

Indicadores Fiscales *

El Estado realiza funciones de carácter económico con implicaciones directas e indirectas sobre el sistema de precios y, en general, sobre el desenvolvimiento de los mercados y los niveles de eficiencia y bienestar. Si se dedica a la producción, el Estado demanda insumos de la economía, incluida la mano de obra, y entrega su producto a los ciudadanos; por su parte, a través de la provisión el Estado puede dedicarse a comprar bienes y servicios finales que igualmente entrega a

los consumidores; finalmente, la regulación implica la disposición de medidas para limitar, cohibir o promover el comportamiento de los particulares y afectar así variables económicas como el consumo, el esfuerzo laboral, el ahorro y la inversión.

Cada sociedad ha resuelto en diferentes momentos la combinación entre lo público y lo privado y ha dispuesto la manera como ambos se relacionan y las funciones dominantes del Estado, para lo

* Elaborado por Diana María Cardona y Rodrigo Taborda. Con la colaboración del profesor Jairo Restrepo.

cual se ha valido de mecanismos de elección pública materializados en nuevas constituciones, leyes y programas de gobierno. En la actualidad, existe la tendencia a fortalecer el papel regulador del Estado y reducir su participación en la economía mediante privatizaciones en el consumo y en la producción.

En el caso colombiano, se presencia una coyuntura particular de déficit del gobierno central, ocasionado principalmente por las obligaciones dispuestas en la Constitución de 1991, el ciclo económico y las políticas del gobierno del presidente Samper (CIE, Perfil de Coyuntura Económica: segundo semestre de 1996). En el país se presenta una discusión profunda, en los planos académico y político, acerca del tamaño del Estado, del déficit fiscal y su financiamiento; particularmente, el debate se centra en las dos reformas más trascendentales de los últimos tiempos: seguridad social y descentralización.

En este número de Lecturas de Economía se presentan algunos indicadores relativos a las finanzas públicas de países seleccionados según su nivel de ingre-

so, con el propósito de brindar elementos para analizar la realidad del sector público colombiano en un contexto internacional. Para este propósito, han sido muy útiles tres trabajos sobre los cuales se recomienda su estudio detallado: el Informe de Desarrollo Mundial 1997, en el cual se ofrecen nuevos conceptos y recomendaciones para enfrentar el papel del Estado en un mundo cambiante (ver Anexo 1); el Informe de la Comisión de Racionalización del Gasto Público, que analiza la situación colombiana y precisa algunas recomendaciones para enfrentar el déficit (ver Anexo 2); y, los indicadores del sector público no financiero 1987-1995, información que está disponible para realizar proyectos de investigación y análisis especializados (Banco de la República, 1996).

La presentación y análisis de estos indicadores está organizada en dos partes: en la primera se realizan comparaciones internacionales relativas al tamaño de los gobiernos centrales, la estructura de ingresos y los gastos; en la segunda, se precisa la situación de Colombia en términos de la estructura del sector público por niveles de gobierno.

Tabla 1
Porcentaje de Ingresos tributarios del gobierno central 1995

	Renta, utilidades y ganancias de capital	Comercio internacional	Bienes y servicios domésticos	Contribuciones a la seguridad social	Otros impuestos	Ingresos por otras fuentes	
	Ingreso bajo					1980	1995
Etiopía	26.5	18.5	25.7	-	1.7	27.5	23.4
Mongolia	34.8	13.1	24.3	11.6	0.4	-	16.0
Ruanda	14.7	31.4	35.2	3.5	3.8	13.0	11.2
Gambia	13.3	42.4	38.0	-	0.4	7.4	5.9
India	19.7	23.3	32.9	-	0.2	19.5	23.8
Ghana	17.7	31.2	37.1	-	-	12.1	14.0
Zambia	33.5	18.5	42.5	-	0.1	6.4	5.1
Zimbabwec	44.4	19.0	26.3	-	0.8	10.4	9.3
Camerún	18.1	16.9	18.4	5.6	3.6	15.0	33.4
Nicaragua	11.2	19.4	45.1	11.8	5.3	9.5	6.6
China	33.5	17.7	29.2	-	0.8	37.4	19.4
Promedio	23.47	23.16	32.23	2.71	1.43	14.38	16.24
	Ingreso medio-bajo						
Bolivia	4.3	6.6	38.5	7.5	0.5	29.2	33.9
Filipinas	29.2	28.1	26.7	-	3.6	13.1	12.2
Guatemala	19.4	20.1	42.2	-	3.5	14.8	13.7
Ecuador	56.0	11.6	24.9	-	1.0	2.5	5.5
Rep. Domin	17.1	44.2	25.1	4.1	0.3	12.3	8.6
El Salvador	22.2	17.0	49.8	-	0.2	8.3	7.1
Paraguay	9.8	14.8	27.7	-	11.9	16.7	30.0
Colombia	39.3	9.7	37.2	-	0.7	14.4	13.2
Perú	12.5	9.8	49.3	12.3	7.3	9.1	8.6
Tailandia	28.4	17.6	40.7	1.1	0.8	9.3	9.1
Polonia	27.6	8.1	28.0	24.7	1.1	5.3	10.4
Venezuela	50.6	9.1	10.4	5.5	1.3	18.3	22.3
Promedio	26.37	16.39	33.38	4.60	2.68	12.77	14.55
	Ingreso medio-alto						
México	34.2	7.1	50.2	17.9	2.4	10.7	9.0
Brasil	16.3	1.9	19.2	30.1	5.2	29.5	27.2
Chile	18.1	9.6	45.2	6.7	3.7	21.1	16.7
Uruguay	7.3	5.6	32.4	30.1	8.4	6.4	5.6
Argentina	2.6	7.9	26.6	45.9	4.6	11.9	9.1
Sur África	50.9	2.9	34.9	1.8	1.3	8.7	6.5
Promedio	21.57	5.83	34.75	22.08	4.27	14.71	12.35
	Ingreso alto						
España	31.2	0.6	21.5	38.2	-	7.9	8.1
Italia	36.6	-	28.2	29.2	1.2	4.0	2.9
Canadá	49.3	2.6	18.2	18.4	-	12.5	11.4
Francia	17.7	-	27.5	44.1	2.0	7.7	6.8
USA	50.9	1.5	3.9	34.5	-	9.2	8.1
Japón	38.7	1.2	13.9	25.6	1.6	5.2	15.4
Alemania	15.5	-	25.5	47.7	-	6.2	6.2
Suiza	14.7	6.4	16.9	52.6	-	6.0	6.6
Australia	63.9	3.3	20.4	-	1.5	10.1	10.9
Reino Unido	35.2	0.1	32.3	16.9	0.1	10.7	8.3
Promedio	35.37	1.57	20.83	30.72	0.64	7.95	8.47

Fuente: World Development Report 1997. The state in a Changing World.. Banco Mundial

I. Contexto externo

Se tomaron unos 35 países, 15 de ellos latinoamericanos y 9 correspondientes a los países más desarrollados. Para efectuar las comparaciones entre países, se consideró la clasificación seguida a nivel internacional según el PNB per cápita (países de ingreso bajo, medio-bajo, medio-alto y alto).

