



ENSAYOS

sobre política económica

Medición del déficit del sector público colombiano y su financiación: 1950-1986

Jorge García García.
Lía Guterman.

Revista ESPE, No. 14, Art. 05, Diciembre de 1988
Páginas 115-133



Los derechos de reproducción de este documento son propiedad de la revista *Ensayos Sobre Política Económica* (ESPE). El documento puede ser reproducido libremente para uso académico, siempre y cuando nadie obtenga lucro por este concepto y además cada copia incluya la referencia bibliográfica de ESPE. El(los) autor(es) del documento puede(n) además colocar en su propio website una versión electrónica del documento, siempre y cuando ésta incluya la referencia bibliográfica de ESPE. La reproducción del documento para cualquier otro fin, o su colocación en cualquier otro website, requerirá autorización previa del Editor de ESPE.

Medición del déficit del sector público colombiano y su financiación: 1950-1986

Jorge García García y Lía Guterman

Resumen

La política económica de los últimos años ha girado, en importante medida, en neutralizar el impacto negativo del déficit fiscal sobre el resto de la economía y en reducir el tamaño del mismo. En esta nota se mide el tamaño del déficit, tanto del gobierno central como del sector público no financiero consolidado para el período 1950-1986, para obtener una serie estadística consistente que será de gran utilidad para analizar el impacto macroeconómico del déficit fiscal.

La política económica en los últimos años ha girado alrededor de los problemas creados por un déficit fiscal relativamente grande, su forma de financiamiento y el impacto sobre variables económicas claves. El propósito de esta nota es medir el tamaño de ese déficit y situarlo en una perspectiva de más largo plazo, y para ello cubrimos el período 1950-1986.

Para analizar el comportamiento de las finanzas del sector público consolidado durante este período de tiempo el principal problema ha sido la falta de información consistente y confiable sobre ingresos y gastos del sector público colombiano. En muchas ocasiones, los resultados fiscales del gobierno nacional central se han utilizado como aproximación a los resultados del sector público consolidado. Sin embar-

go, esto no representa una medición adecuada del déficit pues las finanzas del gobierno central sólo constituyen una parte del total de las del sector público (1). Sólo hasta muy recientemente, cuando el déficit fiscal se convirtió en un problema grave, se comenzó a recoger y procesar en forma periódica la información relacionada con el tamaño del déficit fiscal del sector público consolidado. Al tratar de generar una serie para el período 1950-1986 a partir de las diversas fuentes que han analizado el tema, uno se encuentra con que existen diversos estimativos para diferentes períodos de tiempo, pero a partir de ellos es prácticamente imposible generar una serie consistente de dicha información.

El objetivo principal de esta nota consiste entonces en cuantificar el tamaño del déficit fiscal del sector público durante el período 1950-1986 con el fin de aportar elementos de juicio para el estudio de este problema en Colombia. El trabajo se divide en dos partes. La primera parte presenta los resultados financieros del gobierno nacional central para el período 1963-1986. La segunda parte mide el déficit fiscal del sector público consolidado no financiero para el período 1950-1986. Esta nota, por lo tanto, presenta una metodología para el cálculo del déficit del sector público y examina la contribución de las diversas fuentes de financiación a cerrar dicha brecha.

I El déficit del gobierno nacional central

En esta sección se calcula el déficit fiscal del gobierno nacional central. El gobierno nacional central comprende los ministerios, el Congreso, la rama jurisdiccio-

nal, la Contraloría General de la República, la Registraduría General de la República, la Policía Nacional, los departamentos administrativos y las superintendencias. Para calcular el déficit se parte de la información correspondiente a las operaciones efectivas o flujos de caja del gobierno central (ingresos causados y recibidos y gastos autorizados y pagados) registrados por la Tesorería General de la República (2). La información utilizada proviene directamente de las publicaciones del Banco de la República, las cuales suministran información sobre ingresos corrientes, gastos corrientes y de inversión, déficit fiscal y fuentes de financiación del déficit para el período 1963-1986 (3). Sin embargo, el déficit efectivo calculado directamente a partir de dicha información no corresponde al verdadero déficit en el cual incurrió el gobierno nacional central. En realidad, el tamaño del déficit es menor entre 1967 y 1972 y mucho mayor entre 1973 y 1984 al calculado directamente con la información suministrada por el Banco de la República.

(1) Ver Sergio Clavijo Vergara, *El Déficit Fiscal y su Impacto Monetario 1980 y 1981*, Revista del Banco de la República, octubre 1982, donde el autor estima que los gastos e ingresos del gobierno nacional central sólo representan 50% y 40% respectivamente de los gastos e ingresos totales del sector público consolidado.

(2) Debe anotarse que los resultados obtenidos a partir de la contabilidad de caja pueden diferir ampliamente de los cálculos que parten de las ejecuciones presupuestales (o contabilidad de causación) según el sistema de la Contraloría General de la República.

(3) Banco de la República, *Informe del Gerente a la Junta Directiva, 1968-1969*, Parte II para el período 1963-1969, *Revista del Banco de la República*, varios números para 1970-1983 e *Informe del Gerente a la Junta Directiva*, 1986 para el período 1984-1986.

La razón es que dicha fuente le da un tratamiento a los ingresos no tributarios de la Cuenta Especial de Cambios (CEC) diferente al que se le da en esta nota.

Los ingresos de la Cuenta Especial de Cambios comprenden los siguientes rubros:

i. El impuesto ad-valorem a las exportaciones de café; ii. El impuesto sobre remesas de utilidades al exterior; iii. Las ganancias en las operaciones de compraventa de divisas; iv. Las utilidades en el manejo de las reservas internacionales. La totalidad de estos ingresos son frecuentemente computados como ingresos corrientes del gobierno cuando claramente el tercero y cuarto rubros corresponden a emisión primaria de dinero por el Banco de la República. Por tanto, estos recursos deben ser tratados como emisión monetaria y catalogados como fuente de financiación doméstica. Debe anotarse que el decreto 73 de 1983 introdujo varias modificaciones a la Cuenta Especial de Cambios para corregir las distorsiones que se presentaban con la apropiación automática por parte del gobierno central de las utilidades de la CEC. Se constituyó el Fondo de Inversiones Públicas financiado con un máximo de 75% de las utilidades de la CEC y cuyos recursos podrían prestarse al gobierno para efectuar gastos de inversión; el 25% restante pasaría al Fondo de Estabilización Cambiaria para financiar las pérdidas eventuales de la CEC. Igualmente, se excluyó de esta cuenta el producto de los impuestos al café y remesas, el cual fue asignado directamente al presupuesto nacional. En el Cuadro No. 1 se presenta el movimiento de la Cuenta Especial de Cambios durante el período 1967-1986 y se calcula el monto de los recursos apropiado por el gobierno nacional para financiar sus operaciones, el cual viene dado por la diferencia entre las entregas a Tesorería y los impuestos ad-valorem al café y a las remesas.

Una vez hecho el ajuste en los ingresos corrientes para el período 1967-1984, el déficit o superávit fiscal se obtiene como la diferencia entre los ingresos corrientes ajustados y los gastos totales. Por consiguiente, se modifica también la información correspondiente a la financiación doméstica del déficit para incluir el rubro proveniente de los ingresos no tributarios de la CEC. El Cuadro No. 2 presenta la información correspondiente a los ingresos corrientes modificados, gastos (corrientes y de inversión), déficit (-) o superávit (+) y financiación neta del déficit (utilizaciones menos amortizaciones) discriminada entre fuentes externas e internas. La financiación doméstica a su vez se desagrega entre crédito neto doméstico otorgado por el Banco de la República, crédito neto del resto del sistema financiero e ingresos no tributarios de la Cuenta Especial de Cambios, lo que permite calcular el monto del déficit financiado con emisión de dinero.

