance

La Sección I ha establecido el hecho como un proceso de políticas de largo plazo. El gobierno colombiano ha aumentado su participación en el PIB, con pocos esfuerzos de privatización, ya que no se advierten dificultades sostenibles que alteren este proceso. Por el contrario, los últimos datos sugieren que las autoridades colombianas, en cierto modo, han aumentado la participación del gobierno en la economía. Ofrecemos cuatro explicaciones interrelacionadas que, principalmente, tienen que ver con el hecho de que la "restricción presupuestal" hasta el momento no ha sido un problema relevante en la práctica, dada la relativa facilidad con que la sociedad ha estado dispuesta a aprobar incrementos tributarios⁶.

En la presente sección analizamos si estas políticas de largo plazo guardan alguna relación con los cambios en el alcance de la participación del gobierno en la economía, esto es, con modificaciones importantes con respecto a áreas específicas hacia las cuales se canaliza el gasto. Consideremos, ahora, el componente de la inversión de gastos del gobierno en que los cambios de prioridades de las políticas se pueden hacer más evidentes.

Para examinar este aspecto, empecemos con la ley presupuestal anual y construyamos el

coeficiente tipo Gini con miras a estimar el grado de concentración de esfuerzos en los principales rubros de inversión; además, evaluemos el grado de cambio que ha presentado este indicador en el tiempo. Más específicamente, dividamos todos los proyectos de inversión de acuerdo con las áreas de gasto. Debido al carácter no homogéneo del proceso, la muestra representativa se dividió en dos: 1965-1976 y 1983-1993. Tomemos el presupuesto (B) como la suma de j proyectos, cada uno de los cuales denominado B_j , en donde:

$$B(t) = \sum_j B_j(t)$$

Luego, calculemos el rango de los proyectos por orden de tamaño. El coeficiente divide todos los proyectos de acuerdo con la razón:

$$r(j) = \sum_j B_j(t) / B(t)$$

en donde j , en este caso, corresponde a un decil. El coeficiente $r(j)$, por tanto, se aproxima a un índice convencional de concentración.

En el Gráfico 4, se muestra el coeficiente Gini para el período 1965-1976. Como puede observarse, el coeficiente está localizado inicialmente a una altura de 0.81 (de gran concentración) y cae gradualmente a 0.7 en la última parte de la muestra. Esto sugiere el hecho de que el gobierno diversificó sus esfuerzos de inversión (al incrementar el alcance de su actividad) durante el período.

En el Gráfico 5, se presenta el índice para el período de 1982-1993. Una vez más el coeficiente oscila en un rango de 0.7- 0.8. Esta