A. Ingresos

• Impuestos:

La imposición indirecta es la mayor fuente de ingresos en los países seleccionados, excepto para los países de ingreso alto en donde predominan los impuestos directos. En orden de importancia, se destacan primero los ingresos gubernamentales por *impuestos a los bienes y servicios domésticos*, los cuales en general representan un poco más del 30% de los ingresos totales de los gobiernos centrales¹. En esta categoría se incluyen los recaudos sobre el

valor agregado, bienes, servicios e ingresos de monopolios fiscales.

En el nivel de ingresos bajos se destacan, con una participación alta de este tipo de impuestos, Nicaragua (45.1%) y Zambia (42.5%), mientras Camerún, tiene la más baja (18.4%); en los ingresos medio-bajo, El Salvador y Perú, con 49.8% y 49.3%, respectivamente, son los casos extremos; para Colombia, esta es la segunda fuente de ingresos del gobierno central, con el 37.2% de los recaudos totales; México, por su parte, tiene un 50.2% de ingresos por esta vía, entre los países de ingreso medio-alto. En el último grupo, en cambio, la importancia relativa de estos impuestos es inferior, con un 20.8% en promedio y una gran variación entre países (3.9% en Estados Unidos y 32.3% en Reino Unido, son los casos extremos.

Por su parte, los ingresos por impuestos *al comercio internacional* son una importante fuente de tributación indirecta para los paí-

1 Se emplean promedios aritméticos.

ses de ingreso medio-bajo, mientras que para los demás grupos de países se presenta una participación inferior, siendo la menor para los países de ingreso alto. Entre los países de ingresos bajos se destacan Gambia, Ruanda y Ghana, con un porcentaje de recaudo de 42.4%, 31.4% y 31.2%, respectivamente. Así mismo, para el grupo de ingreso medio-bajo República Dominicana es el país con mayor recaudo, con 44.2% de sus ingresos totales. El nivel para Colombia es de 9.7%, valor que comparte con varios países latinoamericanos como Venezuela, Perú, Chile y Bolivia. En los niveles superiores de ingreso la tendencia de los países es a tener un cobro inferior en términos relativos de este tipo de impuestos; se destacan Reino Unido, España y Japón con 0.1%, 0.6% y 1.2% respectivamente.

Por último, los *impuestos a la renta, utilidades y ganancias de capital* representan un promedio del 23.47% de los ingresos de ingresos bajos, en donde se destacan por su alta dependencia en este rubro Zimbabwe (44.4%) y Mongolia (34.8%), al contrario de Nicaragua (11.2%) y Gambia (13.3%). En los países de ingreso

medio-bajo, el recaudo de Venezuela y Ecuador por este impuesto supera el 50% de los ingresos estatales mientras que en el subnivel de ingreso medio-alto se destacan Uruguay y Argentina con un indicador bajo, 7.3% y 2.6%, respectivamente. Para Colombia, ubicada en este grupo, el 39.3% de los ingresos tributarios dependen de esta fuente. En los países de ingreso alto, el promedio 35.37%, es superior al de las demás clasificaciones, sobresalen Australia 63.9%, los Estados Unidos 50.9% y Canadá con 49.3%. Mientras Alemania y Suiza tienen bajos niveles de tributación de este tipo con 15.5% y 14.7%.

• Seguridad Social:

En los países de ingreso medio-alto y alto *las contribuciones a la seguridad social* constituyen una importante fuente de ingresos; en promedio, ocupa el segundo lugar para ambos grupos. En los países de ingreso bajo este bajo, en cambio, se presenta una participación inferior, lo cual puede responder a falta de información o a la inexistencia de un sistema de seguridad social amplio que permita incluir cualquier ser-

vicio relacionado con el rubro, así como a toda la población².

Entre los países de ingreso medio-bajo se destaca Polonia con 24.7%, entre los de ingreso medio-alto Argentina, Uruguay y Brasil presentan valores muy altos de 45% y 30%, y en el mismo grupo esta Sur África cuyas finanzas públicas dependen mínimamente de este rubro, solo 1.8% de sus ingresos provienen de esta fuente. Finalmente en los países de mayor ingreso se destacan Suiza (52.6%), Alemania (47.7%) y Francia (44.1%).

• Otros ingresos:

Los países seleccionados no muestran gran dependencia sobre *los ingresos por otras fuentes*. En este rubro se ubican los ingresos por multas o sanciones y principalmente la participación del estado en actividades productivas. Cabe destacar algunos países en los cuales los ingresos por este concepto son importantes: Bolivia 33.9%, Camerún 33.4%, Paraguay 30%,

Brasil 27.2%, Paquistán 26.8% y Etiopía con 23.4%. Los ingresos para Colombia por esta fuente son moderados, con una participación de 13.2%, similar a la registrada por Guatemala (13.7%), Japón (15.4%) y Chile (16.7%).

B. Gastos

• Clasificación económica:

Desde el punto de vista económico se consideran los siguientes tipos de gasto realizados por los gobiernos centrales: compra de bienes y servicios, pagos de salarios, intereses, subsidios y transferencias y gastos de capital.

En la tabla 2 podemos ver que el consumo de bienes y servicios disminuye mientras el nivel de ingreso aumenta, los gobiernos centrales de los países de ingreso bajo destinan un 43.85%, mientras que los de ingreso alto 21.87%. Así mismo ocurre con los salarios, posiblemente estos gobiernos contraten menor número de personas y funcionan más

2 Recuérdese que las cifras representan los ingresos de los gobiernos centrales, es posible que entidades gubernamentales descentralizadas en algunos países también participen de este tipo de ingresos.

Tabla 2

Gasto gobierno central por tipo económico 1995					
porcentaje del gasto total					
	Bienes y servicios	Salarios	Pago de intereses	Subsidios y otras transferencias corrientes	Gasto en capital
Ingreso bajo					
Etiopía	74.5	43.9	7.2	14.9	13.1
Mongolia	32.1	8.2	2.5	47.7	17.7
Ruanda	60.2	27.3	8.9	7.1	31.6
India	22.8	10.0	25.6	40.1	11.5
Gana	47.4	31.1	13.8	20.7	18.1
Zambia	37.6	19.6	18.4	16.9	26.0
Paquistán	45.7	-	23.7	13.7	16.8
Zimbabwe	55.1	38.0	15.5	18.2	11.1
Camerún	59.0	47.8	8.1	14.4	16.0
Nicaragua	47.9	27.9	10.7	19.2	22.1
Promedio	43.85	23.07	12.22	19.35	19.52
Ingreso medio-bajo					
Bolivia	58.0	32.8	8.3	13.5	20.2
Filipinas	42.5	28.0	29.8	9.9	17.8
Guatemala	50.2	34.4	11.4	15.5	25.6
Ecuador	46.1	42.2	22.7	11.2	16.7
Rep. Domin	33.9	22.9	6.1	10.2	48.7
El Salvador	51.3	41.9	13.2	17.4	16.8
Paraguay	53.7	42.4	7.0	22.5	16.8
Colombia	25.2	16.2	10.0	42.7	22.1
Perú	29.7	15.6	19.3	35.7	15.3
Tailandia	58.4	32.1	5.5	7.5	28.6
Polonia	26.1	14.1	10.3	60.1	3.5
Venezuela	30.9	24.4	17.4	34.7	15.4
Promedio	42.17	28.92	13.42	23.41	20.63
Ingreso medio-alto					
México	32.6	23.4	22.7	29.9	15.1
Brasil	15.1	8.7	44.5	47.3	3.2
Chile	28.4	18.6	6.3	50.9	14.4
Uruguay	30.3	15.8	5.9	57.5	6.3
Argentina	29.3	22.2	10.2	57.7	2.8
Sur África	47.4	31.9	15.2	29.0	8.4
Promedio	30.52	20.10	17.47	45.38	8.37
Ingreso alto					
España	20.5	14.9	10.2	61.7	7.7
Italia	15.3	11.7	21.8	56.5	6.0
Canadá	18.9	9.2	17.3	60.9	1.4
Francia	24.9	16.3	6.0	64.3	4.9
USA	25.3	9.3	14.6	55.7	4.4
Alemania	30.1	7.6	6.3	58.4	5.2
Suiza	30.4	5.0	2.8	62.0	4.8
Australia	23.5	10.0	5.5	65.7	5.2
Reino Unido	29.8	10.4	7.2	56.4	6.6
Promedio	21.87	9.44	9.17	54.16	4.62