En términos generales puede decirse que el manejo de la política fiscal fue bastante moderado hasta 1978, pues el déficit del gobierno central fue en promedio de sólo 0.6% del PIB. A partir de 1979 se inicia una política expansionista que genera un gran déficit fiscal. La información pertinente de ingresos, gastos, déficit y fuentes de financiación como proporción del PIB se presenta en el Cuadro No. 3. Siguiendo el Cuadro No. 3 se pueden diferenciar cuatro grandes períodos en lo que respecta al comportamiento de las finanzas del gobierno nacional central. i. Entre 1963 y 1975, período durante el cual el déficit fiscal fue en promedio de 0.8% del PIB; ii. 1976-1978, años en los cuales se registró un superávit fiscal siendo en promedio el 0.5% del PIB; iii. 1979-1984 durante el cual el déficit fiscal crece aceleradamente, pasando de 0.8% del PIB en 1979 al 4.5% en 1984; iv. 1985-1986, años en los cuales se realiza un proceso de

CUADRO No. 1
Movimiento de la Cuenta Especial de Cambios
(Millones de pesos)

	1967	1968	1969	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976
I. Saldo inicial		-211	5	30	15	17	41	121	135	-176
II. Movimiento de la CEC										
A. Ingresos (1+2+3+4+5)	614	890	974	1477	1255	1449	2527	3243	3862	6191
1. Impuesto al café	604	794	797	1137	1034	1286	1994	1982	2369	4257
2. Impuesto por remesa de utilidades al exterior									106	180
3. Ganancias en compra-venta de divisas								308	409	379
4. Utilidades en manejo de reservas internacionales	10	96	177	340	221	163	533	953	978	1375
5. Diferencial cambiario										
B. Gastos (6+7+8+9)	242	462	439	677	413	485	447	189	301	372
6. Utilidades en manejo de reservas internacionales	97	138	141	129	94	113	241	189	301	372
7. Ganancias en compra-venta de divisas	145	324	298	548	319	372	206			
8. Diferencial cambiario										
9. Administración de la CEC										
III. Entregas a tesorería	583	212	510	785	840	940	2000	3040	3640	5500
IV Saldo final	-211	5	30	15	17	41	121	135	-176	375
V. Financiación del gobierno por CEC (III-1-2)	-21	-582	-287	-352	-194	-346	6	1058	1165	1063

Fuentes: Derivado del Banco de la República, Informe del Gerente a la Junta Directiva, varios años para 1967-1985; Banco de la República, información directa para 1986

CUADRO No. 1

**Movimiento de la Cuenta Especial de Cambios
(Millones de pesos)**

	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986*
I. Saldo inicial	375	808	3690	3047	14405	14272	3964	5601	0	-10421
II. Movimiento de la CEC										
A. Ingresos (1+2+3+4+5)	10188	14806	25260	48895	66954	75576	79529	58575	15965	31469
1. Impuesto al café	6604	7825	8496	10152	6957	6153	3800			
2. Impuesto por remesa de utilidades al exterior	124	101	122	190	366	403	202			
3. Ganancias en compra-venta de divisas	1529	2475	7089	18569	30356	41727	58930	39743		8737
4. Utilidades en manejo de reservas internacionales	1931	4405	9553	19984	29275	27293	16364	27183	13678	18130
5. Diferencial cambiario										
B. Gastos (6+7+8+9)	955	1024	2103	7437	11587	11584	20593	35590	31448	38391
6. Utilidades en manejo de reservas internacionales	955	1024	2103	7437	11587	11584	19449	32314	28894	35596
7. Ganancias en compra-venta de divisas									307	
8. Diferencial cambiario								115	54	212
9. Administración de la CEC							1144	2854	2500	2583
III. Entregas a tesorería	8800	10900	23800	30100	55500	74300	57300	4784	0	0
IV. Saldo final	808	3690	3047	14405	14272	3964	5601	0	-10421	
V. Financiación del gobierno por CEC (III-1-2)	2072	2974	15182	19758	48177	67744	53298	4784	0	0

* Hasta agosto.

Fuentes: Derivado del Banco de la República. Informe del Gerente a la Junta Directiva, varios años para 1967-1985. Banco de la República, información directa para 1986.

CUADRO No. 2

**Ingresos, gastos y déficit (—) o superávit (+)
del Gobierno Nacional Central
(Millones de pesos)**

Año	Ingresos corrientes modificados	Gastos			Déficit (—) Superávit (+)	Crédito externo neto	Financiación del Déficit/Superávit				
		Total	Corrien- tes	Inver- sión			Financiación doméstica neta				
							Total	Crédito Banco República	Neto otros	Ingresos no monetarios de la CEC	Emisión monetaria
(1)	(2)=3+4	(3)	(4)	(5)=1-2	(6)	(7)=8+9+10	(8)	(9)	(10)	(11)=8+10	
1963	3 069	3 805	2 509	1 296	-736	501	235	134	101		134
1964	3 847	4 441	2 878	1 562	-594	-150	744	440	304		440
1965	3 948	4 340	3 010	1 330	-392	-86	478	468	9		468
1966	6 027	5 973	4 121	1 852	54	80	-134	-279	145		-279
1967	6 709	6 919	4 293	2 626	-210	369	-159	-7	-132	-21	-28
1968	8 778	8 768	5 122	3 646	10	1 061	-1 070	-397	-92	-582	-979
1969	9 868	10 405	6 418	3 987	-537	1 270	-733	-166	-280	-287	-453
1970	12 318	13 270	8 037	5 233	-953	1 462	-509	-29	-128	-352	-381
1971	14 582	16 076	10 173	5 903	-1 494	1 227	268	834	-373	-194	640
1972	16 431	19 759	11 397	8 362	-3 328	3 279	49	140	255	-346	-206
1973	20 355	23 159	14 735	8 424	-2 804	2 996	-190	-835	639	6	-829
1974	25 189	29 015	19 214	9 801	-3 825	315	3 511	643	1 810	1 058	1 701
1975	37 277	39 351	26 183	13 168	-2 074	-549	2 623	2 544	-1 086	1 165	3 709
1976	47 769	44 327	32 012	12 315	-3 442	-1 196	-2 246	-3 023	-286	1 063	-1 960
1977	61 345	57 597	41 374	16 223	3 748	-1 631	-2 118	-1 851	-2 338	2 072	221
1978	81 091	78 198	57 220	20 978	2 893	-2 150	-743	-1 290	-2 427	2 974	1 684
1979	99 398	108 732	82 777	25 955	-9 334	5 214	4 120	-7 632	-3 430	15 182	7 550
1980	132 065	163 217	121 263	41 954	-31 152	16 490	14 662	404	-5 500	19 758	20 162
1981	156 779	214 981	153 815	61 166	-58 202	19 544	38 658	-1 182	-8 337	48 177	46 995
1982	189 756	291 147	210 986	80 161	-101 391	14 861	86 530	19 230	-434	67 734	86 964
1983	237 563	344 667	262 913	81 754	-107 105	-6 148	113 253	49 294	10 661	53 298	102 592
1984	302 826	474 200	391 000	83 200	-171 374	23 466	147 908	111 822	31 302	4 784	116 606
1985	446 504	578 300	437 300	141 000	-131 796	47 976	83 820	62 794	21 026	0	62 794
1986	655 544	745 500	596 600	148 900	-89 956	101 800	-11 844	-66 800	54 956	0	-66 800

Fuentes. Para 1963-1969 del Banco de la República, Informe del Gerente a la Junta Directiva, Anexo 1968-1969. Para 1970-1986 del Banco de la República, Revista, varios números. La información suministrada por el Banco de la República fue modificada para excluir los ingresos no tributarios de la Cuenta Especial de Cambios de los ingresos corrientes del gobierno. La columna (10) se obtiene con la diferencia entre entregas a Tesorería de la CEC y los impuestos al café y remesas de utilidades derivado del Cuadro No. 1.

ajuste en las finanzas del gobierno nacional que reduce el déficit fiscal a un promedio del 2% del PIB.

