

# **ANÁLISIS DE LOS ASPECTOS BÁSICOS DEL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 1998 -2002**

**LUIS ALFONSO TORRES CASTRO**

*Jefe del Departamento de Economía*

*Economista de la Universidad Jorge Tadeo Lozano, con Master en Arts in Development Economics de la Universidad de Sussex, Inglaterra. Estudios de Programación Financiera con el Fondo Monetario Internacional en Washington; Negociación Internacional en el World Trade Institute de Nueva York. Profesor universitario de las Universidades Javeriana y de los Andes, Externado de Colombia. Asesor del Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Representante de Colombia para el proyecto BID CEPAL.*

## **1. INTRODUCCION**

Este documento analiza y evalúa las estrategias básicas del Plan Nacional de Desarrollo para el período 1998-2002, *Cambio para construir la paz*, presentado por el Gobierno a la consideración del Congreso.

Sin duda el Plan está montado sobre dos estrategias básicas, las cuales se refieren a la reducción del déficit fiscal y a la modificación del proceso de descentralización. Como complemento, se prevé que el faltante de inversión pública sea llenado por la participación del sector privado, en particular en obras de infraestructura.

El documento comienza por señalar la necesidad del ajuste y de la reforma al régimen de transferencias, luego considera el ajuste fiscal y los cambios en el régimen de transferencias

propuestos en el Plan y finalmente analiza la participación privada.

## **2. AJUSTE FISCAL Y DESCENTRALIZACION: LOS EJES DEL PLAN DE INVERSIONES**

El Plan de Desarrollo propone desactivar el crecimiento de los gastos del sector público, en particular el crecimiento del gasto del gobierno central. En efecto, la tendencia más importante en las finanzas públicas ha sido el deterioro progresivo de los ingresos corrientes como fuente de financiación y por ende la necesidad creciente de recurrir al endeudamiento y a las privatizaciones (venta de activos). Esta tendencia implica que la financiación del presupuesto depende cada vez más de la confianza de los inversionistas del exterior y de

la banca internacional, así como de la disponibilidad del crédito interno y de la descapitalización.

El deterioro de los ingresos corrientes es evidente: mientras que en 1991 financiaban el 69% del gasto agregado, para 1999 se tiene previsto que sólo financien el 49%. Por contraste, el crédito ha pasado del 22% en 1991 al 38% en 1998 y se espera que aporte el 39% en 1999. El deterioro se ha dado a pesar que desde 1990 se han llevado a cabo sucesivas reformas tributarias que han elevado los ingresos del gobierno del 10.3% del PIB al 14.2% del PIB en 1997.

Para desactivar esta tendencia, el Plan propone una reducción del gasto total (funcionamiento e inversión). Para la reducción de los gastos de funcionamiento el Plan propone modificaciones estructurales al régimen de transferencias a las regiones con las cuales se busca evitar la duplicidad de gasto y apoyar la delegación de mayores responsabilidades a los gobiernos territoriales. Las transferencias han sido el rubro con mayor crecimiento dentro del presupuesto, con tasas explosivas del orden del 20% y 25% anual. Por su parte la inversión pública continúa reduciéndose hasta llegar a niveles inferiores al 1% del PIB.

El ajuste fiscal se justifica plenamente, tanto desde el punto de vista del equilibrio macroeconómico, como desde la perspectiva del crecimiento. En efecto, desde 1991 el gobierno ha acumulado un conjunto de gastos de carácter permanente que se desprenden, en su parte más importante, del diseño del proceso de descentralización. Al tiempo el Estado colombiano todavía adolece de grandes in-

ficiencias donde se presentan tanto duplicación de funciones entre entidades, como despilfarro en asignación de recursos.

Los elevados déficits fiscales que se han generado y sus efectos sobre el déficit de cuenta corriente de la balanza de pagos (los cuales han alcanzado órdenes del 5% y 6% del PIB, respectivamente), amenazan la estabilidad macroeconómica y en un ambiente de desconfianza sobre los llamados mercados emergentes, propician ataques especulativos sobre las reservas del país, como los que ya se han presentado recientemente.

Desde una perspectiva de más largo plazo, un ajuste fiscal se justifica como medio para elevar el ahorro interno, el cual ha caído en más de diez puntos porcentuales en la última década y ha tocado sus niveles más bajos. La caída del ahorro interno llevó a que la inversión y por tanto el crecimiento de la economía, pasaran a depender de manera creciente del endeudamiento externo y de la inversión extranjera.