Gráfico 4
Concentración de los proyectos de inversión pública 1965-1976

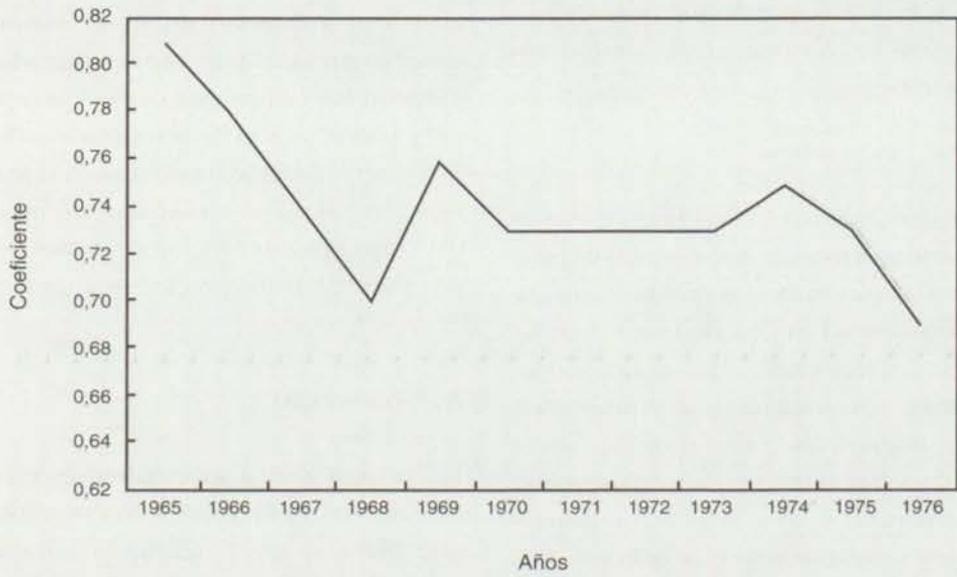
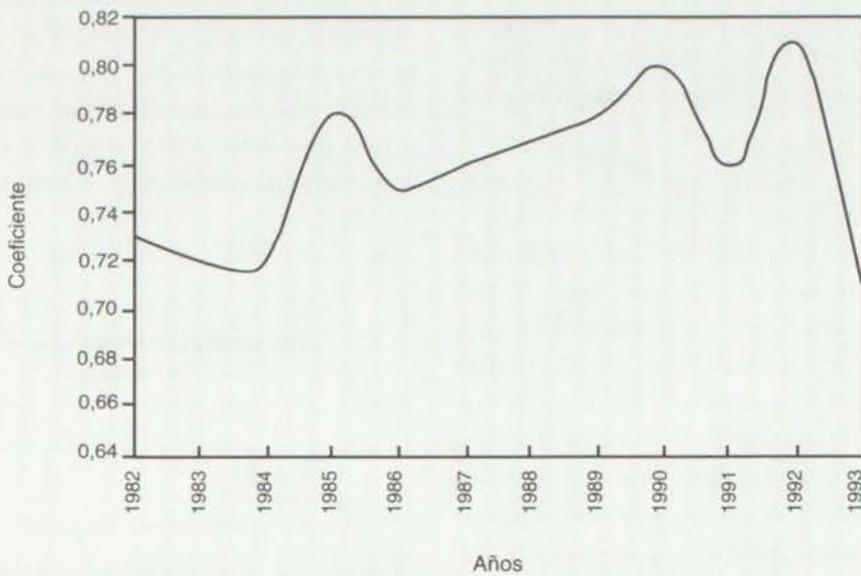


Gráfico 5
Concentración de los proyectos de inversión pública 1982-1993



submuestra puede dividirse en dos períodos; entre 1982 y 1990 se presenta un incremento de concentración en algunos proyectos, al punto que la proporción en 1990 es similar a la de 1965, en tanto que, como tendencia a partir de 1990, se ha evidenciado cambios en el sentido opuesto.

Mientras que el indicador presenta varios problemas como una medida aproximada del grado de diversificación de los recursos del gobierno, se infiere el hecho de que no se ha registrado una tendencia clara en los datos. Mirando más específicamente el conjunto de datos, se encuentra que existen escasas áreas de inversión sobresalientes (específicamente, la infraestructura) y unos pocos componentes volátiles y relativamente pequeños que, en algunos casos, son numerosos.

Distintos análisis han resaltado el hecho de que la definición de prioridades y el seguimiento de las inversiones realizadas son prominentes en el sector público colombiano. El Plan de Desarrollo de 1990-1994, por ejemplo (Departamento Nacional de Planeación, 1991) considera este asunto como un área de preocupación.

De acuerdo con el punto de vista de este estudio, lo importante es destacar que no hay una evidencia clara a favor de la hipótesis que establece que el sector público tiende a satisfacer un conjunto de prioridades más concentradas. Por el contrario, el índice que hemos construido a partir de datos presupuestales apunta en dirección opuesta en los últimos años; o sea, ello sugiere un mayor alcance de actividad.

III. INTERVENCION DEL GOBIERNO

En esta sección revisamos el área de intervención del gobierno en la economía, más específicamente, los avances logrados desde 1989 en los campos de comercio internacional y pagos, y en el de la regulación del sector financiero. De este modo, entendemos el término "regulación" en un sentido más amplio del convencional e incluimos todos los esfuerzos para variar los precios relativos.