El superávit fiscal registrado durante 1976-1978 se debió en parte a un incremento en los ingresos del gobierno nacional como consecuencia de la reforma tributaria de 1974, los cuales pasaron de representar en promedio el 8.3% del PIB durante 1963-1975 a 8.8% entre 1976-1978. Pero la principal explicación radica en la contracción del gasto público, y en particular de la inversión, llevada a cabo con el fin de contrarrestar la monetización de las reservas internacionales generadas por la bonanza cafetera: así, los gastos de inversión se redujeron de un promedio de 3.3% del PIB durante 1963-1975 a sólo 2.3% (ver Cuadro No. 3). A partir de 1979 y hasta mediados de 1984 se inicia un proceso de deterioro en las finanzas del gobierno central al registrarse una disminución permanente en los ingresos fiscales frente a un crecimiento acelerado en los gastos, lo que condujo a un desequilibrio fiscal de grandes magnitudes. Esta situación se prolongó por varios años, en gran medida como resultado del acceso automático del gobierno a los recursos de la Cuenta Especial de Cambios, los cuales crecieron rápidamente a raíz de la acumulación de reservas en la segunda parte de los setenta. Fue así como los ingresos no tributarios de la CEC alcanzaron a financiar en promedio un 85% del déficit fiscal registrado entre 1979 y 1983. Simultáneamente aumentaron las dificultades para financiar el déficit con recursos de crédito externo, por lo que fue necesario recurrir al crédito del Banco de la República el cual se convirtió en la segunda fuente de financiación del déficit durante este período presionando aún más el crecimiento en los medios de pago.

Hacia mediados de 1984 se tomaron medidas para reducir el déficit fiscal. Se intro-

dujeron reformas al régimen tributario con el fin de aumentar los recaudos (reforma fiscal de 1984), se inició un proceso de recorte del gasto público, particularmente de los egresos corrientes, y se reorganizaron los instrumentos de financiación del déficit mediante la reforma a la Cuenta Especial de Cambios y la captación de ahorro privado mediante la colocación de títulos de deuda pública (TAN). Los ingresos corrientes pasaron de 8% del PIB en 1984 a 9% en 1985 y a 9.8% en 1986 y los gastos totales se redujeron de 12.4% del PIB en 1984 a 11.6% y 11.1% en 1985 y 1986 respectivamente. Paralelamente a la reducción del déficit también se redujeron notablemente los recursos monetarios utilizados en su financiación los cuales pasaron de 3.9% del PIB en 1984 a 1.3% y -1% en 1985 y 1986 respectivamente. Por otra parte, los recursos de crédito externo aumentaron de 0.6% del PIB en 1984 a 1.0% en 1985 y 1.5% en 1986.

II Financiación del sector público no financiero consolidado (4)

Existen varios estudios que han tratado el tema del déficit fiscal del sector público consolidado. Sin embargo, los resultados varían considerablemente por la metodología seguida, el nivel de cubrimiento y de definición de lo que constituye el sector público y las estadísticas utilizadas. Ello

(4) El sector público no financiero consolidado comprende el gobierno nacional central, los gobiernos departamentales y municipales y todas aquellas entidades de propiedad del gobierno que producen bienes y servicios y pertenecientes a los niveles nacional, departamental y municipal. Se excluyen las instituciones financieras públicas.

CUADRO No. 3

**Gobierno Nacional Central: ingresos, gastos y déficit (—)
o superávit (+) como proporción del PIB
(Porcentajes)**

Año	Ingresos corrientes modificados	Gastos			Déficit (—) Superávit (+)	Crédito externo neto	Financiación del Déficit/Superávit				
		Total	Corrien- tes	Inver- sión			Financiación doméstica neta				
							Total	Crédito Banco República	Neto Otros	Ingresos no tributarios de la CEC	Emisión monetaria
1963	7.1	8.7	5.8	3.0	-1.7	1.2	0.5	0.3	0.2	0.0	0.3
1964	7.2	8.3	5.4	2.9	-1.1	-0.3	1.4	0.8	0.6	0.0	0.8
1965	6.5	7.2	5.0	2.2	-0.6	-0.1	0.8	0.8	0.0	0.0	0.8
1966	8.2	8.2	5.6	2.5	0.1	0.1	-0.2	-0.4	0.2	0.0	-0.4
1967	7.9	8.2	5.1	3.1	-0.2	0.4	-0.2	-0.0	-0.2	0.0	0.0
1968	9.0	9.0	5.3	3.8	0.0	1.1	1.1	-0.4	-0.1	-0.6	-1.0
1969	8.8	9.3	5.7	3.6	-0.5	1.1	-0.7	-0.1	-0.3	-0.3	-0.4
1970	9.3	10.0	6.1	3.9	-0.7	1.1	-0.4	0.0	-0.1	-0.3	-0.3
1971	9.4	10.3	6.5	3.8	-1.0	0.8	0.2	0.5	-0.2	-0.1	0.4
1972	8.7	10.4	6.0	4.4	-1.8	1.7	0.0	0.1	0.1	-0.2	-0.1
1973	8.4	9.5	6.1	3.5	-1.2	1.2	-0.1	-0.3	0.3	0.0	-0.3
1974	7.8	9.0	6.0	3.0	-1.2	0.1	1.1	0.2	0.6	0.3	0.5
1975	9.2	9.7	6.5	3.3	-0.5	-0.1	0.6	0.6	-0.3	0.3	0.9
1976	9.0	8.3	6.0	2.3	0.6	-0.2	-0.4	-0.6	-0.1	0.2	-0.4
1977	8.6	8.0	5.8	2.3	0.5	-0.5	-0.2	-0.3	-0.3	0.3	0.0
1978	8.9	8.6	6.3	2.3	0.3	-0.2	-0.1	-0.1	-0.1	0.3	0.2
1979	8.4	9.1	7.0	2.2	-0.8	0.4	0.3	-0.6	-0.3	1.3	0.6
1980	8.4	10.3	7.7	2.7	-2.0	1.0	0.9	0.0	-0.3	1.3	1.3
1981	7.9	10.8	7.8	3.1	-2.9	1.0	1.9	-0.1	-0.4	2.4	2.4
1982	7.6	11.7	8.4	3.2	-4.1	0.6	3.5	0.8	-0.0	2.7	3.5
1983	7.8	11.3	8.6	2.7	-3.5	-0.2	3.7	1.6	0.3	1.7	3.4
1984	7.9	12.4	10.2	2.2	-4.5	0.6	3.9	2.9	0.8	0.1	3.0
1985	9.0	11.6	8.8	2.8	-2.7	1.0	1.7	1.3	0.4	0.0	1.3
1986	9.8	11.1	8.9	2.2	-1.3	1.5	-0.2	-1.0	0.8	0.0	-1.0

Fuentes: Derivado del Cuadro No. 2, PIB del Banco de la República. Cuentas Nacionales de Colombia, 1972 para 1963-1964; DANE, Cuentas Nacionales de Colombia, 1984 para 1970-1984 e información directa para 1965-1969 y 1985-1986.

impide construir una serie consistente para un período de tiempo relativamente largo.

Antes de presentar el ejercicio de cuantificación del déficit fiscal del sector público no financiero consolidado (SPC) conviene hacer un recuento de los resultados encontrados por algunos autores que han tratado este tema. El primer intento de medir el tamaño del déficit fiscal del SPC fue realizado por la Misión Bird-Wiesner para el período 1967-1979, seguido por el Departamen-

to Nacional de Planeación para el período 1973-1982. Recientemente, el DANE ha venido recogiendo, organizando y publicando en forma sistemática la información relacionada con los ingresos y gastos del SPC la cual se encuentra disponible para 1970-1985. Igualmente, el DNP viene haciendo un seguimiento financiero a una muestra de empresas del sector público descentralizado. Esta información se encuentra disponible para el período 1970-1985 y junto con los resultados financieros del gobierno nacional central es posible

aproximarse a una cifra consolidada para el total del sector público. Adicionalmente, varios estudios (principalmente los realizados por el Banco de la República - División de Investigaciones Económicas) presentan mediciones del déficit las cuales son más puntuales y por tanto sólo cubren algunos años del período 1973-1986.