Ahora bien, para lograr el ajuste fiscal y la revisión de las transferencias es preciso adelantar un trabajo legislativo de gran envergadura el cual implicará reformas legales y una reforma constitucional. La legislación actual hace difíciles los ajustes de las plantas de personal o la supresión de entes nacionales que se requerirán para reducir el gasto de funcionamiento. De la misma forma la legislación vigente ha dejado el proceso de descentralización inconcluso y es necesario un conjunto de reformas a varias disposiciones legales y constitucionales, en particular a la Ley 60 de 1993.

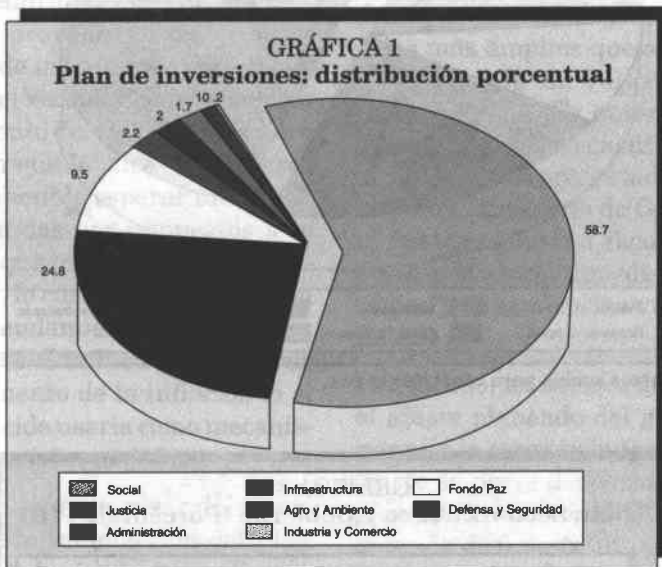
### 3. DISTRIBUCION DE LOS RECURSOS

La distribución de los recursos del plan refleja tanto las prioridades, como las limitaciones legales y presupuestales. Así, el plan hace énfasis en la inversión social y no en las obras de infraestructura y al tiempo privilegia a las regiones y al gobierno central.

El valor del Plan de Inversiones para el período 1999-2002 llega a \$60.3 billones, de los cuales el 58% se concentrará en educación y salud. En adición, el Plan incluye inversiones por \$5.7 billones las cuales corresponden a las contempladas en el Fondo de Inversiones para la Paz (Ver Grá-

fica 1). Las inversiones que se realizarán a través del Fondo de Inversiones para la Paz se financiarán tanto por contribuciones sobre los ingresos altos, como por donaciones gubernamentales, por los créditos provenientes de la banca multi y bilateral y por la colocación de bonos.

Las regiones serán la fuente más importante de financiación de la inversión en el país. Manejarán un monto del orden de \$54.2 billones (\$25.8 billones provendrán de las transferencias para inversión social, y \$28.4 billones de recursos propios). Cerca del 45% de la inversión social del Estado dependerá de las regiones y de los gobiernos locales (Ver Gráfica 2).



Fuente: Cambio para construir la paz.

En consecuencia el espacio para la inversión del gobierno central será bastante reducido, las transferencias representarán el 47.2% del total de las inversiones del gobierno. De la mis-

ma forma, los compromisos adquiridos por gobiernos anteriores (vigencias futuras), copan hasta el 73% de la inversión del gobierno central prevista para el cuatrienio.

#### 4. EL AJUSTE FISCAL

El ajuste del gasto público se basa en el recorte del déficit del gobierno central. Este deberá pasar del 5.0% del PIB en 1998 al 1.9% en el 2002 (Ver Gráfica 3).

Para lograr esta meta los gastos de funcionamiento deberán reducirse en 2.18 del PIB, los pagos por intereses

sobre la deuda pública deberán también reducirse en 0.75 del PIB. La inversión del gobierno central, de acuerdo con el Plan de Inversiones, caerá más fuertemente para llegar a niveles inferiores del 1% del PIB al final del cuatrienio. Sin embargo, la caída de la inversión será compensada con la mayor inversión de las regiones (Cuadro 1).



Fuente: Cambio para construir la paz.