A. Comercio

Las reformas más sobresalientes en materia de cambios estructurales en Colombia tienen que ver con el comercio internacional. El Cuadro 4 señala tasas de protección nominales y efectivas en el país para 1990 y 1995. La característica más notable es que la protección efectiva (66% en 1990) ha sido reducida a un 21.5% en 1995. Además, casi se logra eliminar un esquema muy complejo de restricciones cuantitativas, por medio del cual las autoridades establecían un sistema de importaciones "libres", "controladas" y "prohibidas", la segunda de las cuales implicaba la necesidad de solicitar licencia fue casi eliminada; ahora, más del 95% del universo relevante está libre de toda restricción cuantitativa.

Cuadro 4
Barreras al comercio: una síntesis (Porcentajes)

	1990	1994
Protección nominal	38.6	11.7
Protección efectiva	66.9	21.5
Porcentaje de ítems con requerimiento de licencia	44.0	3.0

Fuente: Departamento Nacional de Planeación (DNP).

B. Pagos internacionales

Colombia -de conformidad con el Decreto-ley 444 de 1967- tuvo un esquema extensivo de control de divisas entre 1967 y 1990. Este esquema regulatorio abarcó prácticamente todas las transacciones cambiarias. En 1990, este esquema fue abolido y, por medio de resoluciones de la Junta Monetaria (más tarde Junta Directiva del Banco de la República), se estableció el nuevo régimen.

En términos generales, el nuevo régimen eliminó el monopolio del banco central en las transacciones cambiarias e introdujo un mercado de divisas, en gran medida de naturaleza interbancaria, en tanto que permitía algunos tipos de transacciones (principalmente servicios) para operar por fuera del mercado de divisas (F_x) establecido.

La tasa de cambio nominal, que había funcionado por medio de un régimen de devaluación gota a gota (*crawling peg*), desde finales de la década de 1960, ahora está basada en un mecanismo de "zona meta", por medio del cual el banco central anuncia las bandas inferior y superior, dentro de las cuales está dispuesto a comprar o vender divisas.

C. Sector financiero

El sector financiero colombiano registró cambios importantes a principios de la década de 1980, como consecuencia de una profunda crisis de solvencia, en cuyo contexto el gobierno nacionalizó buena parte del sector bancario. El final de la década de 1980 y en el transcurso de la presente se caracterizó como un período de importante recuperación y de

cambios significativos en la regulación del sector.

1. Al banco central se le otorgó independencia y, con el mandato constitucional de estabilización, el crédito subsidiado para el desarrollo se eliminó.
2. Se suprimieron las inversiones forzosas que debía realizar el sector financiero. Aunque exista un acervo, ello es temporal.
3. Con respecto a la especialización de la actividad financiera, a partir de 1990 las autoridades han hecho esfuerzos hacia un sistema de multibanca, con especialización en el campo de servicios financieros. La distinción reguladora entre diferentes tipos de intermediarios financieros se ha reducido significativamente, en tanto que la posibilidad de fusiones y conversiones de no-bancos a bancos se ha hecho menos difícil.
4. El capital extranjero recibe ahora el mismo tratamiento que el capital doméstico y se ha eliminado la prohibición de bancos de propiedad extranjera.
5. La regulación inherente a las reservas requeridas ha venido cambiando. En el presente, la reserva legal de depósitos nominales es del 25% para las cuentas corrientes y del 5% ó 10% para los depósitos a término, dependiendo de su período de vencimiento. Hace un año, el rango oscilaba entre 1% y 70% sobre el de depósitos.
6. Tal como se anotó antes, cuatro de los cinco bancos nacionalizados fueron reprivatizados durante el período 1991-1994. Se está adelantando un nuevo programa de privatización de otro banco público grande (el Banco Popular).