El Cuadro No. 4 resume los resultados del déficit o superávit como proporción del PIB obtenidos a partir de la información suministrada por cada una de las anteriores fuentes. La primera conclusión que se deriva es la gran variabilidad que se registra no sólo en los valores obtenidos sino en las tendencias registradas. Son varios los factores que generan esta situación y sin entrar en mayor detalle a continuación se resumen rápidamente los principales problemas que se presentan. i. La calidad de la información utilizada varía ampliamente pues mientras unos estudios parten de las cifras que corresponden a flujos de caja, otros se refieren a flujos causados y/o a una mezcla de ambos. ii. Los aspectos metodológicos y conceptuales generan también amplias divergencias, en particular la definición de los rubros que componen los ingresos corrientes del nivel central. Como ya se mencionó en la sección anterior, entre 1967 y 1984 los ingresos no tributarios de la CEC eran considerados, por una disposición legal, como un ingreso corriente del gobierno nacional central, mientras que por razones prácticas y conceptuales éstos deben clasificarse como fuente de financiación doméstica del déficit. Las diversas mediciones del déficit no tratan sistemáticamente este rubro lo que a su vez genera resultados muy dispares. En los Cuadros 2 y 3 se puede apreciar claramente el efecto sobre el tamaño del déficit de utilizar una otra clasificación. iii. El grado de cobertura del sector público también varía ampliamente lo que aumenta la

incompatibilidad entre las diferentes mediciones. El problema radica fundamentalmente en la consolidación de los niveles departamentales y municipales y de las entidades públicas descentralizadas. Esto se ve agravado en ocasiones con la inclusión del Fondo Nacional del Café y de las instituciones financieras dentro del cómputo del déficit fiscal.

Debido a estos problemas es prácticamente imposible construir una serie consistente a partir de las estimaciones existentes. Por esta razón, este documento utiliza una metodología que permite generar una serie coherente para el déficit del sector público consolidado en el período 1950-1986. El déficit fiscal se calcula en forma indirecta pues no se dispone de información sobre ingresos y gastos efectivos para todo el período considerado. Por lo tanto el déficit se estima a través del financiamiento neto efectivo del sector público consolidado ⁽⁵⁾. Para nuestros propósitos la financiación neta total (FT) se define como:

$$(1) \quad FT = FND + FNE$$

donde FND es la financiación neta doméstica y FNE es la financiación neta externa.

La financiación neta doméstica (utilizaciones menos amortizaciones) comprende el flujo de crédito doméstico neto del sistema monetario al sector público (neto de la variación de depósitos) y los ingresos no tributarios de la Cuenta Especial de Cam-

(5) Otro estudio que utiliza el mismo procedimiento para calcular el déficit fiscal del SPC para el período 1981-1987 es el de Jorge Enrique Restrepo, *Financiamiento del Sector Público en Colombia (1982-1986)*, Banco de la República, Departamento de Investigaciones Económicas, Bogotá, octubre 1987. Los resultados obtenidos en este estudio se presentan en el Cuadro No. 4, columna (5).

CUADRO No. 4
Algunos resultados sobre el déficit (—) o superávit (+)
fiscal del sector público consolidado
(Como porcentaje del PIB)

Año	Bird-	DANE	Banco de la República			Departamento Nacional de Planeación			Min-Hacienda	Estimación Propia	Banco Mundial
	Wiesner		(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)			
	(1)	(2)						(9)	(10)	(11)	
1966										0.0	
1967	—3.6									—1.2	
1968	—5.1									—1.5	
1969	—7.8									—2.3	
1970	—7.1	—0.9							—1.2		
1971	—7.7	—2.5							—2.2		
1972	—6.6	—2.4							—3.1		
1973	—6.3	—3.2				7.1			—2.8		
1974	—6.2	—0.6		2.9		—1.0			—3.1		
1975	—4.5	0.3		4.9		1.0			—1.9		
1976	—3.7	1.6		4.3		—2.0			—1.0		
1977	—5.2	—1.1		8.6		—2.7			—0.7		
1978	—3.2	0.8		7.0		—1.2			—0.6		
1979	—4.4	—0.1		4.3		—4.1			—2.9		
1980		—1.5	—2.0	3.7		—5.8			—3.7		
1981		—4.1	—2.8	—0.1		—6.8			—5.2		
1982		—6.2			—7.4	—9.0	—6.8	—6.9	—6.3		
1983		—7.4			—8.1		—7.6	—7.6	—7.3		
1984		—5.3			—6.0		—7.5	—7.5	—6.5		
1985		—4.8			—4.7		—5.4	—4.3	—5.6	—5.2	
1986					—3.0		—3.2	—2.2			

Fuentes:

- (1) Derivado de Informe de la Misión Bird-Wiesner. Finanzas intergubernamentales en Colombia. Cuadro A-85.
- (2) DANE, El sector público colombiano 1970-1983, Cuadro 3.8 e información directa para 1984 y 1985.
- (3) Sergio Clavijo V.. El déficit fiscal y su impacto monetario, Banco de la República -DIE, septiembre, 1982.
- (4) Juan Carlos Echeverry, Metodología y resultados del ejercicio de consolidación del sector público colombiano 1974-1981, Banco de la República -DIE, julio de 1984.
- (5) Jorge Enrique Restrepo, Financiamiento del sector público en Colombia (1982-1986), Banco de la República -DIE, octubre de 1987 para el período 1984-1986 excluyendo el Fondo Nacional del Café; para 1982-1983 Santiago Herrera, Efectos de la inflación y la devaluación sobre el patrimonio neto del sector público en Colombia 1982-1986, Banco de la República -DIE, marzo de 1988.
- (6) DNP-UIP-DAF, Consolidación financiera del sector público colombiano 1973-1982, septiembre de 1984.
- (7) DNP, Programa macroeconómico 1988.
- (8) DNP-UIP-DAF, Evolución fiscal 1985 (mimeo, febrero de 1986). La cifra para 1986 es estimada.
- (9) Minhacienda, Datos presentados a la Comisión de Gasto Público, febrero de 1986 por L. J. Garay, asesor del ministro.
- (10) Estimado a partir de la información del DNP-UIP-DAF, Sector descentralizado, Operaciones efectivas de caja 1970-1985, octubre 1986, y de los resultados del déficit del gobierno nacional central (Cuadro No. 2).
- (11) Banco Mundial, Economic Growth of Colombia Problems and Prospects, Cuadro 21.

bios (6). A su vez el crédito interno neto total puede desagregarse en i. crédito neto otorgado por el Banco de la República (neto de la variación de depósitos) y ii. crédito neto otorgado por el sistema financiero y el sector privado. El crédito del sistema financiero comprende el crédito de los intermediarios financieros oficiales y privados. El crédito del sector privado es el otorgado por los particulares a través de la compra de bonos, títulos y papeles emitidos por el sector público y que constituyen los papeles de deuda pública, así:

$$(2) \quad \text{FND} = \text{CBR} + \text{CRS} + \text{FCEC}$$

donde CBR es el crédito neto del Banco de la República, CRS es el crédito neto del "resto" del sistema monetario (sistema financiero y particulares) y FCEC es la financiación a través de la Cuenta Especial de Cambios.