**CUADRO 1**  
**Componentes de la Inversión Pública (Porcentaje PIB)**

	85/95	96/98	99/02
Gobierno Central	2.3	2.4	0.8
Regionales y locales	1.9	4.9	5.2
Otras descentralizadas*	4.0	4.1	2.9
<b>Total</b>	<b>8.2</b>	<b>11.4</b>	<b>8.9</b>

\* Incluye: Ecopetrol, Telecom, Carboacol, Metromedellín, sector eléctrico, Sena, ICBF, ICA, Inviás, Incora, Fondo del Café.

Aunque la dirección del programa de ajuste es correcta, resultan pertinentes los siguientes comentarios:

En primer término el plan de ajuste previsto tendrá serias dificultades, las cuales provendrán de la desaceleración de la economía. En efecto, el monto del recaudo está basado en un crecimiento del PIB del 2.8% para 1998. Dado que la cifra fue de cerca del 0%, es factible esperar una caída de los recaudos por impuestos a la renta y los que provengan del comercio exterior, lo cual podría llevar a un mayor endeudamiento o a una alza de impuestos. También podría llevar a un incremento de la inflación si el gobierno decide usarla como mecanismo para financiar el déficit.

En segundo lugar, a pesar del recorte previsto, la financiación del Plan requerirá todavía de un volumen apreciable de recursos provenientes del mercado local (del orden del 10% del PIB en los dos primeros años). Estas necesidades de financiación seguramente harán más difícil lograr las metas de reducción de las tasas de interés, previstas en la programación financiera.

En adición, el Plan no es explícito en la forma como se procederá para disminuir el gasto de funcionamiento, en particular el rubro de servicios personales. Este es uno de los rubros donde se precisan ajustes estructurales más amplios que aquellos previstos por la modificación de las transferencias. Es entonces factible pensar que el Plan cuenta con el apoyo del proyecto presentado al Congreso por el Ministerio de Gobierno, por el cual se solicitan facultades para revisar la estructura de las instituciones y dependencias vinculadas al Estado.

Por último, es necesario anotar que el ajuste planeado del gasto no disminuirá la carga tributaria y por contraste se prevé desplazarla a las regiones. En efecto, el Plan prevé la creación de un estatuto tributario territorial que permita crear contribuciones, peajes y cargas parafiscales. En particular, se menciona la creación de una sobretasa predial para la financiación de la educación media. De la misma forma se propone la adopción generalizada del sistema de autoavalúo y la extensión de la sobretasa del 20% a la gasolina.

## **5. PARTICIPACIÓN DE LAS REGIONES Y REFORMAS AL SISTEMA DE TRANSFERENCIAS**

La mayor disposición de recursos que tendrán las regiones, viene acompañada de un conjunto de reformas que buscan mayor equidad en el uso de los recursos transferidos por el gobierno, más clara delimitación de responsabilidades de los gobiernos locales y menores recursos transferidos automáticamente.

En efecto, para lograr mayor equidad y claridad en las responsabilidades en la prestación de servicios, el Plan propone como medida central, la reforma de la Ley 60 de 1993. En concreto, el Plan propone que los Departamentos asuman la financiación de los sectores de salud y educación, así como la rehabilitación y mantenimiento de las redes viales secundarias. Esto último equivale a que las regiones deben hacerse cargo, en un plazo de dos años, de las labores que tradicionalmente habían desempeñado los Fondos de Caminos Vecinales. A los municipios, se les delegan todas las labores que tienen que ver con la ampliación y el mejoramiento de la calidad de los servicios sociales. Además el Plan busca un manejo diferente de los recursos destinados a educación y salud, a los cuales se hará referencia más adelante.

Se prevé igualmente la reforma de la Ley 358 de 1997, para controlar los incumplimientos a los límites al endeudamiento de las regiones.

El Plan establece también una menor transferencia de recursos a las regiones con el fin de reducir el impacto de las transferencias sobre el déficit del gobierno central. Así, se desligan

los ingresos no permanentes del Estado, los cuales por lo regular provienen de procesos de concesión o de las privatizaciones, de la obligación de ser transferidos a las regiones y se propone que sean considerados como recursos de capital. Sabido es que la obligación de transferir a las regiones cerca de la mitad del incremento de los ingresos corrientes ha limitado los esfuerzos para reducir el déficit del gobierno. El Plan prevé reformas al Fondo Nacional de Regalías.

En la misma dirección se propone la reforma de la Constitución para permitir al gobierno nacional descontar directamente de los recursos de las transferencias o situado fiscal, los recursos que permitan el pago de los pasivos pensionales a cargo de las entidades regionales.