IV. CONCLUSIONES

En este estudio buscamos presentar distintos aspectos de la definición convencional del tema relacionado con la función del Estado para el caso de Colombia. Las conclusiones que se pueden deducir de este análisis, son:

1. La estabilidad en Colombia, frente a estándares regionales, es la característica primordial de la vida económica. Por estabilidad comprendemos una tasa inflacionaria moderada y relativamente predecible, con tasas de crecimiento *per capita* ascendentes. Los esfuerzos tendientes a la realización de cambios significativos en las políticas oficiales han contemplado esta consideración obligatoria, y la solución ha sido la adopción de una posición gradualista y pragmática, puesta en escena durante los últimos 20 años.
2. El período comprendido entre 1980 y 1994 se caracterizó por un impresionante incremento en la magnitud de la composición del gobierno, lo cual contrasta notablemente con la experiencia de otros países de la región, en donde se hicieron esfuerzos por restringir el crecimiento, y, de hecho, reducir el tamaño del aparato gubernamental.
3. Por otra parte, existe poca evidencia de importantes cambios sostenibles en las prioridades de las políticas. El índice de concentración de los presupuestos de inversión ha sido muy estable, en tanto que las áreas específicas de inversión del Estado permanecieron prácticamente sin modificación.
4. Finalmente, el período comprendido entre 1989 y 1995 se ha caracterizado por su

activismo en el aspecto regulatorio de la participación del gobierno. La política de comercio internacional y de pagos, así como también la desregulación del sector financiero ha sido activa y los resultados normativos son importantes.

5. Nuestro punto de vista básico puede sintetizarse, así: En Colombia, factores institucionales impiden que ocurran cambios drásticos en las políticas, distintos a los graduales y pragmáticos. Los años en que Latinoamérica se vio generalmente embarcada en un cambio arrasador de estrategias de desarrollo, Colombia permaneció, en gran medida, incólume. Sin embargo, importantes cambios reglamentarios y legales han suscitado nuevos temas de discusión general. Gran parte de las reformas importantes, no obstante, está por realizarse.

Entre las características más sobresalientes de la economía colombiana se cuentan, en contraste con las de la región, el grado de estabilidad de largo plazo y el alto porcentaje en que el gobierno ha incrementado su participación en el PIB, también dentro de una perspectiva de largo plazo. Estas dos características sólo pueden reconciliarse mediante un sistema tributario muy dinámico. Pero, entonces, surge un nuevo e importante interrogante: ¿Cómo podemos explicar la disposición de la sociedad para adoptar este esquema? Hay dos posibles respuestas. La primera, y la más problemática, consiste en que la bonanza tributaria, en gran medida es un fenómeno temporal, vinculado al incremento del gasto del sector privado. La segunda, consiste en que la sociedad ha aceptado tasas tributarias más altas a cambio de un amplio bien público que se podría llamar "estabilidad".

La primera hipótesis amerita especial atención. A su favor se puede recordar el hecho de que la mayor parte del componente dinámico del ingreso total, entre 1989 y 1994, es el impuesto al valor agregado (IVA), que se incrementó del 3.9% del PIB a casi un 6% del mismo. Si la hipótesis es correcta, y existe un componente temporal grande en relación con el reciente aumento en el ingreso tributario, entonces Colombia podría afrontar severos problemas fiscales en un futuro cercano, puesto que los proyectos de gastos son típicamente muy difíciles de revertir. Esto es más problemático, puesto que el esquema de descentralización ya está en marcha, en lo concerniente a transferencias, pero no es muy claro, en lo que respecta al problema de asignación de responsabilidades.

Con relación a la segunda posibilidad, en el sentido que el aumento importante en los ingresos tributarios puede explicarse por medio de la elección de un régimen por parte del sector privado, la evidencia no es clara. Aunque es verdad que Colombia ha resistido un largo período de dificultades extraordinarias de seguridad, y que se pueden aducir razones en favor del aumento de la buena voluntad por parte del sector privado en pro de su solución, y así pagar más impuestos, también es claro que los resultados no han sido estimulantes y que sería difícil postular una teoría racional de la carga tributaria en este contexto.