Fuente: World Development Report 1997. The state in a Changing World. Banco Mundial.

eficientemente que en los países de bajo ingreso. En los subsidios y otras transferencias corrientes las diferencias de los promedios entre las regiones son mas claras. Los gobiernos de las naciones de ingreso alto distribuyen el 54.16% mientras que las de ingreso bajo y medio-bajo solo un 19.35% y 23.41%, respectivamente.

Para el *gasto en bienes y servicios* en el grupo de ingresos bajos, Etiopía presenta el mas alto nivel de gasto (74.5%). El estado colombiano con 25.2% destina relativamente poco frente a otras naciones de su mismo grupo como Tailandia con 58.4%, Bolivia con 58.0%, Paraguay con 53.7% y Guatemala 50.2%. La mayoría de los países de ingreso alto destinan entre un 25% y un 30% de su gasto, al consumo de bienes y servicios. Alemania, por ejemplo, gasta el 30.1% y Suiza 30.4%.

Respecto al *gasto en salario* se destacan en el grupo de ingreso bajo, Cámerún con 47.8% y Etiopía con 43.9%. Tres países latinoamericanos Ecuador, El Salvador y Paraguay comparten valores alrededor de 42%, Colombia, por otro lado, destina solamente 16.2%. Los países de ingreso alto

son mas homogéneos en este punto, asignan un 10%, sobresalen Suiza y Alemania por estar fuera de esta línea y presentar valores de 5.0% y 7.6%, respectivamente.

Sobre los *subsidios y otras transferencias* en el nivel de ingreso bajo son India y Mongolia quienes tienen las cifras mas altas, 40.1% y 47.7%, respectivamente. Colombia en su grupo ocupa el segundo lugar con 42.7% después de Polonia con 60.1%. Esta cifra para los países de ingreso alto es bastante significativa, en promedio, destinan 54% a transferencias y subsidios; en Australia es el 65% y en Francia el 64% de los gastos totales son asignados en esta actividad.

Respecto al *gasto en capital*, en el nivel de ingresos bajos, son Ruanda y Zambia quienes presentan los valores mas altos de 31.6% y 26%. En el grupo de Colombia, que presenta una cifra de 22.1%, sobresale República dominicana que destina el 48.7% de su gasto a esta actividad, seguida por Tailandia y Guatemala con 28.6% y 25.6%.

México y Chile, en el grupo de ingreso medio-alto, comparten valores alrededor de 15% y contrasta Argentina que, de parte del gobier-

Tabla 3

Gasto del gobierno central por función 1995					
porcentaje del gasto total					
Salud	Educación	Seguridad social y bienestar	Defensa	Otros	
Ingreso bajo					
Etiopía	4.2	12.4	5.8	30.2	47.5
Mongolia	2.4	3.6	22.2	11.3	60.5
India	1.7	2.0	-	15.1	81.3
Gana	7.8	23.0	7.0	4.7	57.6
Zambia	9.9	12.8	2.9	-	74.4
Camerún	4.8	18.0	1.0	9.4	66.8
Nicaragua	13.4	15.4	16.3	7.6	47.3
China	0.4	2.4	0.1	16.3	80.8
Promedio	5.58	11.20	6.91	11.83	64.53
Ingreso medio-bajo					
Bolivia	6.3	18.0	15.3	9.5	50.8
Filipinas	3.8	15.7	2.7	10.5	67.3
Guatemala	10.1	16.8	4.4	13.9	58.2
Rep. Domin	11.0	10.1	3.7	4.9	70.4
El Salvador	8.0	13.4	4.5	14.0	60.1
Paraguay	3.6	17.6	15.6	12.1	48.5
Colombia	5.4	18.3	8.3	8.0	60.1
Tailandia	7.6	21.3	3.6	15.6	51.8
Polonia	3.0	16.1	3.1	10.0	67.8
Promedio	6.53	16.37	6.80	10.94	59.44
Ingreso medio-alto					
México	3.0	23.7	21.0	3.8	48.6
Brasil	5.9	3.5	30.6	2.8	57.3
Chile	11.4	13.5	33.5	9.2	32.3
Uruguay	5.4	6.7	58.4	6.5	23.0
Argentina	2.2	7.0	47.5	6.8	36.4
Promedio	5.58	10.88	38.2	5.82	39.52
Ingreso alto					
España	6.2	4.4	39	3.7	46.7
Canadá	4.9	2.8	40.6	6.5	45.1
Francia	17.8	7.0	42.9	5.7	26.6
USA	16.9	1.8	28.5	19.3	33.6
Japón	1.5	6.2	37.5	4.4	50.3
Alemania	16.8	0.8	45.3	6.4	30.7
Suiza	20.7	2.7	46.0	7.1	23.4
Australia	12.9	7.4	32.5	7.7	39.5
Reino Unido	14	4.2	30.5	9.2	42.2
Promedio	12.41	4.14	38.09	7.78	37.57

Fuente: World Development Report 1997. The state in a Changing World. Banco Mundial

no central, solo destina el 2.8% de su gasto total a compra de bienes de capital. Entre los países industrializados pertenecientes al grupo de ingreso alto se destaca por el bajo porcentaje, Canadá (1.4%), y por alto, España (7.7%).

• Finalidad:

En la tabla 3 están los gastos del gobierno central por función, distribuidos entre salud, educación seguridad social, defensa y otros. Se puede observar cómo los países de ingreso alto destinan la mayor parte de su gasto a estos servicios asignando solo un 37.57% a otros gastos mientras que en los grupos de ingreso bajo y medio-bajo es 64.53% y 59.44% respectivamente. Lo que se debe intuir en estas cifras es el modo como gastan los gobiernos centrales, como distribuyen y que importancia dan a sus obligaciones; en especial, se destaca la importancia que tiene la seguridad social para los gobiernos centrales, en cada grupo de países.

Para el grupo de ingresos bajos la *salud* representa solo el 5% de los gastos totales, se destaca el esfuerzo de Nicaragua con 13.4%; mientras que en el grupo de ingreso medio-bajo, donde se ubica

Colombia con un porcentaje de 5.4, el valor mas sobresaliente es el de República Dominicana con 11%. Entre los países del ingreso medio-alto Chile es el que destina mayor parte de su gasto a la salud un 11.4%. En el grupo de países de ingreso alto Suiza con 20.7%, Francia con 17.8% y Estados Unidos con 16.9% presentan los niveles mas altos de gasto en este servicio.

