

Estrategia de inversión pública y efectos macroeconómicos, del Plan

Las decisiones en materia de composición del gasto público son la expresión más concreta de la voluntad política del Plan de Desarrollo. Este capítulo resume la estrategia de gasto a

partir de los principales programas de gobierno, sus efectos sobre las finanzas públicas consolidadas y sus fuentes de financiamiento. Se muestra, en particular, la decisión de hacer un gran esfuerzo para incrementar la inversión social en Colombia, al elevarla de un promedio de 8,0% del PIB durante la década de los ochenta y alrededor del 12,0% del PIB en 1994 a un 14,6% en 1998. El Plan contempla inversiones públicas adicionales importantes en infraestructura vial, ciencia y tecnología, desarrollo agropecuario y medio ambiente. Los fundamentos de las estrategias que subyacen detrás de estas propuestas de gasto se analizan en los siguientes capítulos del Plan.

Para incrementar el gasto público en estas áreas estratégicas, el gobierno reducirá los gastos en otros sectores, hará uso de los recursos que contempla la política de concesiones y privatizaciones, contará con aumentos previstos en los recaudos tributarios y hará mejoras sustanciales en la administración tributaria. No obstante, para garantizar la estabilidad y cumplir las metas de reducción de la inflación y defensa de la tasa de cambio, es necesario mantener las tasas tributarias establecidas por la Ley 6a. de 1992 y hacer un esfuerzo de racionalización de los tributos existentes que genere mayores ingresos al gobierno nacional. El gobierno presentará un proyecto de ley al Congreso que contemple estas reformas.

Cabe anotar que a diferencia de los demás capítulos del Plan, las cifras analizadas en este capítulo se refieren en su mayoría a operaciones efectivas de caja y no a apropiaciones, con el fin de mantener la consistencia con los escenarios fiscal y macroeconómico que se presentan en las secciones II y III.

1. LA RECOMPOSICIÓN DEL GASTO PÚBLICO

El Plan de Desarrollo identifica tres áreas críticas para la inversión pública en el país en los próximos años. La primera es la inversión social. *El Salto Social* que propone la administración es esencial, no sólo como base para la construcción de una sociedad más solidaria, sino como un poderoso motor de desarrollo, ya que invierte en el recurso productivo más importante de una nación: el capital humano. La segunda es la estrategia de competitividad para la internacionalización. Esta estrategia exige incrementar el gasto público en tres áreas: desarrollo vial, desarrollo científico y tecnológico, e inversión rural. Por último, como punto de partida en el largo camino que debe recorrer el país para revertir el deterioro ambiental que ha acumulado en las últimas décadas, el gobierno nacional debe aumentar las inversiones en la recuperación y defensa del medio ambiente.

A. La inversión social

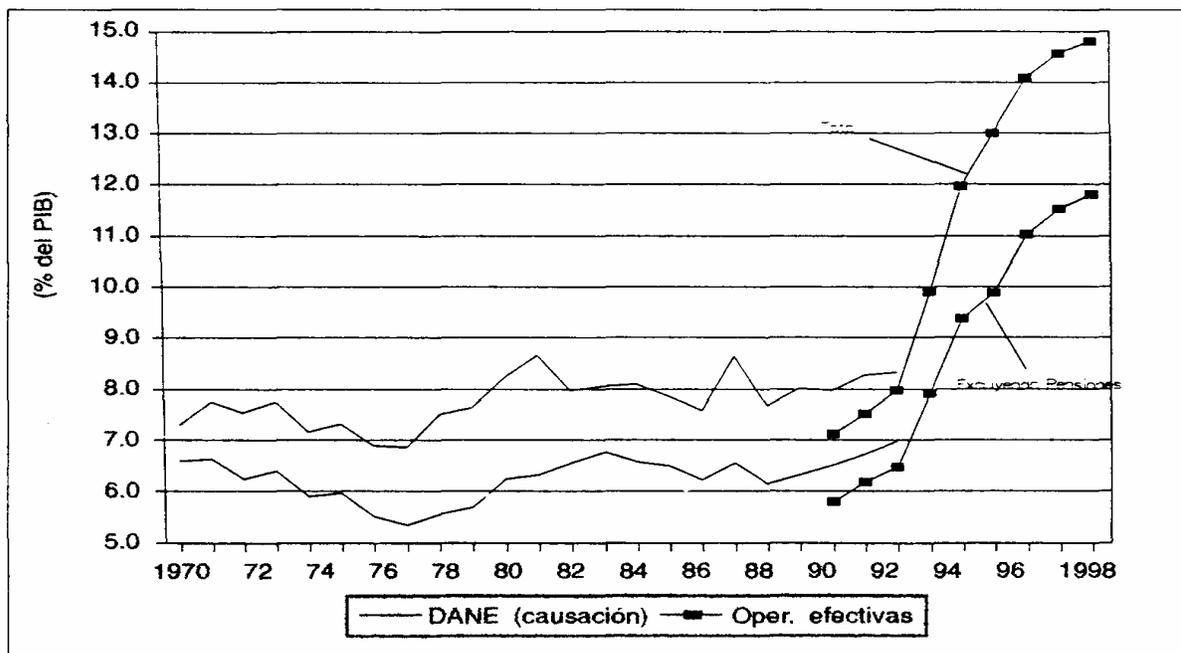
En las dos últimas décadas, la inversión social en Colombia ha fluctuado entre el 7 y el 9% del PIB. Durante este gobierno, los mayores aumentos del gasto público se destinarán al sector social (gráfico 4.1).