En cuanto a la posibilidad de que exista un componente temporal en la última ola de acopio tributario, se precisa formular políticas como la restricción presupuestal "suave" emprendida por las autoridades, bien podría convertirse en una restricción presupuestal "más fuerte". No sólo porque los proyectos de gasto público incorporan características más permanentes, sino debido a que el impuesto inflacionario tiene que volver a bajar, dado el objetivo de mediano plazo perseguido por el banco central. En este contexto, es muy probable que surjan varios temas de políticas, que actualmente no son relevantes en la práctica y que ganen importancia. Entre ellos, se puede establecer lo siguiente: 1) el problema de la privatización; 2) la regulación de la participación del sector privado en la generación de bienes "públicos", tales como la infraestructura y seguridad social; 3) el problema global de la centralización; más específicamente, el grado del tamaño del aparato gubernamental regional para poner en ejecución proyectos de gastos, de modo que haya consistencia con respecto a la política pública nacional.

* Documento presentado para el LI Congreso del Instituto Internacional de Finanzas Públicas, Lisboa, agosto, 1995. Deseo expresar mis agradecimientos a P. Molina, J. Ramos y, especialmente, a E. Wiesner por sus valiosos comentarios acerca del proyecto anterior. Esta ponencia será publicada en el *Quarterly Review of Economics and Finance*. Traducción al Español, realizada por Gonzalo Hernández P., Banco de la República.

NOTAS

- ¹ Un punto de referencia común es la experiencia de los países asiáticos que, aparentemente, habían adoptado estas medidas.
- ² El incremento de la tasa de inflación oscila, en promedio, entre el 10% y el 23%, en tanto que la demanda de estos balances es inelástica con respecto a la inflación. La recaudación del impuesto inflacionario, en promedio, aumenta con la inflación promedio.
- ³ Carrasquilla y Salazar (1992) estudiaron el comportamiento dinámico de este proceso. Después de hallar el mismo resultado obtenido en el texto, los autores estimaron un modelo en el cual las limitaciones presupuestarias restringen la relación cointegrante entre gastos e ingresos; además, simulieron diversos escenarios, contemplando la decisión de incrementar el gasto. Llegaron a la conclusión de que la imposición tributaria era muy flexible y que, de hecho, esto se reflejaba en una parte significativa del proceso de ajuste.
- ⁴ En un primer estudio, Wiesner (1992) resalta este aspecto. Véase especialmente el capítulo VIII acerca de la distribución de responsabilidades y recursos entre el gobierno central y el regional.
- ⁵ Véase Departamento Nacional de Planeación (1995).
- ⁶ Conviene aclarar que el ingreso tributario por explotación de petróleo, se canaliza a través de ECOPETROL, entidad que tiene una participación significativa de los impuestos totales.

REFERENCIAS

- Baer, W. y M. Birch eds. (1994) *Privatization in Latin America: New Roles for the Public and Private Sector* (Praeger).
- Banco de la República (1987) *Colombia: 20 años del Régimen de Cambios y de Comercio Exterior* (2 Volúmenes; Bogotá).
- Cárdenas, M. y C.E Juárez (1994) "Labor Issues in Colombia's Privatization: A Comparative Perspective" *Quarterly Review of Economics and Finance* (Vol. 34, Edición Especial, Verano, 1994).
- Carrasquilla, A. (1995) "Exchange Rate Bands and Shifts in the Stabilization Policy Regime" *IMF Working Paper Series* (WP/95/42, Abril).
- Carrasquilla, A. y N. Salazar (1992) "Sobre la Naturaleza del Ajuste Fiscal en Colombia" *Ensayos Sobre Política Económica* (No. 21, Junio).
- Departamento Nacional de Planeación (1991) *La Revolución Pacífica: Plan de Desarrollo Económico y Social 1990-1994* (Bogotá).
- Departamento Nacional de Planeación (1995) *El Salto Social* (Bogotá).

Dornbusch, R. y S. Edwards (1994) *Stabilization, Economic Reform and Growth* (Chicago, NBER Volumen de Conferencia).

Wiesner, E. (1992) *Colombia: Descentralización y Federalismo Fiscal* (Bogotá; Presidencia de la República, Departamento Nacional de Planeación).

Williamson, J. (1993) "Democracy and the Washington Consensus" *World Development* (Vol.21, No. 8 pp 1329-1336).

World Bank (1993) *Latin America and the Caribbean: A decade After the Debt Crisis* (Washington, The World Bank).