En la *educación*, para el grupo de ingreso bajo Gana tiene el mayor gasto, 23% y China e India tienen los mas bajos, 2.4% y 2.0%, respectivamente. Tailandia y Colombia en el grupo de ingreso medio-bajo son los países que mayor porcentaje destinan al gasto en educación, Tailandia un 21.3% y Colombia 18.3; el resto de los países de esta categoría, tienen un nivel de gasto relativamente homogéneo a excepción de República Dominicana con 10.1%

En México, perteneciente al grupo de ingreso medio-alto, se destina 23.7% y en Chile 13.5%, siendo los mayores valores en esta clasificación. Para los países de ingreso alto, son Japón (6.2%) y Francia (7.0%) los primeros en gasto en educación.

El gasto en *seguridad social y bienestar* es superior en los países de mas alto ingreso, donde en general se destinan porcentajes mayores al 30%. De los países pertenecientes a ingresos bajos Mongolia con 22.2% y Nicaragua con 16.3% son quienes mas asignan a este servicio. Colombia con 8.3% ocupa el tercer lugar en su grupo después de Paraguay con 15.6% y Bolivia con 15.3%. En los grupos medio-alto y alto se destacan Uruguay con 58%, Argentina con 47%, Alemania con 45%, Francia con 42.9% y Canadá con 40.6%.

Respecto al gasto en *defensa*, en el grupo de ingreso bajo, lo destinado por Etiopía (30.2%) es bastante alto, mientras que Gana y Nicaragua solo destinan 4.7% y 7.6%, respectivamente. Entre los países del grupo de ingreso medio-bajo se destaca Tailandia (15.6%), El Salvador (14%) y Guatemala (13.9%). Mientras Colombia solo gasta 8%.

Entre los países de ingreso medio-alto y alto aquellos que destinan mayor parte de su gasto a la defensa son Chile con 9.2% y Argentina con 6.8%, y por los de ingreso alto Estados Unidos con 19.3%,

Reino Unido con 9.2%, Australia con 7.7% y Suiza con 7.1%.

Los gastos en *otros* son en general superiores a las participaciones anteriormente comentadas en todos los grupos de países, claro está que disminuye mientras el nivel de ingreso aumenta. Por ejemplo, en China y Mongolia, pertenecientes a ingresos bajos, el gasto en otros es de 80.8% y 60.5%. Entre los países de ingreso medio-bajo, están República Dominicana con 70.4%, Polonia 67.8% y Paraguay con 60.1%. Colombia destina el 60.1% de los gastos gubernamentales a otros gastos, existiendo áreas mas desprovistas como la educación o la seguridad social.

Para los países de ingreso medio-alto y alto el comportamiento de esta variable es mas moderado, solo Brasil con 57.3% y México con 48.6%, toman valores altos. Chile, Uruguay y Argentina parecen tener una mejor distribución de sus gastos en las prioridades del Estado. Entre los países de ingreso alto son Japón (50.3%) y España (46.7%) los que presentan los mas grandes índices, Suiza y Francia con 23.4% y 26.6%, tienen los mas bajos.

Tabla 4

Déficit-superavit del gobierno central					
porcentaje del PIB					
Ingreso bajo	1980	1995	Ingreso medio-alto	1980	1995
Gambia	-4.5	3.5	México	-3.0	-
Mongolia	-	-1.9	Brasil	-2.2	-
India	-6.5	-5.4	Chile	5.4	1.6
Gana	-4.2	-2.5	Uruguay	0.0	-2.8
Zambia	-18.5	-2.9	Sur África	-2.3	-6.2
Paquistán	-5.7	-4.8	Ingreso alto		
Camerún	0.5	-1.7	1980	1995	
Nicaragua	-7.2	-4.3	España	-4.2	0.0
Ingreso medio-bajo	1980	1995	Italia	-10.7	-10.5
Bolivia	-	-3.6	Francia	-0.1	-5.5
Filipinas	-1.4	-1.5	USA	-2.8	-2.3
Guatemala	-3.4	-1.2	Alemania	-	-2.5
Ecuador	-1.4	0.0	Suiza	-0.2	0.1
Rep. Dominicana	-2.6	0.0	Australia	-1.5	-0.1
El Salvador	-5.7	0.0	Reino Unido	-4.6	0.1
Paraguay	0.3	1.2			
Colombia	-1.8	-0.5			
Perú	-2.4	0.0			
Tailandia	-4.9	1.8			
Polonia	-	-2.3			
Venezuela	0.0	-4.1			

Fuente: World Development Report 1997. The State in a Changing World. Banco Mundial

C. Déficit

En la tabla 4. se presenta el déficit o superávit del gobierno central como porcentaje del PIB. En el grupo de ingresos bajos en 1995 Paquistán tenía el mayor déficit con 4.8%, le sigue Nicaragua con 4.3% del PIB después de haberlo reducido de 7.2% en 1980.

Colombia pasó de un déficit de 1.8% en 1980 a 0.5% en 1995, en su grupo; los mejores balances son de Ecuador, El Salvador y Perú que lograron reducir totalmente el déficit y en 1995 no había saldos negativos en sus finanzas publicas. Así como Tailandia que de un déficit de 4.9% pasa a un superávit de 1.8%. Entre los países de ingreso medio-alto y alto, debe destacarse el déficit de Uruguay 2.8%. Mientras que en el otro grupo, el Reino Unido redujo su déficit en 1980 de 4.6% a un superávit de 0.1%; así como España de 4.2% a 0%. Por su parte Francia elevo el déficit hasta 5.5% y Estados Unidos lo redujo de 2.8% a 2.3%.

II. La situación colombiana

A. Estructura del estado colombiano

Los ingresos consolidados del sector publico no financiero

por niveles muestran como desde 1987, para el gobierno nacional, contribuciones como las de las entidades de seguridad social han ido en ascenso, para 1995 representan 5.7% del PIB, fruto de las reformas adelantadas en este frente. (véase tabla 5)

Para los gobiernos departamentales los ingresos se han mantenido constantes desde 1987, 3.1% del PIB. Situación distinta muestran los municipios donde los ingresos han tenido un comportamiento ascendente, para 1990 representaban el 5.1% del PIB, para 1995 pasan al 6.3%, producto de los avances en el proceso de descentralización y al aumento de la participación de los municipios en los ingresos corrientes de la nación, este fenómeno puede apreciarse en el aumento en los ingresos del gobierno central que representaron para 1995 el 2.1% del PIB después de ser tan solo el 1.3% en 1990.