Para el sector público en su conjunto, la inversión en capital fijo y transferencias regionales destinada al sector social se incrementará del 3,5% del PIB entre 1991-1994 al 6,3% del PIB en este cuatrienio y el total de la inversión social pasará del 9,3 al 14,1% (cuadros 4.1 y 4.2). En el contexto

del proceso de descentralización, gran parte del gasto adicional, en especial en educación, salud, y agua potable y saneamiento básico, será realizada por los departamentos y municipios, con transferencias de la nación y aquellas asignadas en el PLAN DE INVERSIONES AL SISTEMA DE COFINANCIACIÓN.

Los mayores recursos se destinarán a una variedad de programas. En términos cuantitativos, los más importantes serán aquellos asociados al desarrollo de la educación básica, al sistema de salud y a la RED DE SOLIDARIDAD SOCIAL. Esta última incluye programas de vivienda social rural y urbana, empleo, nutrición y apoyo para mujeres jefes de hogar, entre otros.

GRÁFICO 4.1
GASTO SOCIAL
 (Con pensiones y sin ellas)



Aunque cuantitativamente menos importantes en términos de recursos fiscales, conviene resaltar los aumentos destinados a los programas de democratización de la propiedad, en especial los de desarrollo campesino —reforma agraria y desarrollo rural integrado— y microempresas. Igualmente, la inversión social incluye los programas creados por la Ley 100 de 1993 destinados al pago de pensiones de ancianos indigentes. El impulso a la política cultural, que tendrá como puntal el futuro Ministerio de la Cultura, también recibirá un aumento importante de recursos.

B. La política de competitividad

El significativo atraso que presentan el desarrollo científico y tecnológico y la infraestructura constituye un obstáculo para el mejoramiento de la competitividad de la economía colombiana. Así mismo, la crisis del sector rural exige un esfuerzo dirigido a capitalizar el sector a través de un importante incremento en la inversión pública y privada.

CUADRO 4.1

EJECUCIÓN HISTÓRICA DE LA INVERSIÓN EN CAPITAL FIJO Y TRANSFERENCIAS REGIONALES DE INVERSIÓN SOCIAL, 1990-1998 (% del PIB según operaciones efectivas de caja)

SECTOR	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1991-1994	1995-1998
1. SECTOR SOCIAL	2,10%	2,44%	2,73%	3,95%	4,99%	5,13%	6,33%	6,72%	7,02%	3,53%	6,30%
1.1. TRANSFERENCIAS	1,51%	1,78%	2,14%	2,11%	3,57%	3,79%	4,67%	5,04%	5,34%	2,65%	4,71%
1.2. ADMINISTRACION CENTRAL	0,57%	0,63%	0,53%	0,78%	1,34%	1,21%	1,55%	1,60%	1,64%	0,82%	1,50%
1.3. SEGURIDAD SOCIAL	0,02%	0,02%	0,05%	0,06%	0,08%	0,13%	0,11%	0,08%	0,05%	0,05%	0,09%
2. DEFENSA	0,07%	0,01%	0,09%	0,13%	0,06%	0,04%	0,25%	0,18%	0,04%	0,07%	0,13%
3. JUSTICIA	0,01%	0,02%	0,01%	0,03%	0,05%	0,06%	0,09%	0,13%	0,15%	0,03%	0,11%
4. INFRAESTRUCTURA AGRICOLA	0,25%	0,24%	0,21%	0,29%	0,28%	0,24%	0,42%	0,42%	0,47%	0,25%	0,39%
5. INFRAESTRUCTURA	3,22%	3,03%	3,09%	4,18%	3,08%	3,63%	4,10%	4,75%	4,94%	3,35%	4,36%
5.1. SECTOR TRANSPORTE	1,53%	1,46%	1,52%	1,68%	1,60%	1,65%	2,12%	2,71%	3,11%	1,56%	2,40%
5.2. SECTOR MINERO	0,68%	0,63%	0,95%	1,59%	0,74%	0,89%	1,01%	0,98%	0,81%	0,98%	0,92%
5.3. SECTOR ELECTRICO	0,55%	0,62%	0,30%	0,47%	0,47%	0,68%	0,56%	0,76%	0,71%	0,47%	0,68%
5.4. SECTOR COMUNICACIONES	0,46%	0,31%	0,32%	0,44%	0,27%	0,41%	0,41%	0,30%	0,30%	0,34%	0,36%
6. INDUSTRIA Y COMERCIO	0,31%	0,37%	0,04%	0,08%	0,01%	0,02%	0,03%	0,03%	0,03%	0,12%	0,03%
7. ADMINISTRACION DEL ESTADO	0,32%	0,20%	1,13%	0,28%	0,02%	0,15%	0,13%	0,16%	0,17%	0,41%	0,15%
9. OTROS	0,11%	0,24%	0,21%	0,14%	0,11%	0,23%	0,32%	0,45%	0,59%	0,17%	0,40%
TOTAL	6,39%	6,55%	7,52%	9,08%	8,59%	9,50%	11,67%	12,84%	13,43%	7,94%	11,86%

CUADRO 4.2
EJECUCIÓN HISTÓRICA DEL GASTO PÚBLICO TOTAL, 1990-1998
 (% del PIB según operaciones efectivas de caja)