Sin embargo, para financiar las mayores responsabilidades de las regiones, éstas podrán contar con los fondos que procedan del alza de la tributación regional y con otros recursos que provendrán básicamente de la reforma a las loterías, para crear una lotería única, cuyos aportes se destinarán al pago de los servicios de salud.

Las reformas a la financiación de las regiones son de la mayor importancia. Sin embargo parecen haber dejado por fuera uno de los problemas más importantes de las regiones: su endeudamiento. El Plan no es explícito en la forma como los gobiernos locales deberán enfrentar los altos pasivos que han acumulado y que son la causa más evidente de debilidad financiera de los departamentos y de algunos de los municipios más importantes del país.

## **6. REFORMAS AL SISTEMA DE TRANSFERENCIAS EN SALUD Y EDUCACION**

Las transferencias son la fuente básica para la financiación de los gastos en educación y salud de las regiones. Para el cuatrienio 1998-2002 representarán el 85% del total de los recursos transferidos, lo cual permite a las regiones ejecutar gastos bien por encima de sus aportes. Así, durante los últimos cinco años la financiación de origen nacional ha llegado a cubrir el 90% de los gastos en educación de las regiones y cerca del 70% en salud. Para el cuatrienio 1998-2002, Educación dispondrá de un monto del orden de \$17.2 billones de los cuales \$15.2 billones corresponden a transferencias de la nación y salud dispondrá de \$9.3 billones de los cuales \$6.4 billones van a transferirse por la nación.

De esta forma, la distribución de los recursos entre las regiones puede llegar a ser causa de discriminaciones, como ha venido ocurriendo, y además su uso resulta fundamental para impulsar el desarrollo de las regiones y para elevar la calidad del gasto público.

El Plan sugiere tres cambios en el manejo de las transferencias destinadas a financiar el gasto en educación y salud. En efecto, para la asignación de recursos, se propone un cambio en los criterios por el cual se abandonan los basados en tamaño poblacional y se adoptan los que se relacionan con la población atendida y por atender. Con esto busca eliminar los sesgos a favor de los departamentos o municipios más ricos y en contra de los más pobres.

En la misma dirección, para aumentar la cobertura de la educación y de la salud, se propone subsidios a la demanda en lugar del sistema de subsidios a la oferta, con los cuales venía operando. Para elevar la eficiencia en la educación se propone el cambio de la financiación a los insumos para adoptar la financiación por resultados y se reasignan las plantas de docentes. Para aplicar estos criterios a la educación superior, será necesario además reformar la Ley 30.

En salud estas medidas están complementadas con la reforma al ISS para separar las funciones de aseguramiento y prestación de servicios, así como por un ajuste en las empresas sociales del Estado, que incluye los hospitales públicos, la cual llevará a la revisión de sus plantas de personal y a flexibilizar el sistema de contratación.

## **7. PARTICIPACION DEL SECTOR PRIVADO**

El Plan abre un espacio para la participación del sector privado del orden de los \$38 billones, lo cual representará el 32.5% del total de la inversión e implica un crecimiento del orden del 115% en términos reales, con respecto al cuatrienio anterior. La participación privada será la mayor fuente de financiación de las inversiones en obras. Esta expectativa podría resultar bastante optimista, dadas las condiciones de desconfianza sobre los mercados emergentes, dentro de los cuales figura Colombia.

### **7.1 Magnitud de los recursos privados**

Más de la mitad de los recursos del sector privado se deberán concentrar

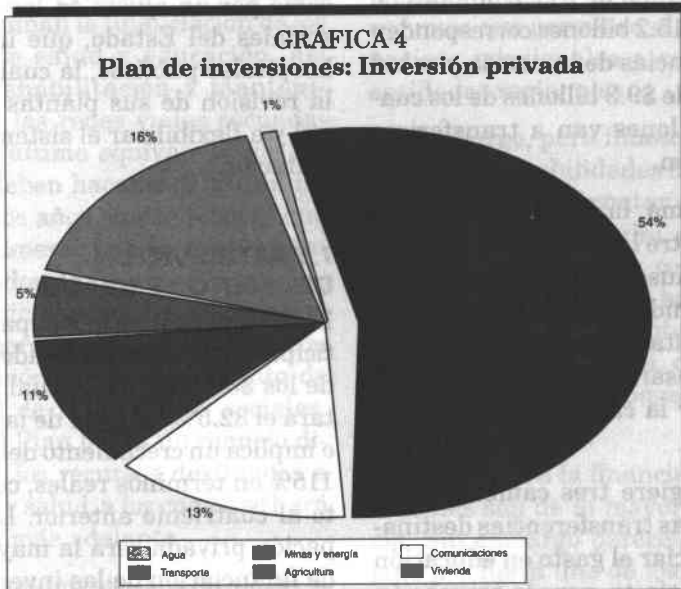
en el sector de minas y de energía (54%). Los sectores de comunicaciones, transporte y vivienda recibirán en conjunto más del 30% (ver Gráfica 4).