La financiación monetaria de la CEC se obtiene como la diferencia entre las entregas a Tesorería y los impuestos al café y las remesas de utilidades (ver Cuadro No. 1). La información básica para estimar el crédito neto doméstico total y el crédito neto del Banco de la República se tomó del Fondo Monetario Internacional (International Financial Statistics Yearbook, varios años). Esta fuente suministra las series estadísticas correspondientes al crédito total neto vigente del sector público con el sistema monetario y al crédito neto vigente del sector público con el Banco de la República. Los saldos de Tesorería en la Cuenta Especial de Cambios fueron descontados de estas dos series con el fin de evitar una doble contabilización. A partir de esta información se procedió a calcular el flujo neto de crédito doméstico del sistema monetario y del Banco de la República. Este flujo para un año t cualquiera viene dado por la diferencia entre el crédito

neto vigente (modificado por los saldos de Tesorería de la CEC) en los años t y $t-1$. Por último, el flujo de crédito otorgado por el "resto" del sistema monetario al sector público (sistema financiero y particulares) se obtiene como un residuo y es igual a la diferencia entre el flujo total de crédito doméstico y el flujo de crédito otorgado por el Banco de la República (7). Al identificar las principales fuentes de financiamiento doméstico del déficit del SPC (a saber, crédito neto del Banco de la República, crédito neto del "resto" del sistema monetario e ingresos no tributarios de la CEC) es posible calcular aquella parte del déficit que se financia con emisión de dinero. Esta financiación se obtiene como la suma del flujo de crédito neto del Banco de la República y de la financiación monetaria a través de la Cuenta Especial de Cambios.

La financiación externa neta, por su parte, comprende las transferencias oficiales netas del exterior y el crédito externo neto (utilizaciones menos amortizaciones) otorgado al sector público. Esta información se deriva de la información de balanza de pagos y se convierte a pesos utilizando la tasa de cambio promedio anual. A partir de esta información se estimaron dos series diferentes para el financiamiento externo: una primera en la cual las transferencias oficiales se consideran como parte de la financiación del déficit del SPC y una segunda en la cual las transferencias se

(6) Según el Fondo Monetario Internacional, el crédito neto doméstico del sistema financiero comprende: i. el crédito neto del gobierno; ii. el crédito neto del sector privado y del sistema financiero y; iii. el crédito neto de otras instituciones financieras.

(7) Al final del documento se presenta una descripción detallada de las varias fuentes de información utilizadas para calcular el financiamiento del déficit del sector público no financiero consolidado.

consideran como parte de los ingresos corrientes y por lo tanto se excluyen del cálculo de la financiación del déficit. Por consiguiente, los estimativos bajo la primera alternativa son mayores que bajo la segunda. El Cuadro No. 5 presenta en detalle la información básica utilizada para generar las dos series alternativas de la financiación del déficit del SPC, el procedimiento utilizado y los resultados obtenidos para el período 1950-1985. En el Cuadro No. 6 se presenta el tamaño del déficit del sector público no financiero consolidado y las distintas fuentes de financiamiento en relación al PIB.

De la información presentada en el Cuadro No. 6 se pueden diferenciar claramente dos períodos en cuanto al manejo de la política fiscal. En el primer período que va de 1950 a 1980, el manejo fiscal fue bastante moderado, pues el déficit del SPC representó en promedio un 2.1% del PIB. Deben mencionarse sin embargo ciertas excepciones, en particular los años 1957, 1962, 1965 y 1971-1975 en los cuales el déficit fue sustancialmente superior al promedio del período, registrando niveles que oscilaron entre un mínimo de 2.8% del PIB en 1973 y el 4.2% en 1962. El segundo período comienza a partir de 1981 y se caracteriza por una política fiscal expansionista. Así, el déficit fiscal que representó menos del 2% del PIB en 1980 pasó a ser del 5.8% en 1981. Esta situación continuó deteriorándose posteriormente en forma tal que el déficit fiscal del SPC en este período (1981-1985) registró un promedio del 6.5% del PIB.

En otras palabras, puede decirse que la crisis fiscal en Colombia se inicia a principios de los años ochenta, pues con anterioridad a 1981 el tamaño del déficit fue bastante manejable, aun en aquellos años excepcionales cuando el déficit fue significativamente superior al promedio. La cri-

sis fiscal de los ochenta se debe tanto al déficit del gobierno nacional central como al déficit del resto del sector público. En primer lugar, el manejo fiscal del gobierno nacional central contribuyó en gran medida a incrementar el déficit del SPC. Como ya se mencionó anteriormente, la disponibilidad por parte del gobierno nacional de los ingresos no tributarios de la Cuenta Especial de Cambios explican una parte del rápido incremento en el déficit del gobierno central durante el período 1981-1984. Adicionalmente, el programa económico del gobierno de Belisario Betancurt contemplaba aumentar notablemente los gastos de inversión, lo cual fue posible financiarlo por la consecución de crédito externo y emisiones de dinero. Esta situación estimuló aún más la tendencia expansionista de la política fiscal iniciada a principios de los años ochenta. Del déficit del SPC registrado entre 1981 y 1985 más del 50% se originó en el gobierno nacional central. Así, en 1981, el déficit del SPC fue de 5.8% en relación con el PIB de los cuales 2.9 puntos porcentuales correspondieron al gobierno central; en 1982 el déficit del SPC aumentó a 8.7% del PIB de los cuales 4.1 puntos correspondieron al déficit del gobierno central; en 1983 el déficit del gobierno nacional lo hizo en 0.6 puntos del PIB; en 1984 ambos aumentaron simultáneamente para llegar a 7.4% y 4.5% del PIB respectivamente, es decir un incremento de 1 punto porcentual en ambos casos.

Por otra parte, a partir de la información recopilada por el Departamento Nacional de Planeación para una muestra de empresas del sector público descentralizado, puede decirse también que este sector registró un desequilibrio fiscal creciente durante este período, originado fundamentalmente en el incremento de la inversión, el aumento en el servicio de la deuda y la baja generación interna de recursos, principalmente de

CUADRO No. 5
Financiamiento del déficit del sector público
no financiero consolidado