SECTOR	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1991-1994	1995-1998
1. SECTOR SOCIAL	7,11%	7,51%	7,97%	9,91%	11,97%	13,01%	14,09%	14,56%	14,80%	9,34%	14,11%
1.1. TRANSFERENCIAS	1,51%	1,78%	2,14%	3,11%	3,57%	3,79%	4,67%	5,04%	5,34%	2,65%	4,71%
1.2. ADMINISTRACION CENTRAL	3,01%	3,07%	2,84%	2,82%	3,20%	2,97%	3,30%	3,44%	3,50%	2,98%	3,30%
1.3. SEGURIDAD SOCIAL	2,60%	2,66%	2,99%	3,98%	5,21%	6,25%	6,12%	6,08%	5,96%	3,71%	6,10%
2. DEFENSA	1,16%	1,07%	1,15%	1,63%	1,76%	1,67%	1,97%	1,91%	1,79%	1,40%	1,83%
3. JUSTICIA	0,40%	0,40%	0,44%	0,73%	0,64%	0,65%	0,67%	0,70%	0,71%	0,55%	0,68%
4. INFRAESTRUCTURA AGRICOLA	0,47%	0,42%	0,39%	0,44%	0,44%	0,36%	0,54%	0,54%	0,59%	0,42%	0,51%
5. INFRAESTRUCTURA	5,85%	6,73%	6,19%	6,07%	4,68%	5,49%	5,61%	6,13%	6,29%	5,91%	5,88%
5.1. SECTOR TRANSPORTE	2,04%	2,07%	2,01%	2,07%	1,82%	1,85%	2,33%	2,90%	3,29%	1,99%	2,59%
5.2. SECTOR MINERO	1,94%	2,57%	2,58%	2,20%	1,26%	1,42%	1,57%	1,46%	1,32%	2,15%	1,44%
5.3. SECTOR ELECTRICO	1,18%	1,53%	0,94%	0,96%	0,99%	1,39%	1,06%	1,21%	1,11%	1,11%	1,19%
5.4. SECTOR COMUNICACIONES	0,68%	0,55%	0,67%	0,82%	0,61%	0,82%	0,65%	0,55%	0,56%	0,66%	0,65%
6. INDUSTRIA Y COMERCIO	0,33%	0,39%	0,07%	0,10%	0,04%	0,07%	0,09%	0,09%	0,09%	0,15%	0,09%
7. ADMINISTRACION DEL ESTADO	1,05%	0,90%	1,76%	0,98%	1,20%	1,26%	1,08%	1,11%	1,10%	1,21%	1,14%
9. OTROS	0,18%	0,31%	0,28%	0,29%	0,21%	0,35%	0,44%	0,56%	0,71%	0,27%	0,51%
TOTAL	16,55%	17,74%	18,25%	20,14%	20,94%	22,86%	24,50%	25,61%	26,07%	19,27%	24,76%

CUADRO 4.3

PLAN DE INVERSIONES: MEDIO AMBIENTE, CIENCIA Y TECNOLOGÍA Y SECTOR AGROPECUARIO
(% del PIB según apropiaciones)

AÑOS	SECTOR AGROPECUARIO					
	MEDIO AMBIENTE	CIENCIA Y TECNOLOGIA	INVERSION SOCIAL RURAL	INFRAESTRUCTUR AGRICOLA	CIENCIA Y TECNOLOGIA AGROPECUARIO	TOTAL
1991	0,09%	0,18%	0,20%	0,22%	0,10%	0,52%
1992	0,07%	0,17%	0,23%	0,25%	0,09%	0,57%
1993	0,07%	0,25%	0,19%	0,31%	0,06%	0,56%
1994	0,09%	0,20%	0,34%	0,29%	0,05%	0,68%
1995	0,13%	0,18%	0,33%	0,28%	0,08%	0,69%
1996	0,17%	0,31%	0,45%	0,49%	0,10%	1,04%
1997	0,22%	0,36%	0,46%	0,42%	0,11%	0,99%
1998	0,27%	0,44%	0,48%	0,45%	0,12%	1,05%
1991-1994	0,08%	0,20%	0,24%	0,27%	0,08%	0,58%
1995-1998	0,20%	0,32%	0,43%	0,41%	0,10%	0,94%

La política de ciencia y tecnología del gobierno ha establecido el objetivo de elevar del 0,5 al 1,0% del PIB la inversión total del país en desarrollo científico y tecnológico entre 1995 y 1998. Con ello se alcanzarán niveles aceptables en comparación con los patrones internacionales. Para lograr este objetivo, el gobierno debe incrementar los recursos destinados a investigación y difusión de tecnología del 0,18 al 0,44% del PIB durante el cuatrienio, lo que significa que financiará cerca de la mitad de la inversión total prevista en ciencia y tecnología (cuadro 4.3).

En cuanto a infraestructura, el doble efecto de la actualización del país en materia de transporte, energía y telecomunicaciones, y los nuevos desarrollos petroleros, exigirán recursos cuantiosos en los próximos cuatro años. Según lo indica el capítulo 6, el Plan de Desarrollo prevé que las inversiones en estos sectores se incrementarán en un 115% con relación a los cuatro años precedentes; sin embargo, la mayor parte de este crecimiento recaerá sobre el sector privado, lo cual refleja la política de vincular mayores recursos de este sector como elemento esencial para reducir las deficiencias de la infraestructura del país, desarrollar esquemas de inversión y prestación de servicios más eficientes, y concentrar los recursos del Estado en aquellos campos con mayor impacto social o donde las fallas de mercado son más evidentes.

No obstante el énfasis otorgado a las inversiones privadas en estos sectores, las urgentes necesidades en el frente vial y la participación del Estado en los desarrollos eléctricos y petroleros exigirán que la inversión pública aumente del 3,4% del PIB en el período 1991-1994 a 4,4% en promedio durante la actual administración (cuadro 4.1).