Comparando estas cifras con las de otros países se observa que en materia de descentralización los países mas grandes y ricos tienden a ser mas descentralizados en términos del porcentaje del ingreso y gasto publico total de las entidades

Tabla 5

Ingresos consolidados del sector publico no financiero*									
Por niveles. Como porcentaje del PIB									
Niveles	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995
Nacional	29.0	30.0	32.1	30.8	32.6	32.8	31.9	33.8	32.4
Gobierno central	10.4	11.5	11.7	9.8	12.1	13.0	13.4	16.5	13.3
Ent. descentralizadas	4.4	4.4	4.5	4.3	4.4	3.7	3.5	3.8	4.3
Ent. de seguridad social	2.0	2.1	2.2	2.4	2.8	3.0	3.6	4.7	5.7
Empresas no financieras	12.2	12.0	13.7	13.5	13.3	13.1	11.4	8.8	9.1
Departamental	3.1	3.0	3.1	3.1	3.1	3.1	3.1	3.1	3.1
Gobiernos centrales	1.4	1.4	1.4	1.4	1.4	1.4	1.4	1.3	1.3
Ent. descentralizadas	0.4	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5	0.6	0.7
Ent. de seguridad social	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2
Empresas no financieras	1.1	1.0	1.0	1.0	1.0	1.0	1.0	0.9	0.9
Municipal	4.3	4.7	5.2	5.1	5.4	5.4	5.6	6.1	6.3
Gobiernos centrales	1.1	1.2	1.3	1.3	1.3	1.4	1.6	1.9	2.1
Ent. Descentralizadas	0.3	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.3	0.3	0.3
Ent. de seguridad social	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1
Empresas no financieras	2.9	3.2	3.5	3.5	3.7	3.6	3.6	3.7	3.9
Total	36.5	37.7	40.4	38.2	41.1	41.3	40.6	42.9	41.8
Gastos consolidados del sector publico no financiero*									
Niveles	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995
Nacional	27.3	28.8	30.3	27.9	29.6	27.7	26.8	24.3	26.6
Gobierno central	5.5	6.4	6.6	6.7	7.2	6.6	7.6	7.3	7.7
Ent. descentralizadas	6.8	6.5	6.7	6.0	6.3	6.0	5.5	5.4	6.0
Ent. de seguridad social	2.2	2.2	2.4	2.5	2.7	2.9	3.2	3.8	4.8
Empresas no financieras	12.8	13.7	14.6	12.8	13.4	12.3	10.5	7.7	8.1
Departamental	5.7	5.8	5.8	5.6	5.5	5.5	5.7	5.7	5.8
Gobiernos centrales	1.6	1.6	1.7	1.6	1.6	1.5	1.8	1.7	1.7
Ent. descentralizadas	2.8	2.9	2.8	2.7	2.6	2.8	2.8	2.9	3.0
Ent. de seguridad social	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.3	0.2
Empresas no financieras	1.1	1.1	1.1	1.1	1.0	0.9	0.9	0.8	0.8
Municipal	6.5	6.8	7.8	7.6	7.7	8.1	8.3	9.0	8.9
Gobiernos centrales	1.8	1.9	2.3	2.3	2.6	2.7	3.3	3.8	4.1
Ent. Descentralizadas	0.5	0.6	0.6	0.6	0.7	0.7	0.9	1.0	0.9
Ent. de seguridad social	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1
Empresas no financieras	4.1	4.2	4.7	4.5	4.3	4.6	3.9	4.0	3.8
Total	39.5	41.4	43.9	41.1	42.7	41.3	40.7	39.0	41.3
Déficit o superávit	-2.9	-3.5	-3.6	-3.4	-2.3	-3.1	-1.1	2.5	-0.8

*Neto de transferencias. Incluye préstamo neto.

Fuente: Indicadores del sector publico no financiero. Consolidado 1980-1995. Banco de la República

territoriales. Sin embargo en términos agregados países industrializados se han centralizado más desde 1974. Esto es especialmente cierto para Reino Unido, mientras Australia, Francia, España y Estados Unidos, continúan descentralizando las funciones del gobierno. Los países en desarrollo se han vuelto más descentralizados desde los setenta -Brasil, Argentina y Colombia-. Se observa además que en la mayoría de países la descentralización del gasto ha avanzado más que la correspondiente a ingresos.

B. Tamaño y estructura financiera del sector público: consolidado de ingresos y gastos

1. Ingresos y Gastos

En el período 1987-1995 se presentó en Colombia una mejora en la situación fiscal, con disminución en el tamaño del déficit. Esta situación fue lograda gracias a un crecimiento moderado del gasto 6.4% real en promedio anual, inferior al comportamiento registrado por los ingresos 8.9%.

El mayor avance de los ingresos fue propiciado por los impues-

tos, los cuales aumentaron 2.5 puntos del PIB al comparar los años 1987 y 1995; por su parte, los ingresos no tributarios aportaron 2 puntos. Por el lado del gasto, se observa un aumento de los gastos corrientes (1.5 puntos del PIB entre los dos años en comparación), destacándose la mayor participación por parte de las transferencias, con un crecimiento del 13.6% real en promedio para los 8 años, en cambio, se presentó una disminución en la inversión luego de haberse iniciado la década de 1990.

En los años más recientes, se destacan algunos fenómenos que caracterizan la situación del sector público consolidado: los gastos corrientes comenzaron a crecer, a partir de 1994 por encima del crecimiento obtenido por los ingresos corrientes; dentro de los ingresos corrientes, los impuestos pierden participación y toman mayor importancia relativa los ingresos no tributarios, en especial los excedentes financieros de las entidades descentralizadas y los ingresos por privatizaciones; dentro de los gastos corrientes, cobran gran importancia las transferencias, con aumento de 1.9 puntos del PIB entre 1993 y 1995, lo cual está relacionado con las reformas a la seguridad

Tabla 6
Cambios en las finanzas territoriales. Países seleccionados
 (porcentaje de ingresos y gastos para todos los niveles de gobierno)

País	Gastos territoriales		Ingresos territoriales	
	1974	1994	1974	1994
Argentina	25	46	25	37
Australia	47	49	20	27
Brasil	30	38	23	25
Canadá	61	60	39	44
Chile	2	9	2	5
Colombia	25	33	16	18
Francia	18	19	6	13
Alemania	44	40	34	30
India	45	49	27	25
Indonesia	11	15	3	3
Irán	1	5	1	6
Malasia	18	14	13	8
Rumania	16	10	12	6
Sur Africa	24	41	4	12
España	10	34	5	12
Suecia	44	34	28	32
Tailandia	17	8	5	5
Reino Unido	33	28	15	8
Estados Unidos	45	44	33	36
Zimbabwe	26	25	24	15

Fuente: World Development Report 1997. The State in a Changing World. Banco Mundial.

social y la descentralización; los intereses de la deuda pública también comenzaron a crecer a partir de 1995, con aumento de 0.5 puntos del PIB en comparación con el año anterior; por último, se reduce la participación de la inversión en 0.5 puntos del PIB y se revierte la tendencia hacia el equilibrio fiscal.

En general el déficit que viene registrándose en los últimos años ha tenido que ver con el creciente aumento en responsabilidades del gobierno central, mientras los recursos de financiación no lo hacen con la misma dinámica, fruto de factores como la evolución de la economía, los cambios en el modelo de desarrollo, la evasión tributaria y en muchos casos la indisciplina fiscal y la influencia de intereses individuales y de grupos particulares en la ejecución de la política presupuestal.³

2. Provisión de bienes públicos

La Constitución Política de 1991 produjo algunos cambios de tipo institucional y nuevas demandas respecto a la provisión de bie-

nes públicos básicos (defensa y seguridad nacional, justicia, educación, salud y protección al medio ambiente), por tanto hubo cambios en el tamaño del Estado. En efecto, en la tabla 8, donde se clasifica el gasto del gobierno central según su finalidad, pueden observarse incrementos notables en todos los rubros excepto en otras finalidades y servicios económicos, estos últimos han reducido su participación entre 1987 y 1995 en casi 5 puntos porcentuales del PIB.