	1949	1950	1951	1952	1953	1954	1955	1956	1957	1958	1959	1960	1961
I. Financiación doméstica													
A. Banco de la República (Miles de millones de \$)													
1. Crédito neto vigente al gobierno	0.19	0.13	0.11	0.12	0.22	0.21	0.38	0.62	0.93	0.94	0.98	1.03	1.22
2. Saldo Tesorería de la CEC													
3. Crédito neto vigente (1. a-1. b)	0.19	0.13	0.11	0.12	0.22	0.21	0.38	0.62	0.93	0.94	0.98	1.03	1.22
4. Flujo neto de crédito (Millones \$)		-60	-12	3	105	-10	165	243	315	2	40	57	182
B. Sistema monetario (Miles de millones de \$)													
1. Crédito neto vigente al gobierno	0.2	0.1	0.1	0.1	0.2	0.2	0.4	0.7	1.0	1.0	1.1	1.1	1.3
2. Saldo Tesorería de la CEC													
3. Crédito neto vigente (2. a-2. b)	0.2	0.1	0.1	0.1	0.2	0.2	0.4	0.7	1.0	1.0	1.1	1.1	1.3
4. Flujo neto de crédito (Millones \$)		-64	-14	16	98	-9	181	277	315	29	51	-14	197
II. Financiación neta externa													
A. Del FMI, Anuario Balanza de Pagos, presentación básica global (Millones US\$)													
1. Préstamos oficiales		-1	8	47	12	10	-1	8	73				
2. Tesorería		-1	0	-1	-3	2	-6	2	3				
3. Donaciones oficiales		0	0	0	1	0	2	1	1				
B. Del FMI, Anuario Balanza de Pagos, presentación analítica (Millones US\$)													
1. Transferencias										2	2	5	8
2. Préstamos largo plazo										5	-10	-3	48
C. Del Banco de la República, Balanza de Pagos (Millones US\$)													
1. Capital de largo plazo sector oficial													
2. Capital corto plazo entidades descentralizadas													
D. Financiación externa total (Millones US\$)													
1. Incluyendo transferencias	-2	9	47	9	13	-7	10	77	7	-8	2	55	
2. Excluyendo transferencias	-2	9	47	10	13	-4	11	78	5	-10	-3	48	
III. Financiación total del SPC (Incluyendo transferencias) (Millones de \$)													
Financiación total (III.1+III.2)	-68	7	132	123	22	170	305	611	71	2	-1	568	
A. Financiación externa (II.4a. + tasa de cambio) ...													
.....	-4	21	116	25	31	-11	28	296	42	-49	13	371	
B. Financiación doméstica (III.2. a+III.2. b)													
.....	-64	-14	16	98	-9	181	277	315	29	51	-14	197	
1. Financiación monetaria a través de la CEC													
2. Crédito doméstico (I.2. d)	-64	-14	16	98	-9	181	277	315	29	51	-14	197	
a. Banco de la República (I.1. d.)													
.....	-60	-12	3	105	-10	165	243	315	2	40	57	182	
b. Otros (I.2. d-1. d)													
.....	-4	-2	13	-7	1	16	34	0	27	11	-71	15	
3. Emisión monetaria (III.2. a+III.2. b.i)													
.....	-60	-12	3	105	-10	165	243	315	2	40	57	182	
IV. Financiación total del SPC (Excluyendo transferencias) (Millones de \$)													
Financiación total (IV.1+IV.2)	-68	6	132	120	22	164	301	606	60	-10	-36	516	
A. Financiación externa (II.4. b + tasa de cambio) ...													
.....	-4	20	116	22	31	-17	24	291	31	-61	-22	319	
B. Financiación doméstica (IV.2. a+IV.2. b)													
.....	-64	-14	16	98	-9	181	277	315	29	51	-14	197	
1. Financiación monetaria a través de la CEC													
2. Crédito doméstico (I.2. d.)	-64	-14	16	98	-9	181	277	315	29	51	-14	197	
a. Banco de la República (I.1. d.)													
.....	-60	-12	3	105	-10	165	243	315	2	40	57	182	
b. Otros (I.2. d-1. d)													
.....	-4	-2	13	-7	1	16	34	0	27	11	-71	15	
3. Emisión monetaria (IV.2. a+2. b.i)													
.....	-60	-12	3	105	-10	165	243	315	2	40	57	182	

CUADRO No. 5
Financiamiento del déficit del sector público
no financiero consolidado

	1962	1963	1964	1965	1966	1967	1968	1969	1970	1971	1972	1973
I. Financiación doméstica												
A. Banco de la República (Miles de millones de \$)												
1. Crédito neto vigente al gobierno	2.11	2.25	2.80	4.20	3.89	4.81	4.62	4.40	3.98	5.53	5.45	4.61
2. Saldo Tesorería de la CEC						-0.21	0.01	0.03	0.02	0.02	0.04	0.12
3. Crédito neto vigente (1. a-1. b)	2.11	2.25	2.80	4.20	3.89	5.02	4.62	4.37	3.97	5.51	5.41	4.49
4. Flujo neto de crédito (Millones \$)	894	144	550	1.397	-310	1.131	-406	-245	-405	1.548	-104	-920
B. Sistema monetario (Miles de millones de \$)												
1. Crédito neto vigente al gobierno	2.4	2.7	3.5	4.9	4.7	5.7	5.8	6.0	6.0	7.9	8.4	9.4
2. Saldo Tesorería de la CEC						-0.2	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.1
3. Crédito neto vigente (2. a-2. b)	2.4	2.7	3.5	4.9	4.7	5.9	5.8	5.9	5.9	7.9	8.4	9.3
4. Flujo neto de crédito (Millones \$)	1.154	314	733	1.470	-250	1.251	-166	155	15	1.918	516	930
II. Financiación neta externa												
A. Del FMI. Anuario Balanza de Pagos, presentación básica global (Millones US\$)												
1. Préstamos oficiales												
2. Tesorería												
3. Donaciones oficiales												
B. Del FMI. Anuario Balanza de Pagos, presentación analítica (Millones US\$)												
1. Transferencias	9	10	9	8	10	22	30	35	37	31	24	23
2. Préstamos largo plazo	42	57	48	36	47	36	88	138				
C. Del Banco de la República, Balanza de Pagos (Millones US\$)												
1. Capital de largo plazo sector oficial									177	148	252	250
2. Capital corto plazo entidades descentralizadas									n.a	n.a	n.a	n.a
D. Financiación externa total (Millones US\$)												
1. Incluyendo transferencias	51	67	58	44	57	58	118	173	214	179	276	273
2. Excluyendo transferencias	42	57	48	36	47	36	88	138	177	148	252	250
III. Financiación total del SPC (Incluyendo transferencias) (Millones de \$)												
Financiación total (III.1+III.2)	1.505	915	1.250	1.296	520	2.071	1.174	2.864	3.610	5.294	6.203	7.381
A. Financiación externa (II.4.a. + tasa de cambio)												
Financiación doméstica (III.2.a+III.2.b)	351	601	518	456	770	841	1.922	2.996	3.947	3.570	6.033	6.445
B. Financiación doméstica (III.2.a+III.2.b)												
1. Financiación monetaria a través de la CEC	1.154	314	733	1.470	-250	1.230	-748	-132	-337	1.724	170	936
2. Crédito doméstico (I.2.d)	1.154	314	733	1.470	-250	1.251	-166	155	15	1.918	516	930
a Banco de la República (I.1.d)	894	144	550	1.397	-310	1.131	-406	-245	-405	1.548	-104	-920
b Otros (I.2.d-1.1.d)	260	170	183	73	60	120	240	400	420	370	620	1.850
3. Emisión monetaria (III.2.a+III.2.b.i)	894	144	550	1.397	-310	1.110	-988	-532	-757	1.354	-450	914
IV. Financiación total del SPC (Excluyendo transferencias) (Millones de \$)												
Financiación total (IV.1+IV.2)	1.445	830	1.168	1.845	385	1.752	686	2.258	2.927	4.674	5.680	6.845
A. Financiación externa (II.4.b + tasa de cambio)												
Financiación doméstica (IV.2.a+IV.2.b)	291	516	435	375	635	522	1.434	2.390	3.264	2.950	5.510	5.909
B. Financiación doméstica (IV.2.a+IV.2.b)												
1. Financiación monetaria a través de la CEC	1.154	314	733	1.470	-250	1.230	-748	-132	-337	1.724	170	936
2. Crédito doméstico (I.2.d)	1.154	314	733	1.470	-250	1.251	-166	155	15	1.918	516	930
a Banco de la República (I.1.d)	894	144	550	1.397	-310	1.131	-406	-245	-405	1.548	-104	-920
b Otros (I.2.d-1.1.d)	260	170	183	73	60	120	240	400	420	370	620	1.850
3. Emisión monetaria (IV.2.a+2.b.i)	894	144	550	1.397	-310	1.110	-988	-532	-757	1.354	-450	914

CUADRO No. 5
Financiamiento del déficit del sector público
no financiero consolidado