Por su parte, las mayores inversiones públicas en el sector agropecuario se elevarán del 0,7 al 1,1% del PIB entre 1994 y 1998 (cuadro 4.3). Estas sumas representan los costos de los programas que ha diseñado la administración en materia de adecuación de tierras, incentivo a la capitalización rural, comercialización y sanidad agropecuaria, así como los mayores montos destinados a desarrollo rural campesino y desarrollo tecnológico agropecuario, que forman parte de los programas sociales y del plan nacional de ciencia y tecnología, en este orden. Adicionalmente, una parte significativa de los mayores recursos asignados a educación, salud, la Red de Solidaridad Social y otros programas sociales se destinarán al sector rural, donde los índices de pobreza y la baja cobertura de los servicios del Estado exigen una atención preferencial.

C. Desarrollo sostenible

Las inversiones en desarrollo sostenible, incluyendo los recursos que la Ley 99 de 1993 destinó al sector —fundamentalmente una participación o sobretasa al impuesto predial— y aquellos asignados por la Ley de Regalías, se elevarán del 0,4% en 1995 al 0,5% del PIB en 1998. Por su parte, los recursos destinados por el presupuesto nacional a este sector pasarán de representar en promedio 0,09% del PIB en 1994 al 0,27% en 1998.

D. Cambios globales en la composición de la inversión pública

Las prioridades establecidas en el Plan implican cambios importantes en la composición de la inversión pública. La participación sectorial en la inversión total en los promedios de este Plan frente al cuatrienio anterior indica que el sector social aumentará su participación del 48,5 al 57,3%, al igual que la participación de las inversiones en desarrollo vial, medio ambiente, y ciencia y tecnología. En la perspectiva histórica, se puede apreciar que el mayor esfuerzo en justicia, defensa y seguridad ya ha culminado. El leve descenso en la participación de infraestructura energética y de telecomunicaciones en la inversión total es el resultado del aumento sustancial de la participación del sector privado en la financiación de dichos sectores.

II. RESULTADOS FISCALES GLOBALES Y FINANCIAMIENTO DEL PLAN

De acuerdo con las metodologías tradicionales, los escenarios fiscales globales que sirven de base para el PLAN DE INVERSIONES se expresan en términos de operaciones efectivas del gobierno central y del sector público consolidado. Este análisis incluye, por lo tanto, los rezagos esperados en la ejecución de los presupuestos asignados, previendo una reducción gradual de dichos rezagos en relación con los patrones de los últimos años. Estos escenarios se han realizado con base en los siguientes supuestos:

1. Los gastos de funcionamiento del gobierno central, excluyendo transferencias, se proyectaron con base en el crecimiento de la inflación y en el comportamiento previsto de la planta, salarios reales y la compra de bienes y servicios de cada sector. De acuerdo con el resumen que se presenta en el cuadro 4.4, dichos gastos se reducen gradualmente del 4,2 al 3,9% del PIB durante el cuatrienio.
2. Las transferencias a los departamentos y municipios se distribuyen de acuerdo con las leyes vigentes y evolucionan, por lo tanto, en función de los ingresos corrientes y de las participaciones previstas.
3. La inversión del gobierno central se eleva del 2,6% en 1994 al 4,8% del PIB durante el cuatrienio, teniendo en cuenta una mejora gradual en los índices de ejecución.
4. Los ingresos del sector descentralizado se proyectaron de acuerdo con los supuestos de bases volumétricas, precios de los escenarios macroeconómicos y los gastos de funcionamiento con base en los datos históricos.

El cuadro 4.4 presenta el escenario de ingresos totales del gobierno central con base en los siguientes supuestos:

- a) Se mantienen las tasas impositivas de la Ley 6a. de 1992. Bajo esta premisa y las mejoras previstas en la gestión tributaria, los ingresos tributarios se elevan ligeramente a lo largo del período de ejecución del Plan.

b) Se mantiene durante los cuatro años una activa política de privatizaciones y se otorgan concesiones en telecomunicaciones que, en conjunto, generan ingresos adicionales para el gobierno central de un 0,7% del PIB en promedio durante el cuatrienio.

c) Para garantizar, sin embargo, un balance fiscal global positivo durante todo el cuatrienio, objetivo que se considera esencial para cumplir con las metas macroeconómicas en materia de inflación y defensa del tipo de cambio real, es necesario realizar un esfuerzo tributario adicional. Cabe anotar que cualquier reforma tributaria puede aumentar las tasas impositivas en forma general, o bien elevar los recaudos al racionalizar la estructura tributaria, reducir o eliminar exenciones o descuentos. Es esta última alternativa la que favorece la actual administración. La racionalización de la estructura tributaria propuesta representa recaudos que se elevan gradualmente hasta alcanzar el 1,4% del PIB en 1998 que, teniendo en cuenta las transferencias a las entidades territoriales, representa un ingreso neto para el gobierno central del 0,8% del PIB.

Con los anteriores supuestos, el sector público consolidado alcanza un superávit promedio del 0,2% del PIB durante el cuatrienio y las finanzas públicas se encuentran equilibradas durante los cuatro años del gobierno (cuadro 4.5). El balance público superavitario es el resultado de un sector central deficitario y un sector descentralizado con excedentes financieros. En efecto, el déficit del gobierno central alcanza en promedio 3,5% del PIB durante el cuatrienio, resultado que se explica en gran parte por el incremento sustancial de las transferencias a municipios y departamentos, sin las cuales el gobierno central presentaría un ahorro sustancial. Lo anterior exige, por lo tanto, una continua transferencia de recursos desde el sector descentralizado hacia el gobierno nacional a través de inversiones forzosas de las entidades esta tales, incluido el ISS, en títulos de deuda del gobierno.