De hecho el sector privado será el inversionista más importante en minas y energía, en telecomunicaciones y en vivienda. Sólo en transporte, los aportes del gobierno serán mayores a los del sector privado (ver Cuadro 2).

### 7.2 Proyectos

Los proyectos en que se prevé la vinculación de los inversionistas privados son: en hidrocarburos, la mayo-

ría de recursos estarán destinados a exploración con el fin de incrementar el número de pozos a 50 por año y aumentar las reservas a 2.500 MBbbls adicionales. En gas la inversión se concentrará en la ampliación de la capacidad de transporte de la red troncal de gas, principalmente en el gasoducto Ballena-Barrancabermeja, para con esto cumplir con las necesidades del mercado. El Plan propone la modificación del régimen de regalías (Artículo 16 de la Ley 141) para hacerlo más flexible de acuerdo con los distintos niveles de producción. El porcentaje podrá variar entre 5% y 25%.



Fuente: Plan de inversiones



CUADRO 2

**Participación de la inversión privada (billones \$)**

	<b>Total inversión</b>	<b>Participación privada</b>	<b>%</b>
Hidrocarburos	19.1	12.6	66.0
Minas	1.6	1.3	81.2
Energía	4.3	2.9	67.4
Transporte	7.2	3.4	47.2
Telecomunicaciones	6.9	4.2	60.8
Vivienda	15.3	13.5	90.0
Total sectores	54.4	37.9	69.6

**Fuente:** Cambio para construir la paz

En minería las prioridades se orientarán a la elaboración del Plan de Explotación Básica Minera, con el cual se busca tener una herramienta que facilite la explotación de los recursos del subsuelo e identifique las áreas de riesgo geológico. El Plan aspira también a completar las obras de adecuación de las nuevas zonas del complejo de Cerrejón Norte, con el fin de incrementar las exportaciones de carbón.

En energía, la participación privada se ampliará para que participe de la distribución eléctrica en catorce empresas del orden nacional, de tal forma que la operación de las electrificadoras, con excepción de Cali, Medellín y Pereira, estará en manos del sector privado. Para las operaciones de transmisión se iniciarán las convocatorias para la expansión y operación de la infraestructura.

En transporte se espera que el sector privado aporte el 69.0% de los recursos destinados al mantenimiento de la red troncal (\$2.8 billones) y la

totalidad de los recursos para la expansión de dicha troncal mediante el sistema de concesiones. Se espera construir 602 km y rehabilitar 1.350 km. Los principales proyectos serán el de los corredores Bogotá-Buenaventura, el de Occidente, el Centro-Atlántico, el corredor del Caribe, el corredor Sur-Occidente, el Corredor Central, el Centro Oriente y la Troncal del Llano. En el sector aéreo se prevé la participación privada para construir 37.000 m<sup>2</sup> de pistas, plataformas y terminales, así como para adelantar los procesos de concesión de los aeropuertos que sirven a Cali, Medellín y Bogotá. De igual forma se espera la participación privada para las concesiones férreas y de los puertos.

En las telecomunicaciones, las inversiones se destinarán a la expansión y reposición de redes de conmutación y transmisión. Se espera que el país pase de 18 teléfonos para cada 100 habitantes a 24 teléfonos por cada 100. Los nuevos operadores del ser-

vío de telefonía de larga distancia realizarán inversiones orientadas a financiar la construcción y la expansión de las nuevas redes. Se prevé de la misma forma la participación del sector privado en las concesiones de los sistemas de comunicaciones personales.

En vivienda se espera construir quinientas mil soluciones nuevas. De ellas, 350.000 serán de interés social,

dirigidas a familias que devengan menos de cuatro salarios mínimos legales mensuales y de las cuales se apoyarán el 70% con subsidio. Para la financiación de este tipo de vivienda confluirán junto con los subsidios otorgados por el gobierno y los municipios, y el crédito de las entidades financieras. En adición, la participación del sector privado se hará a través del sistema financiero para la financiación de la vivienda no VIS. ●