	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985
I. Financiación doméstica												
A. Banco de la República (Miles de millones de \$)												
1. Crédito neto vigente al gobierno	6.06	9.10	6.18	4.65	0.00	-21.99	-31.75	-33.11	23.40	64.69	212.93	221.90
2. Saldo Tesorería de la CEC	0.14	-0.18	0.38	0.81	3.69	3.05	14.41	14.27	3.96	5.60	0.00	-10.42
3. Crédito neto vigente (1.a-1.b)	5.93	9.28	5.81	3.84	-3.69	-25.04	-46.16	-47.38	19.44	59.09	212.93	232.32
4. Flujo neto de crédito (Millones \$)	1.436	3.351	-3.471	-1.963	-7.532	-21.347	-21.119	-1.226	66.818	39.653	153.841	19.391
B. Sistema monetario (Miles de millones de \$)												
1. Crédito neto vigente al gobierno	13.0	15.9	15.2	19.2	16.2	-6.2	-16.3	-9.1	53.5	113.5	285.3	287.7
2. Saldo Tesorería de la CEC	0.1	-0.2	0.4	0.8	3.7	3.0	14.4	14.3	4.0	5.6	0.0	-10.4
3. Crédito neto vigente (2.a-2.b)	12.8	16.1	14.8	18.4	12.5	-9.2	-30.7	-23.4	49.5	107.9	285.3	298.1
4. Flujo neto de crédito (Millones \$)	3.516	3.231	-1.241	3.627	-5.892	-21.787	-21.469	7.334	72.908	58.313	177.441	12.791
II. Financiación neta externa												
A. Del FMI, Anuario Balanza de Pagos, presentación básica global (Millones US\$)												
1. Préstamos oficiales												
2. Tesorería												
3. Donaciones oficiales												
B. Del FMI, Anuario Balanza de Pagos, presentación analítica (Millones US\$)												
1. Transferencias	32	17	14	5	28	1	0	0	2	0	0	0
2. Préstamos largo plazo												
C. Del Banco de la República, Balanza de Pagos (Millones US\$)												
1. Capital de largo plazo sector oficial	214	281	110	199	109	577	699	952	937	946	1.230	1.127
2. Capital corto plazo entidades descentralizadas	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	-25	135	269	113	-220	239
D. Financiación externa total (Millones US\$)												
1. Incluyendo transferencias	246	298	124	204	137	578	674	1.087	1.208	1.059	1.010	1.366
2. Excluyendo transferencias	214	281	110	199	109	577	674	1.087	1.206	1.059	1.010	1.366
III. Financiación total del SPC (Incluyendo transferencias) (Millones de \$)												
Financiación total (III.1+II.2)												
10.998	13.613	4.119	13.189	2.420	18.001	30.156	114.743	218.070	195.117	284.051	207.189	
A. Financiación externa (II.4.a+Tasa de cambio)												
6.424	9.217	4.297	7.490	5.338	24.606	31.867	59.232	77.428	83.506	101.825	194.398	
B. Financiación doméstica (III.2.a+III.2.b)												
4.574	4.396	-178	5.699	-2.918	-6.605	-1.711	55.511	140.643	111.611	182.225	12.791	
1. Financiación monetaria a través de la CEC												
1.058	1.165	1.063	2.072	2.974	15.182	19.758	48.177	67.734	53.298	4.784	0	
2. Crédito doméstico (II.2.d)												
3.516	3.231	-1.241	3.627	-5.892	-21.787	-21.469	7.334	72.908	58.313	177.441	12.791	
a. Banco República (II.1.d)												
1.436	3.351	-3.471	-1.963	-7.532	-21.134	-21.119	-1.226	66.818	39.653	153.841	19.391	
2.080	-120	2.230	5.590	1.640	-440	-350	8.560	6.090	18.660	23.600	-6.600	
b. Otros (II.2.d-1.1.d)												
2.494	4.516	-2.408	109	-4.558	-6.165	-1.361	46.951	134.552	92.951	158.625	19.391	
3. Emisión monetaria (III.2.a+III.2.b.i)												
IV. Financiación total del SPC (Excluyendo transferencias) (Millones de \$)												
Financiación total (IV.1+IV.2)												
10.152	13.087	3.638	13.017	1.343	17.946	30.156	114.743	217.929	195.117	284.051	207.189	
A. Financiación externa (II.4.b+Tasa de cambio)												
5.578	8.691	3.816	7.318	4.261	24.551	31.867	59.232	77.287	83.506	101.825	194.398	
B. Financiación doméstica (IV.2.a+IV.2.b)												
4.574	4.396	-178	5.699	-2.918	-6.605	-1.711	55.511	140.642	111.611	182.225	12.791	
1. Financiación monetaria a través de la CEC												
1.058	1.165	1.063	2.072	2.974	15.182	19.758	48.177	67.734	53.298	4.784	0	
2. Crédito doméstico (II.2.d)												
3.516	3.231	-1.241	3.627	-5.892	-21.787	-21.469	7.334	72.908	58.313	177.441	12.791	
a. Banco República (II.1.d)												
1.436	3.351	-3.471	-1.963	-7.532	-21.347	-21.119	-1.226	66.818	39.653	153.841	19.391	
2.080	-120	2.230	5.590	1.640	-440	-350	8.560	6.090	18.660	23.600	-6.600	
b. Otros (II.2.d-1.1.d)												
2.494	4.516	-2.408	109	-4.558	-6.165	-1.361	46.951	134.552	92.951	158.625	19.391	
3. Emisión monetaria (IV.2.a+2.b.i)												

Fuente: Ver anexo para las fuentes de información utilizadas

CUADRO 6
Déficit (—) o superávit (+) del SPC y su financiación
como proporción del PIB

	Déficit (—) Superávit (+)	Crédito Externo Neto	Financiación doméstica					Emisión Monetaria
			Crédito Neto Doméstico			Ingresos No Tributarios de la CEC	Total Financiación Doméstica	
			Total	Banco República	Resto			
1950	0.9	0.0	-0.8	-0.8	-0.1		-0.8	-0.8
1951	-0.1	0.2	-0.2	-0.1	0.0		-0.2	-0.1
1952	-1.4	1.2	0.2	0.0	0.1		0.2	0.0
1953	-1.1	0.2	0.9	1.0	-0.1		0.9	1.0
1954	-0.2	0.2	-0.1	-0.1	0.0		-0.1	-0.1
1955	-1.2	-0.1	1.4	1.2	0.1		1.4	1.2
1956	-2.0	0.2	1.9	1.6	0.2		1.9	1.6
1957	-3.4	1.6	1.8	1.8	0.0		1.8	1.8
1958	-0.3	0.1	0.1	0.0	0.1		0.1	0.0
1959	0.0	-0.3	0.2	0.2	0.0		0.2	0.2
1960	0.1	-0.1	-0.1	0.2	-0.3		-0.1	0.2
1961	-1.7	1.0	0.6	0.6	0.0		0.6	0.6
1962	-4.2	0.8	3.4	2.6	0.8	3.4	2.6	
1963	-1.9	1.2	0.7	0.3	0.4		0.7	0.3
1964	-2.2	0.8	1.4	1.0	0.3		1.4	1.0
1965	-3.1	0.6	2.4	2.3	0.1		2.4	2.3
1966	-0.5	0.9	-0.3	-0.4	0.1		-0.3	-0.4
1967	-2.1	0.6	1.5	1.3	0.1	-0.0	1.5	1.3
1968	-0.7	1.5	-0.2	-0.4	0.2	-0.6	-0.8	-1.0
1969	-2.0	2.1	0.1	-0.2	0.4	-0.3	-0.1	-0.5
1970	-2.2	2.5	0.0	-0.3	-0.3	-0.3	-0.3	-0.6
1971	-3.0	1.9	1.2	1.0	0.2	-0.1	1.1	0.9
1972	-3.0	2.9	0.3	-0.1	0.3	-0.2	0.1	-0.2
1973	-2.8	2.4	0.4	-0.4	0.8	0.0	0.4	-0.4
1974	-3.1	1.7	1.1	0.4	0.6	0.3	1.4	0.8
1975	-3.2	2.1	0.8	0.8	-0.0	0.3	1.1	1.1
1976	-0.7	0.7	-0.2	-0.7	0.4	0.2	0.0	-0.5
1977	-1.8	1.0	0.5	-0.3	0.8	0.3	0.8	0.0
1978	-0.1	0.5	-0.6	-0.8	0.2	0.3	-0.3	-0.5
1979	-1.5	2.1	-1.8	-1.8	-0.0	1.3	-0.6	-0.5
1980	-1.9	2.0	-1.4	-1.3	-0.0	1.3	-0.1	-0.1
1981	-5.8	3.0	0.4	-0.1	0.4	2.4	2.8	2.4
1982	-8.7	3.1	2.9	2.7	0.2	2.7	5.6	5.4
1983	-6.4	2.7	1.9	1.3	0.6	1.7	3.7	3.0
1984	-7.4	2.7	4.6	4.0	0.6	0.1	4.8	4.1
1985	-4.2	3.9	0.3	0.4	-0.1	0.0	0.3	0.4

Fuente: Derivado del Cuadro No. 5. Se tomó la alternativa baja, o sea la que incluye las transferencias como parte de los ingresos corrientes del SPC.

los sectores minero, eléctrico y transporte. A pesar de que se presentaron entidades con superávit fiscal, éstas sólo alcanzaron a compensar en mínima parte el déficit de las entidades deficitarias ⁽⁸⁾.