Adicionalmente, el gasto real del sector público consolidado se incrementará a una tasa anual promedio del 8,8% durante la administración. Dicho gasto, neto de transferencias intragubernamentales, se elevará del 30,3 al 34% del PIB entre 1994 y 1998, manteniéndose dentro de patrones normales para países como el nuestro. Este incremento es compatible con los objetivos macroeconómicos señalados en el capítulo anterior y con un crecimiento del PIB del 5,7% real anual en promedio durante el cuatrienio, lo que representa una tasa de crecimiento por habitante superior a la que alcanzó el país durante la fase de mayor crecimiento económico en el último medio siglo, el período 1967-1974.

En cuanto al financiamiento, el Plan prevé que el saldo de la deuda externa del gobierno central se mantendrá constante en términos del PIB, lo cual equivale a un endeudamiento nuevo de aproximadamente 1.233 millones de dólares por año a partir de 1996. Estos recursos se obtendrán tanto de la banca multilateral como de la banca comercial y la emisión de bonos en el mercado internacional. El resto de las necesidades del gobierno central se obtendrán en el mercado nacional, como inversiones de los fondos de pensiones privados u otros agentes. En cualquier caso, la ausencia de un déficit público consolidado implica que las necesidades netas de financiamiento del gobierno nacional se verán contrarrestadas por disminuciones en dichas necesidades en el caso del resto de entidades públicas, con lo cual no se presenta una presión global sobre el mercado de capitales.

III. IMPACTO MACROECONÓMICO DEL PLAN DE DESARROLLO

A. Crecimiento de la actividad productiva

Para analizar los efectos potenciales del Plan de Desarrollo sobre el comportamiento sectorial y agregado de la economía colombiana, se ha utilizado como herramienta el modelo de equilibrio general computable del DNP. Con este instrumento se simulan, en particular, los efectos del plan de inversión en infraestructura y la inversión social.

Las ventajas de la inversión en infraestructura han sido ampliamente estudiadas a nivel internacional¹ y empíricamente verificadas para economías como la colombiana². En efecto, los estudios demuestran que un aumento del capital en infraestructura de 1% incrementa la productividad multifactorial en 0,14%, al elevar la rentabilidad privada y estimular la inversión.

Con respecto a la inversión social, la nueva teoría del crecimiento en señala que aumentos en los niveles de educación y salud de la población, además de mejorar la distribución del ingreso y reducir los niveles de pobreza, incrementan la productividad laboral y generan las condiciones para la innovación tecnológica. La evidencia empírica para Colombia apoya estas hipótesis³. En efecto, estimaciones recientes muestran que la productividad laboral tiene una elasticidad de 0,09 con respecto al gasto público en educación y del 0,06 con respecto al gasto público en salud⁴.

Con base en estas premisas y al tratar de cuantificar los efectos del Plan de Desarrollo, se realizaron cuatro simulaciones: la primera supone que ni la inversión en infraestructura ni la inversión social se incrementan durante el próximo cuatrienio —como tampoco la productividad— con respecto al cuatrienio anterior; la segunda supone que la inversión social permanece constante y la inversión en infraestructura crece según lo previsto en el Plan; en la tercera la inversión en infraestructura es constante y la inversión social crece según lo previsto en el Plan; y en la última simulación se conjugan ambos tipos de inversiones.

Los resultados de las simulaciones, que se resumen en el cuadro 4.6, indican lo siguiente:

¹ David Aschauer, "Is Public Expenditure Productive?", *Journal of Monetary Economics*, 24, No. 2, marzo de 1989.

² José Darío Uribe, "Infraestructura física, clubes de convergencia y crecimiento económico: alguna evidencia empírica", *Coyuntura Económica*, FEDESARROLLO, abril de 1993. Fabio Sánchez, "El papel del capital público en la producción, inversión y el crecimiento económico en Colombia", en Roberto Steiner (comp.), *Estabilización y crecimiento: nuevas lecturas de macroeconomía*, Santafé de Bogotá, Tercer Mundo, 1994. También el trabajo de Claudia Stevenson y Fabio Sánchez, "Diagnóstico de la infraestructura colombiana y su relación con la producción y la competitividad", Documento DNP, marzo de 1995.

³ Juan Luis Londoño, "Income Distribution During the Structural Transformation: Colombia 1938-1988", tesis doctoral, Universidad de Harvard, 1990.

⁴ El modelo de equilibrio general incorpora los efectos de la inversión en infraestructura sobre productividad total de los factores y de la inversión social sobre la productividad laboral.

1. En ausencia de inversión social y en infraestructura —escenario 1—, el crecimiento promedio de la economía colombiana en el próximo cuatrienio sería cercano al 3,8 o 3,2%, si se excluye el petróleo. Los sectores productores de bienes comercializables internacionalmente diferentes de café y petróleo tendrían un desempeño poco dinámico, 2,5%, por debajo de las tasas de crecimiento del período 1990-1994; por tanto, disminuiría el tamaño relativo de los sectores agropecuario e industrial.

CUADRO 4.5
SECTOR PÚBLICO NO FINANCIERO NETO DE TRANSFERENCIAS, 1994-1998
 (% del PIB según operaciones efectivas de caja)