Defensa, seguridad y justicia: La grave situación de orden público que viene registrando el país en los últimos cinco años especialmente desde 1993 cuando se han intensificado los problemas de violencia, explican el comportamiento ascendente de los servicios públicos generales en donde se incluye el orden público y la seguridad el cual represento un 2.8% del PIB para 1995, igualmente el gasto en defensa aunque se ha mantenido constante desde 1993, 1.3%, muestra un aumento entre 1987 y 1995 de 0.4 del PIB. Sin embargo, como lo

3 Esta última situación fue advertida por la Comisión de racionalización del gasto y las finanzas públicas en su informe de junio de 1997.

TABLA 7

Variables	Situación fiscal. sector público no financiero. % del PIB								
	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995
Ingresos	36	37.1	39.7	37.4	39.4	40.1	40.1	40.9	40.7
A. Ingresos corrientes	35.8	37	38.5	37	39.3	39.1	39.9	38.9	40.2
A.1 Ingresos tributarios	13.1	14.4	14.2	12.8	14.2	14.8	15.2	16.2	15.6
A.2 Ingresos no tributarios	22.6	22.6	24.3	24.1	25.1	24.2	24.7	22.6	24.6
A.3 Ingresos por transferencias	0.1	0	0.1	0.1	0.1	0	0	0	0.1
Gastos	39.2	40.7	42.7	39.6	40	38.7	39.7	38.2	40.9
B. Gastos corrientes	31	31.2	32.3	31.1	31.6	31.1	30.6	29.7	32.5
B.1 Funcionamiento	22.7	23.8	24.2	23	23.3	22.9	22.6	21.1	22.4
B.2 Intereses y com. deuda pública	4.5	3.5	4	3.8	4.1	3.8	3.1	2.9	3.4
B.3 Gastos por transferencias	3.8	3.9	4.1	4.2	4.2	4.4	4.8	5.7	6.7
C. Déficit o ahorro corriente	5.6	6.6	6.7	6.5	7.8	7.2	9.3	8.1	7.9
D. Ingresos de capital	0.2	0.1	1.1	0.4	0.1	1	0.2	2	0.5
E. Gastos de capital	8.1	9.5	10.4	8.5	8.4	7.6	9.1	8.5	8.4
F. Préstamo neto	-0.2	0.1	0.4	0.7	1	1.4	0.4	-1.3	-0.6
G. Déficit o superávit total	-2.9	-3.5	-3.6	-3.4	-2.3	-3.1	-1.1	2.5	-0.8

Fuente: Indicadores del sector público no financiero 1987-1995. Banco de la República. 1996

TABLA 8
Gasto según finalidad. Sector público no financiero. % del PIB

Finalidades	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995
Servicios públicos generales	3.9	4.4	5	4.9	6.1	5.5	5.8	5.9	6.4
Servicio de defensa	0.9	1.1	1.2	1.1	0.9	1.1	1.3	1.3	1.3
Educación	3.1	3	3.2	3.1	3.1	3.3	3.7	3.4	3.8
Sanidad	1.1	1.3	1.3	1.3	1.2	1.3	1.4	1.9	2.3
Seguridad, asistencia y bienestar social	3.2	3.3	3.6	3.7	3.9	4.2	4.6	5.4	6.1
Vivienda y ordenación urbana y rural	0.6	0.6	0.7	0.7	0.8	0.7	0.8	1.1	0.8
Otros servicios sociales y comunitarios	0.8	1	0.9	0.9	0.8	0.7	0.8	0.8	0.8
Servicios económicos	21.2	23	24	21.6	21.8	20.7	19.3	16.3	16.4
Otras finalidades	9.3	9.1	10.9	10.1	12.8	11.8	8.9	10.2	8
Total	44.2	47	50.9	47.4	51.4	49.3	46.5	46.3	46

Fuente: Indicadores del sector público no financiero 1987-1995. Banco de la República. 1996

señala la Comisión de gasto, la tendencia creciente de los recursos asignados a la fuerza pública en su conjunto no muestran correspondencia entre mayores asignaciones y buenos resultados, la situación de orden público continúa agravándose.

Educación: Su aumento puede explicarse por los esfuerzos que se han adelantado en los últimos años en cuanto a su modernización, con el proceso de descentralización se transfiere a las entidades territoriales recursos del presupuesto nacional para este fin. Su aumento entre 1987 y 1995 de 0.7 del PIB pese a no ser el más alto, en 1995 representó el 3.8% del PIB. La pregunta es: ¿este incremento se ha traducido en mejoras en la calidad y la cobertura?

Salud y seguridad social: El gasto en salud presentó el crecimiento más significativo de los gastos por finalidad pasando de 1.1% del PIB en 1987 a 2.3% del PIB en 1995. El aumento en seguridad y asistencia social son explicados por la reforma al sistema de seguridad

social - Ley 100/93-; que aumentó entre 1993 y 1995 1.5% del PIB, para el Estado la salud y las pensiones se han convertido en dos de sus mayores obligaciones aunque la expedición de la Ley 100 constituye un avance importante en varios frentes, el esfuerzo fiscal es grande y se deben hacer revisiones al funcionamiento del sistema para evitar comprometer una mayor parte del PIB en este gasto⁴.

B. Situación fiscal departamental

Con el proceso de descentralización iniciado desde 1991, se buscó dar un manejo autónomo de los recursos a las regiones. Es así como se evidencia un incremento real, en promedio anual, de los ingresos por transferencias (situado fiscal) entre 1990 y 1995 de 12.3% que significa la más importante fuente de ingreso para el gobierno descentralizado.

Sin embargo la situación de las finanzas públicas departamentales no es mejor que la del sector público en su totalidad, se observa un per-

4 Al respecto ver anexo 2, Comisión del Gasto 1997.

TABLA 9

Situación fiscal. Administración pública departamental. Miles de millones de pesos constantes de 1990									
	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988
Ingresos									
Ingresos corrientes	640.64	699.51	742.53	764.62	804.35	762.10	823.45	857.3	859.4
A.1 Ingresos tributarios	221.34	223.75	218.22	240.51	255.22	255.25	272.45	280.2	288.8
A.2 Ingresos no tributarios	78.29	89.03	97.48	85.99	89.42	79.87	83.43	90.9	87.4
A.3 Ingresos por transferencia	324.84	365.44	401.52	431.67	454.25	427.73	472.86	486.1	483.2
Gastos									
B. Gastos corrientes	546.44	648.42	668.57	712.69	714.07	673.88	715.43	730.1	774.3
B.1 Funcionamiento	468.01	563.19	584.60	631.93	628.83	592.54	628.17	634	670.2
B.2 Intereses deuda pública	5.06	6.02	8.70	8.22	9.18	10.15	12.35	14.4	17.9
B.3 Gastos por transferencias	71.76	80.18	77.36	78.10	79.96	74.13	77.76	81.7	86.2
C. Déficit o ahorro corriente	77.73	58.14	79.60	68.90	91.93	86.44	98.63	111	
D. Ingresos de capital	9.52	10.36	10.72	9.43	10.09	7.22	7.48	7.6	6.3
E. Gastos de capital	78.35	79.45	80.59	81.08	112.87	98.05	140.42	145.8	145.2
F. Préstamo neto	-6.37	3.77	-10.11	-8.36	-0.09	-11.97	7.35	5.1	7.4
G. Déficit o superávit total	-64.25	-31.30	-67.50	-44.02	-47.29	-46.64	-17.02	-32.4	-69.8
	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995		
Ingresos									
Ingresos corrientes	941.9	963.8	976.7	1088.7	1273.5	1411.6	1642		
A.1 Ingresos tributarios	311.4	318.2	330.2	352.9	391.1	406.1	440.1		
A.2 Ingresos no tributarios	96.7	107.7	118.2	135	176.1	204.2	251.7		
A.3 Ingresos por transferencia	533.9	537.8	528.3	600.8	706.4	801.2	950.2		
Gastos									
B. Gastos corrientes	791.2	788.9	799.5	897.7	1058.2	1224.6	1409.8		
B.1 Funcionamiento	682.3	681.3	693.7	785.4	932.4	1041.9	1190.5		
B.2 Intereses deuda pública	17.6	25.6	27	26	27.9	50.1	79.3		
B.3 Gastos por transferencias	91.3	81.9	78.8	86.3	97.9	132.5	140		
C. Déficit o ahorro corriente									
D. Ingresos de capital	10.6	3.4	3.7	6.2	11.2	10.1	44.1		
E. Gastos de capital	158.9	148.4	169.8	176.2	249.3	243.7	238.9		
F. Préstamo neto	11	13	14.3	11.8	17	7.9	7.2		
G. Déficit o superávit total	-19.2	-1.8	-28.7	-20.6	-69.2	-54.4	7		