A partir del segundo semestre de 1984 se inicia un proceso de ajuste en el manejo de la política fiscal y el déficit del SPC. Así, el déficit pasó de \$ 284.1 miles de millones en 1984 a \$ 207.2 miles de millones en 1985, es decir, cayó del 7.4% al 4.2% del PIB. Esta disminución se explica en parte por un mejor comportamiento de las finanzas del gobierno nacional central, en particular por las reformas introducidas al régimen tributario y al manejo de la Cuenta Especial de Cambios, y una mayor austeridad en los gastos. En el resto del sector público se observa, por otra parte, una mayor generación interna de recursos principalmente de los sectores eléctrico y minero ⁽⁹⁾.

Otra conclusión importante que se desprende de los Cuadros 5 y 6 es el cambio que ha venido registrándose en la estructura (o fuentes) de financiamiento del déficit del SPC. Entre 1950 y 1980 la participación del crédito externo en el financiamiento total presentó una tendencia claramente creciente al pasar de un promedio de 38% en el período de 1950-1960 a 59% en 1961-1970 y a 82% en 1971-1980. A partir de 1981 su importancia relativa disminuye notablemente, siendo en promedio del 41% entre 1981 y 1984. No obstante, el flujo de recursos externos se incrementó fuertemente y llegó a representar en promedio el 2.9% del PIB durante este período. En 1985 el endeudamiento externo recupera de nuevo su importancia y se constituye casi que en la única fuente de financiamiento del déficit representando casi 93% de la financiación total.

En cuanto a la financiación doméstica del déficit del SPC se observa que el crédito neto del Banco de la República ha sido en términos generales la segunda fuente de recursos del sector público, en particular durante los cincuenta y sesenta. A partir de 1971 su importancia relativa empieza a decaer siendo el flujo de crédito neto prácticamente negativo hasta 1980. Es así como durante este período el crédito del resto del sistema financiero y los particulares, así como los ingresos no tributarios de la CEC generaron los recursos adicionales necesarios para cubrir el desequilibrio fiscal. A partir de 1981 las necesidades financieras del sector público empezaron a crecer aceleradamente, y dadas las limitaciones para aumentar el flujo de recursos externos se debió recurrir en forma creciente al crédito del Banco de la República y a los ingresos de la CEC. De esta forma, entre 1981 y 1984 los recursos de emisión se constituyeron en la principal fuente de financiamiento del sector público, financiando en promedio aproximadamente el 53% del déficit del SPC. Estos recursos fueron equivalentes al 3.7% del PIB. En 1985, al reducirse el déficit y mejorarse el acceso al crédito externo, disminuyó drásticamente la necesidad de utilizar el crédito del Banco de la República. Simultáneamente se reformó el sistema de financiamiento a través de la CEC, lo que permitió controlar en parte la emisión monetaria como fuente de financiación del déficit.

(8) Los resultados financieros de las principales entidades públicas descentralizadas pueden apreciarse en DNP-UIP-DAF, *Sector Descentralizado, Operaciones Efectivas de Caja 1970-1985*, Bogotá, octubre de 1986.

(9) Ver DNP-UIP-DAF, *Ibid.*, octubre de 1986.

Anexo

Fuentes de información para el cálculo del déficit del SPC

A continuación se presenta una descripción detallada de las fuentes de información consultadas para generar el déficit del SPC durante el período de 1950-1985.

1. El crédito doméstico neto vigente del sistema monetario al sector público se deriva del Fondo Monetario Internacional (FMI), *International Financial Statistics Yearbook, 1979* para el período 1949-1977 y del FMI, cintas magnéticas (07-17-1987) para 1978-1985. Este se define como crédito neto al gobierno (línea 32an) más crédito neto a las entidades oficiales (línea 32b). A los valores obtenidos se les deducen los saldos de Tesorería en la CEC para obtener el valor modificado del crédito neto vigente. El flujo de crédito neto del sistema monetario en el año t viene dado por la diferencia entre el crédito vigente neto en los años t y $t-1$.

2. El crédito neto vigente del Banco de la República al sector público se deriva del FMI, *International Financial Statistics Yearbook, 1979* para 1949-1977 y del FMI, *Yearbook, 1987* para 1978-1985. Este se define como el crédito neto al gobierno (línea 12a) menos los depósitos (línea 16d). A los valores obtenidos se les deducen los saldos de Tesorería en la CEC para obtener el valor modificado del crédito neto vigente. El flujo de crédito neto del Banco de la República en el año t viene dado por la diferencia entre el crédito vigente neto en los años t y $t-1$.

3. Los saldos de Tesorería en la CEC y la financiación monetaria del déficit del SPC a través de la CEC se obtienen del Banco de la República, *Informe del Gerente a la Junta*

Directiva, varios años, para el período 1967-1985 y Banco de la República, información directa para 1986 (ver Cuadro 1).

4. La financiación externa del déficit del SPC viene dada por las siguientes fuentes de información:

a) Para 1950-1954 del FMI, *Balance of Payments Yearbook, 1955-1956*, Presentación Básica Global. El crédito externo se define como los Préstamos Oficiales de Largo Plazo (crédito menos débito del rubro 15) más los activos de corto plazo en Tesorería (crédito menos débito del rubro 18.3). Las transferencias corresponden a las donaciones oficiales (crédito menos débito del rubro 10).

b) Para 1955-1957 del FMI, *Balance of Payments Yearbook*, Volumen 12, febrero 1961, Presentación Básica Global. El financiamiento externo se define como los Préstamos Oficiales Recibidos (crédito menos débito del rubro 18.3). Las transferencias corresponden a las Donaciones Oficiales (crédito menos débito del rubro 10).

c) Para 1958-1969 del FMI, *Balance of Payments Yearbook, Volumen 18*, mayo para 1958-1965 y *Volumen 23*, marzo 1972 para 1966-1969, Presentación Analítica. La financiación externa corresponde a los préstamos netos de largo plazo al gobierno. Las transferencias vienen dadas por las Transferencias al gobierno central.

d) Para 1970-1986 del Banco de la República, Departamento de Investigaciones Económicas, *Balanza de Pagos de Colombia*, diciembre 1987, información directa. La financiación externa neta se deriva de la cuenta de capital, Capital de Largo Plazo al Sector Oficial y al Banco de la República (utilizaciones menos amortizaciones) para

1970-1979; no fue posible deducir el endeudamiento externo del Banco de la República. Para 1980-1986 la información corresponde al Capital de Largo Plazo al Sector Oficial (excluyendo el Banco de la

República) más el Capital de Corto Plazo a las Entidades Descentralizadas. Las transferencias al sector público para 1970-1983 se derivan del FMI, *Anuario de Balanza de Pagos, 1984*.