	1994			1995			1996			1997			1998		
	Central	Descenr	TOTAL												
Ingresos Totales	17,0%	15,9%	32,9%	14,7%	17,3%	32,0%	15,8%	16,9%	32,7%	16,5%	16,9%	33,4%	17,0%	17,0%	34,0%
Ingresos Corrientes	14,4%	14,9%	29,3%	14,1%	16,3%	30,4%	15,1%	15,6%	30,7%	15,6%	15,4%	31,0%	16,3%	15,4%	31,7%
Ingresos Tributarios	12,6%	6,9%	19,4%	12,6%	7,6%	20,2%	13,5%	7,6%	21,1%	14,0%	7,5%	21,5%	14,5%	7,3%	21,8%
Ingresos no Tributarios	1,8%	9,0%	10,8%	1,5%	9,9%	11,4%	1,6%	9,2%	10,8%	1,5%	9,0%	10,5%	1,8%	9,2%	11,0%
De la propiedad	0,0%	0,3%	0,3%	0,0%	0,2%	0,2%	0,0%	0,1%	0,2%	0,0%	0,1%	0,1%	0,0%	0,1%	0,1%
Superávit de Operación	0,0%	6,6%	6,6%	0,0%	7,8%	7,8%	0,0%	7,3%	7,3%	0,0%	6,8%	6,8%	0,0%	6,8%	6,8%
Otros	1,8%	2,1%	3,8%	1,5%	1,9%	3,4%	1,6%	1,8%	3,4%	1,5%	2,0%	3,6%	1,8%	2,2%	4,1%
Transferencias	0,0%	0,6%	0,6%	0,0%	0,4%	0,4%	0,0%	0,3%	0,3%	0,0%	0,4%	0,4%	0,0%	0,3%	0,3%
Ajuste 1/	0,0%	-1,5%	-1,5%	0,0%	-1,6%	-1,6%	0,0%	-1,6%	-1,6%	0,0%	-1,4%	-1,4%	0,0%	-1,4%	-1,4%
Ingresos de Capital	2,6%	1,0%	3,6%	0,6%	1,0%	1,6%	0,7%	1,3%	2,0%	0,9%	1,5%	2,4%	0,7%	1,6%	2,3%
Venta Activos Fijos	2,6%	0,0%	2,7%	0,6%	0,1%	0,7%	0,7%	0,1%	0,8%	0,9%	0,1%	1,0%	0,7%	0,1%	0,8%
Transferencias	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%
Ajuste 1/	0,0%	0,9%	0,9%	0,0%	0,8%	0,8%	0,0%	1,2%	1,2%	0,0%	1,4%	1,4%	0,0%	1,5%	1,5%
Gastos Totales y Préstamo Neto	16,2%	14,1%	30,3%	17,4%	13,9%	31,3%	19,4%	13,1%	32,5%	20,2%	13,1%	33,4%	20,9%	13,1%	34,0%
Gastos Corrientes	13,3%	7,3%	20,7%	14,5%	7,0%	21,4%	15,5%	6,0%	21,5%	15,6%	5,8%	21,5%	16,0%	5,8%	21,8%
Salarios	3,0%	3,8%	6,9%	3,2%	3,6%	6,8%	3,2%	4,0%	7,2%	3,1%	4,0%	7,1%	3,0%	4,1%	7,2%
Operaciones Comerciales	1,1%	2,7%	3,8%	1,0%	1,8%	2,8%	1,0%	1,8%	2,8%	0,9%	1,9%	2,9%	0,9%	2,0%	2,9%
Intereses	1,5%	1,9%	3,3%	1,7%	1,7%	3,3%	1,9%	1,3%	3,2%	2,1%	1,2%	3,3%	2,2%	1,2%	3,5%
Externos	0,7%	0,7%	1,4%	0,6%	0,6%	1,3%	0,6%	0,6%	1,2%	0,6%	0,5%	1,1%	0,6%	0,6%	1,2%
Internos	0,8%	1,2%	1,9%	1,0%	1,1%	2,1%	1,3%	0,7%	2,1%	1,5%	0,7%	2,1%	1,6%	0,7%	2,3%
Transferencias 2/	0,3%	6,3%	6,6%	0,4%	8,0%	8,4%	0,3%	7,9%	8,2%	0,3%	7,9%	8,1%	0,2%	7,9%	8,1%
Ajuste	7,4%	-7,4%	0,0%	8,1%	-8,1%	0,0%	9,1%	-9,1%	0,0%	9,3%	-9,3%	0,0%	9,6%	-9,6%	0,0%
Otros	0,0%	0,1%	0,1%	0,0%	0,1%	0,1%	0,0%	0,1%	0,1%	0,0%	0,1%	0,1%	0,0%	0,1%	0,1%
Gastos de Capital	2,6%	7,2%	9,8%	2,5%	7,4%	9,9%	3,6%	7,4%	11,0%	4,3%	7,6%	11,9%	4,8%	7,4%	12,2%
Formación Bruta de Capit	2,6%	6,5%	9,0%	2,5%	6,6%	9,2%	3,6%	6,8%	10,4%	4,3%	7,1%	11,4%	4,8%	6,9%	11,7%
Transferencias	0,0%	0,8%	0,8%	0,0%	0,7%	0,7%	0,0%	0,5%	0,5%	0,0%	0,5%	0,5%	0,0%	0,5%	0,5%
Préstamo Neto	0,3%	-0,4%	-0,2%	0,4%	-0,4%	0,0%	0,3%	-0,3%	0,0%	0,3%	-0,3%	0,0%	0,1%	-0,1%	0,0%
Balance SPNF	0,8%	1,8%	2,60%	-2,7%	3,4%	0,70%	-3,6%	3,8%	0,22%	-3,7%	3,7%	0,00%	-3,8%	3,9%	0,04%

1/ Diferencia entre ingresos y gastos por transferencias

2/ Las totales son al sector privado (neías), las de gobierno central incluyen las regionales y locales

Marzo 16 - 95

2. Como se observa en el escenario 2, la inversión programada en infraestructura física tiene un efecto importante sobre la economía colombiana, al elevar el promedio de crecimiento al 4,6% anual, 0,8 puntos porcentuales por encima de los registros alcanzados en el escenario 1. A nivel sectorial, se aprecia una recuperación de las ramas productoras de bienes comercializables. Así, la agricultura no cafetera presenta un crecimiento promedio cercano al 1,6% anual y la industria al 4,8% anual, 0,6 y 1,1 puntos, respectivamente, por encima del escenario 1. La inversión en infraestructura permitirá, por lo tanto, elevar el ritmo de crecimiento, suavizar los efectos nocivos de la bonanza petrolera sobre los sectores internacionalmente comercializables y sentar las bases para un crecimiento más dinámico en el futuro.