Fuente: Indicadores del sector público no financiero 1987-1995. Banco de la República. 1996

Nota: tipo de cambio real 1990 = 502.26 (\$/US\$)

sistente déficit desde 1980 a raíz de la alta participación de los gastos de funcionamiento, explicado por los aumentos en las nominas locales. Si se observa con detalle la tabla 10 presenta una situación similar a la del total del sector público, grandes crecimientos en materia de seguridad y asistencia social, sanidad y educación, explicadas por las reformas ya mencionadas. Cabría la pregunta de si estos aumentos en el situado fiscal han mostrado una mayor autonomía fiscal en las regiones o si por el contrario se han traducido en un mayor derroche por parte del gobierno descentralizado.

C. Situación fiscal municipal

La descentralización y la Ley 60/93 que determinó un aumento en la participación de los municipios en los ingresos corrientes de la nación explican los importantes aumentos que vienen presentando los ingresos por transferencias, representando para 1995 el 49% de

los ingresos corrientes de los municipios. La segunda fuente mas importante de ingresos fueron los tributarios en los cuales se destacan el impuesto de industria y comercio, predial y complementarios reportando los mayores recursos.

Es notorio el déficit que se registra desde 1988 agravándose en 1993 y 1994, esta situación puede atribuirse, de nuevo, al creciente gasto en salud con un incremento del 48% real en promedio anual entre 1990 y 1995, seguidos por la educación y los servicios públicos generales. (Tabla 12).

Si se comparan estos resultados de los últimos 10 años con la administración pública departamental se encuentra que en materia de déficit los resultados mas preocupantes están en los municipios, a pesar de contar con mayores transferencias de recursos, que implicaron un incremento en el tamaño del Estado en estos años.

TABLA 10

Gasto según finalidad. Administración pública departamental. Miles de millones de pesos constantes de 1990									
Finalidades	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995
Servicios públicos generales	119.1	112.4	116.3	120.5	134.6	144.8	171.7	173.5	201.7
Educación	372.3	374.8	396.9	388.6	388.5	445.1	536.3	583.9	649.6
Sanidad	149.8	187.9	175.6	171.8	166.8	192.9	243.1	309.5	364.8
Seguridad, asistencia y bienestar social	54.5	55.3	57.9	59.4	59.5	67.6	84.9	113.4	120.4
Vivienda y ordenación urbana y rural	13.7	13.7	15.5	13.3	13.8	10.4	14.6	18.4	17.1
Otros servicios sociales y comunitarios	16.3	16.4	20	19.6	18.7	7.2	35.9	28.1	28.7
Servicios económicos	140.6	149.4	161.1	150.9	174.6	183.1	210.9	203.5	195
Otras finalidades	46.8	50.4	61.4	64.1	67.1	71.3	87.8	96.7	135.1
Total	913.2	960.4	1005.3	988.2	1023.7	1132.4	1385.2	1526.9	1712.5

Fuente: Indicadores del sector público no financiero 1987-1995. Banco de la República. 1996

Nota: tipo de cambio real 1990 = 502.26 (\$/US\$)

TABLA 11

Situación fiscal. Administración pública municipal. Miles de millones de pesos constantes de 1990									
	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988
Ingresos									
Ingresos corrientes	249.11	271.44	283.74	316.20	341.17	358.16	406.43	458	488.3
A.1 Ingresos tributarios	124.94	132.84	136.16	149.42	168.37	170.51	186.47	196.7	205.5
A.2 Ingresos no tributarios	38.36	39.62	41.66	44.76	48.38	57.62	64.12	71.8	80.2
A.3 Ingresos por transferencia	90.16	112.75	119.07	143.62	141.78	125.09	155.12	189.6	202.6
Gastos									520.7
B. Gastos corrientes	170.91	185.41	207.37	225.64	225.57	256.90	297.15	316.9	347.4
B.1 Funcionamiento	168.63	191.09	200.69	215.86	228.86	218.62	233.16	252.5	271.4
B.2 Intereses deuda pública	5.23	6.31	9.43	10.47	12.54	16.69	22.37	23.3	23.6
B.3 Gastos por transferencias	33.17	23.29	25.29	28.91	31.23	32.33	39.43	41.4	52.4
C. Déficit o ahorro corriente	78.05	85.10	78.21	96.08	95.53	105.60	114.07	145.9	152.1
D. Ingresos de capital	5.33	4.96	4.56	1.99	2.88	2.39	3.82	5.8	12.8
E. Gastos de capital	59.24	94.24	94.14	111.46	100.13	108.76	139.21	139.3	173.3
F. Préstamo neto	-0.10	-0.21	-0.14	0.02	0.02	0.10	0.13	0.1	0.5
G. Déficit o superávit total	0.28	1.11	1.15	1.28	0.99	1.02	1.55	1.1	-21.8
	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995		
Ingresos									
Ingresos corrientes	564	586.3	671.3	803.5	1082.3	1280.5	1549		
A.1 Ingresos tributarios	230.9	226.5	245	283.3	376.1	474	524		
A.2 Ingresos no tributarios	90.4	87.6	104.4	115.4	149.7	196.4	257.1		
A.3 Ingresos por transferencia	242.7	272.3	321.8	404.9	556.4	610.1	767.8		
Gastos	624.1	629.3	734.6	834.7	1178.1	1473.1	1716.6		
B. Gastos corrientes	394.3	416.3	476.3	551.6	697.3	874.5	1093.7		
B.1 Funcionamiento	303.2	327.2	363.6	427.7	545.9	684.9	839.2		
B.2 Intereses deuda pública	28.3	37.5	44.8	55.2	66.3	90.7	135.1		
B.3 Gastos por transferencias	62.7	51.6	67.9	68.7	85.2	98.9	119.4		
C. Déficit o ahorro corriente	182.8	178.1	207.6	267.4	399.1	441.1	502.8		
D. Ingresos de capital	10.4	6.9	8.5	13	29.9	42.3	64.1		
E. Gastos de capital	229.8	213.1	258.3	283.1	480.9	598.5	622.9		
F. Préstamo neto	3	5.7	3.6	3.7	4.6	-0.9	-3.9		
G. Déficit o superávit total	-52.6	-58.1	-58.8	-24	-99.7	-166.8	-46.9		