3. El escenario 3 incorpora el efecto aislado de la inversión social sobre la economía colombiana en el próximo cuatrienio. En este escenario el crecimiento sería 4,8% anual en promedio, superior en un punto al que se presentaría en el escenario 1. Al igual que en el caso anterior, se aprecia una recuperación de la producción agropecuaria no cafetera e industrial, que crecen 1,8 y 0,3 puntos porcentuales por encima del escenario base.

4. El escenario 4 incorpora el efecto conjunto de la inversión social y la inversión en infraestructura. En este escenario el crecimiento alcanzaría 5,7% anual en promedio durante los cuatro años, superior en 1,9 puntos al que se presentaría en el escenario 1. Se nota una fuerte recuperación de la producción de bienes internacionalmente comercializables: la agricultura no cafetera presenta un crecimiento promedio cercano al 3,7%, 2,7 puntos más alto que en el escenario 1, y la industria crece al 5,9%, 2,2 puntos por encima del escenario 1.

Como se aprecia, el efecto conjunto de las políticas del Plan trae como resultado un mejor desempeño macroeconómico, lo cual es, por supuesto, coherente con la existencia de importantes relaciones de complementariedad entre los gastos en infraestructura física y social con la producción de bienes y servicios. La mejoría resultante en el incremento del capital humano y en la productividad permite ampliar las posibilidades de crecimiento de la economía en el mediano y largo plazos.

B. Comportamiento de la balanza de pagos

Las proyecciones macroeconómicas indican que el país presentará para el período 1995-1998 una sólida balanza de pagos. Si bien se registrará un déficit en cuenta corriente de 4,5% del PIB en promedio, éste se financiará con movimientos autónomos de capital y endeudamiento externo que no comprometen la exposición financiera del país. Como se observa en el cuadro 4.6, el déficit en cuenta corriente neto de inversión extranjera es en promedio 1,2% del PIB, compatible con una reversión del proceso de revaluación del peso y con las necesidades de ahorro externo de una economía con altas tasas de crecimiento. Se observa, además, crecimiento dinámico de las exportaciones, que aumentan a una tasa real promedio de 10,3%, por encima del crecimiento del PIB. Esta dinámica permitirá que las exportaciones no tradicionales incrementen su participación en el PIB de 6,6 a 7,9%, situación que refleja tanto los aumentos en la productividad del sector de exportaciones no tradicionales como la reversión gradual del proceso de revaluación del peso. Por

su parte, la balanza de servicios mantendrá el déficit relativo histórico causado por el pago de intereses de la deuda externa y la remisión de utilidades.

La cuenta de capital presentará un aumento significativo en los montos de inversión extranjera, que tendrá en 1995 su mayor relación con el PIB, 4,1%, y alcanzará en promedio 3,3%. Finalmente, la relación deuda externa total/PIB se mantendrá estable en 0,29 en el cuatrienio.

C. Consistencia financiera

El ejercicio de consistencia financiera radica básicamente en observar si las metas macroeconómicas no se ven afectadas por el tamaño del déficit o superávit fiscal y su financiamiento. En otras palabras, un déficit determinado debe ser financiado con una composición balanceada de recursos internos y externos, pues un exceso de endeudamiento ex terno pone en peligro las metas de inflación (a través del aumento de oferta de moneda doméstica) o de tasa de cambio real (a través del aumento de oferta de divisas); a su vez, un exceso de endeudamiento interno puede elevar las tasas de interés o dejar al sector privado sin recursos para financiar la inversión al deprimir el crecimiento.

CUADRO 4.6
PROYECCIONES DE LAS PRINCIPALES VARIABLES MACROECONÓMICAS

PROYECCIONES DE LAS PRINCIPALES VARIABLES MACROECONÓMICAS																						
	E1				E2				E3				E4				PLAN COMPLETO					
	91-94	95-98	95-98	95-98	95-98	95-98	95-98	95-98	95-98	1995	1996	1997	1998	1995	1996	1997	1998	1995	1996	1997	1998	
Tasas de crecimiento geométricas (Promedios por período)																						
PIB	4.3	3.8	4.6	4.8	5.7	6.0	5.1	5.4	6.3	4.5	3.2	4.0	4.2	5.2	5.6	4.8	4.9	5.4	5.4			
PIB no minero	1.8	3.7	4.7	4.8	5.9	5.5	5.3	5.7	7.2	2.3	1.0	1.6	2.8	3.7	3.8	3.2	4.0	4.0	4.2			
PIB COMERCIALIZABLE	3.3	3.7	4.8	4.0	5.9	5.8	5.5	5.9	6.3	Minería	-1.7	17.0	17.0	17.0	17.0	15.4	11.5	17.0	24.3			
PIB NO COMERCIALIZABLE	6.4	3.8	4.6	4.9	5.5	6.4	4.8	5.2	5.6	Construcción	6.5	4.1	4.3	4.5	6.2	4.8	4.5	7.0	8.7			
Comercio	3.2	5.2	5.7	5.9	5.1	6.4	4.6	5.0	4.4	Resto	7.3	3.4	4.3	4.6	5.6	6.5	5.0	5.1	5.7			
EXPORTACIONES (Bienes y servicios)	5.7	6.5	6.9	7.1	10.3	10.3	8.4	9.0	13.6	Exportaciones no tradicionales	13.9	4.7	5.3	5.8	8.5	6.3	8.3	9.4	10.1			
IMPORTACIONES (Bienes y Servicios)	25.0				5.1	19.0	5.5	1.5	2.4													
BALANZA DE PAGOS (% PIB) (Dólares corrientes)																						
Exportaciones de bienes					15.1	14.1	14.6	15.0	16.5	No tradicionales	7.5				7.2	6.6	7.0	7.5	7.9			
Importaciones de bienes	14.2				17.2	17.6	17.4	17.0	16.9	Balanza comercial	0.7				-2.2	-3.5	-2.8	-1.9	-0.4			
Balanza comercial	-3.8				-3.4	-3.2	-3.1	-3.4	-3.9	Balanza servicios	2.8				1.1	1.1	1.1	1.1	1.0			
Transferencias	-0.3				-4.5	-5.6	-4.8	-4.2	-3.3	Balanza cuenta corriente	1.9				3.3	4.1	3.5	3.0	2.6			
Balanza cuenta corriente										Inversión extranjera directa												
Inversión extranjera directa										Balanza en cuenta corriente neto de inversión extranjera	1.7				-1.2	-1.5	-1.3	-1.2	-0.7			
Balanza en cuenta corriente neto de inversión extranjera										Deuda externa / Exportaciones	2.4				2.4	2.1	2.1	2.4	1.8			
Deuda externa / Exportaciones	0.3				0.17	0.17	0.18	0.18	0.17	Deuda pública / PIB	0.1				0.11	0.12	0.11	0.11	0.11			
Deuda pública / PIB	0.4				0.29	0.29	0.29	0.29	0.29	Deuda privada / PIB												
Deuda privada / PIB										Deuda total / PIB												
Deuda total / PIB										CONSISTENCIA MACROECONOMICA												
CONSISTENCIA MACROECONOMICA										Variación % del PIB nominal					20.2	25.4	20.3	18.0	16.9			
Variación % del PIB nominal										Variación % crédito privado					28.3	35.0	30.9	25.4	21.8			
Variación % crédito privado										Variación % portafolio privado					23.4	26.0	25.2	21.8	20.4			
Variación % portafolio privado										Balanza fiscal consistente (% del PIB)					0.2	0.7	0.2	0.0	0.0			
Balanza fiscal consistente (% del PIB)																						

E1: Escenario 1. Sin plan de inversiones

E2: Escenario 2. Con gasto en infraestructura - sin gasto público en educación y salud

E3: Escenario 3. Con gasto público en educación y salud - sin gasto en infraestructura

E4: Plan Completo

Notas:

(1) Café incluye café pergamino y café elaborado

Dado un determinado comportamiento de la balanza de pagos, las variables claves que determinan el espacio fiscal son el ahorro financiero del sector privado —crecimiento del ahorro y de su portafolio financiero— y sus necesidades de crédito. Un mayor nivel de ahorro financiero amplía los recursos disponibles para financiar tanto la inversión privada como el endeudamiento neto del sector público; igual resultado tiene una reducción de las necesidades de crédito del sector privado.

El ahorro financiero del sector privado está compuesto en términos generales por dinero —Mi—, cuasidineros y otros papeles del sistema financiero sin incluir el banco emisor; y papeles oficiales —bonos del Banco de la República y de la Tesorería—. Este agregado, como proporción del PIB, mostró un crecimiento promedio —por encima del crecimiento nominal del PIB— de 1,5% anual para el período 1981-1990, acelerándose en el cuatrienio pasado hasta alcanzar 9% por año, fenómeno explicado en buena parte por la afluencia de capitales externos. Dado que esta tasa de crecimiento se ha desacelerado en el último año, se ha proyectado, para el ejercicio de consistencia macroeconómica, un crecimiento anual promedio de dicha relación de 2,6% para el período 1995-1998, cerca de un punto porcentual por encima de su promedio histórico.

Dada la evolución del portafolio descrita, se estimó un crecimiento anual promedio de la cartera de 35% en 1995, que equivale a un incremento de 6% de la relación cartera a PIB. Para 1998 el crecimiento de esta relación se situará en 6,2%. El crecimiento proyectado es similar al de los últimos cuatro años —6,6% — y muy por encima del promedio 1976-1994 que fue de 3,3%. La consistencia macrofinanciera del Plan prevé, pues, que habrá suficiente espacio para el crecimiento del crédito al sector privado.

Durante el período 1991-1994 se observó un superávit promedio de 0,5% del PIB frente a un déficit estimado promedio de 0,22% del PIB. Esto permitió disminuir el endeudamiento público externo —pasó de 30,5 a 21,9% del PIB— y aumentar moderadamente el endeudamiento interno —de 2,9 a 6,7% del PIB—. Lo anterior fue acompañado de un crecimiento muy pronunciado de la cartera privada —25 a 35% del PIB—, fenómeno facilitado por la gran afluencia de crédito externo al sector privado. Ante una acumulación de reservas internacionales mayor que la esperada, el superávit promedio observado no fue suficiente y se comprometieron las metas inflacionarias y cambiarias.

El cuadro 4.6 presenta el déficit fiscal y el crecimiento de la cartera y del ahorro financiero consistente con aquél. Se observa claramente que el esfuerzo fiscal del gobierno permitirá un crecimiento importante de la cartera —ocho puntos por encima del PIB nominal, lo que equivale a un crecimiento real anual cercano al 13%—, que permitirá financiar la inversión privada, sin poner en peligro las metas inflacionarias, de tasa de cambio y la estabilidad macroeconómica.