Fuente: Indicadores del sector público no financiero 1987-1995. Banco de la República. 1996

Nota: tipo de cambio real 1990 = 502.26 (\$/US\$)

TABLA 12

Gasto según finalidad. Administración pública municipal. Miles de millones de pesos constantes de 1990									
Finalidades	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995
Servicios públicos generales	223	251	311	215.9	247.9	257.2	327	399.9	499.6
Educación	40.2	61.8	58.8	90.3	98.4	114.5	157	204	246.4
Sanidad	26.1	27.6	32.5	35.2	41.4	55.6	90	127.9	235.9
Seguridad, asistencia y bienestar social	28.5	29.8	36.5	40.2	45.9	56.9	63	79.5	88.7
Vivienda y ordenación urbana y rural	19.8	26.7	39.1	38	54.9	52.2	70	18.4	17.1
Otros servicios sociales y comunitarios	13.7	16.2	21.7	25.1	31	34.9	46.2	62.5	60.9
Servicios económicos	81.8	85	99.6	152.6	174	212.3	363.2	401.6	346.1
Otras finalidades	50.5	59.3	77	64.1	67.1	71.3	87.8	96.7	135.1
Total	483.7	557.3	676.3	677.9	781.3	904.4	1258.2	1568.6	1835

Fuente: Indicadores del sector público no financiero 1987-1995. Banco de la República. 1996

Nota: tipo de cambio real 1990 = 502.26 (\$/US\$)

Anexo 1

Reformulación de las funciones del estado según el Informe de desarrollo mundial 1997

Establecer concordancia entre lo que el estado quiere hacer y lo que esta en capacidad de hacer	Aumentar la capacidad de las instituciones que llevan a cabo correctamente su labor	Facilitar las acciones colectivas mundiales
<p>Existen tres niveles de participación del Estado en la economía que determinan así mismo las funciones que esta en capacidad de desarrollar.</p>	<p>Los proyectos recomendados para reforzar las instituciones son:</p>	<p>Es importante la cooperación internacional para el desarrollo y bienestar de las economías</p>
<ul style="list-style-type: none"> • Funciones básicas: Provisión de bienes públicos, estabilidad macroeconómica, salubridad, provisión de agua potable, infraestructura y protección a los desamparados. • Funciones intermedias: Manejo de externalidades, regulación de monopolios, seguridad social (pensiones y subsidio al desempleo). En esta etapa es primordial el trabajo conjunto con el sector privado para una oferta apropiada de tales servicios. • Funciones avanzadas: Coordinación industrial y manejo de mercados inexistentes. 	<ul style="list-style-type: none"> • Establecer reglas y restricciones claras sobre los poderes públicos (el ejecutivo, la rama legislativa y judicial) para fomentar un ambiente de seguridad y estabilidad en la actividad económica. • Promover relaciones competitivas hacia el interior y exterior de las entidades públicas. Debe existir un ambiente de competencia entre las agencias públicas y privadas que permita la participación del sector privado en las actividades que usualmente realiza el Estado. • Fomentar la creación de mecanismos de participación ciudadana para que organizaciones no gubernamentales, grupos católicos o pequeñas comunidades, por ejemplo, intervengan como veedores o actores, en las decisiones estatales. 	<ul style="list-style-type: none"> • Fomentar y reforzar la competencia externa. • Promocionar las acciones colectivas globales para: manejar adecuadamente las crisis regionales, promover una estabilidad global y proteger el medio ambiente

Anexo 2

Informe Comisión de racionalización del gasto y las finanzas públicas en Colombia

	Diagnóstico	Recomendaciones
Sistema pensional	<p>Uno de los problemas mas urgentes que debe resolver el país, las acciones deben dirigirse hacia la atención <u>el</u> a la deuda pensional pasada, el prolongado periodo de transición y la pensión mínima obligatoria, la eliminación de los regímenes especiales y el estudio de la viabilidad financiera del sistema pensional de prima media.</p>	<p>Liquidación de las cajas públicas pensionales insolventes, inicial un balance de la situación pensional territorial. Que en el fondo único de transferencias a las entidades territoriales se haga explícito el monto de los bonos pensionales. El gobierno central debe construir su propio fondo de pasivos pensionales alimentado por el producto de la venta de activos.</p>
Descentralización	<p>Las transferencias a las entidades territoriales, representan un problema importante para el fisco, se han atado de forma inconveniente a los ingresos corrientes <u>de la</u> nación. Las transferencias pese a su aumento no indican una mayor autonomía fiscal en las regiones. El sistema no produce una mayor eficiencia económica, ni una mejor distribución de las oportunidades, objetivos que se trazaron al inicio del proceso.</p>	<p>Expedición de una Ley territorial orgánica que permita: adoptar un sistema de transferencias intergubernamentales que consulte las necesidades regionales en materia de educación y salud mediante un sistema de capitación. Otorgar autonomía a las instancias regionales para definir cuando las transferencias son diferentes a educación y salud. Consolidar en un solo fondo el monto total de las fuentes de las transferencias intergubernamentales y vincular su crecimiento al del PIB de cada año. Definir las responsabilidades de las regiones evitando la fragmentación territorial. Revisar el sistema tributario de las entidades territoriales</p>
Infraestructura y gestión fiscal.	<p>Ante el atraso de la infraestructura y la dificultad para asignación de recursos el presupuesto publico para este fin, la Comisión propone:</p>	<p>Separar claramente la planeación, ejecución y regulación en el sector infraestructura. Gestión comercial de las empresas publicas dedicadas a la infraestructura. Que sea el <u>Conpes</u> quien maneje y replantee la política petrolera. Reformar e fondo nacional de regalías respecto a los aportes fiscales y su distribución; la nación como propietaria del subsuelo debe recibir al menos el 50% de las regalías</p>

	Diagnóstico	Recomendaciones
Sistema presupuestal y control del gasto	Partiendo del principio de que el presupuesto es el instrumento por excelencia del sistema de planificación recomienda:	Fortalecer el sistema nacional de planeación. Eliminar la dicotomía entre Ministerio de Hacienda y la Dirección Nacional de Planeación. Para controlar el gasto debe haber primero orden interno en las finanzas publicas. Desarrollar un plan de información que garantice mayor fluidez de datos.
Defensa y seguridad	La Comisión considera este punto como uno de los mas críticas dentro del gasto publico y recomienda:	Replantear el plan logístico y operativo para enfrentar el conflicto interno. Y no aumentar el numero de efectivos militares. Congelar el monto real del gasto militar al nivel de 1996 durante tres años. Establecer un sistema de pensiones para militares lisiados en acción y retirados por escalafón. Congelar el gasto de la justicia por tres años al nivel de 1996. Ampliar la cobertura del servicio de justicia de un modo diferente a ensanchar el aparato judicial. El gasto en la rama judicial y en la Fiscalía General de la Nación debe estar condicionado al establecimiento de metas claras que sean verificables mediante indicadores que conduzcan a solucionar la congestión e ineficiencia.

Referencias

Banco de la República. *Indicadores del sector público no financiero 1987-1995*. Santafé de Bogotá. 1996.

Comisión de racionalización del gasto y de las finanzas públicas. Santafé de Bogotá. Junio. 1997

The World Bank. *World Development Report 1997. The state in a changing world*. Oxford. 1997.