

Impacto del Consenso de Washington en Colombia: análisis de la evolución del gasto público y el ingreso estatal

Andrea Ortiz

PRESENTACIÓN

El presente documento tiene como propósito conocer la evolución del Presupuesto General de la Nación, observando si la implementación de políticas y recomendaciones otorgadas por entidades externas, logran intervenir en las políticas internas gracias a su posición dominante en el contexto global. De esta forma se podrá evidenciar la manera en que los lineamientos dados en el Consenso de Washington influyeron significativamente en las finanzas públicas de Colombia, con el fin de establecer si los cambios se vieron influenciados por las recomendaciones o más por temas políticos que son de gran impacto en el país.

Entre los planteamientos del texto está el análisis de la influencia de los cambios estructurales de la política fiscal en las finanzas públicas, que estará determinado por el estudio de variables macroeconómicas que permitirán

evaluar el beneficio a nivel social, para establecer si este efecto impacta en la ejecución de la función principal del Estado, la cual es velar por el bienestar común de sus habitantes. Para esto se tendrán como fuente los partícipes de estos lineamientos: el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Fondo Monetario Internacional (FMI) observando, desde luego, los deberes del Estado consagrados en la Constitución Política de Colombia (CPC).

Este trabajo tiene como objetivo analizar tres de las diez recomendaciones impartidas por el Consenso de Washington: liberalización comercial, reforma fiscal y gasto público; con el fin de identificar si estas formulaciones impactan el presupuesto público nacional en su estructura de ingresos y en sus gastos de funcionamiento, inversión y servicio a la deuda.

Para el desarrollo de este documento se tuvo como base una recopilación documental de autores que hicieron un estudio de los lineamientos dados por el Consenso, entre los principales se encuentran el Dr. César Giraldo y el Dr. Ramón Casilda Béjar.

El texto hace una descripción de las diez formulaciones dadas por el Consenso de Washington; desarrolla un análisis al sistema fiscal colombiano, revisando las reformas fiscales

y su orientación, con el fin de determinar su posible efecto en las recomendaciones entregadas; analiza el impacto del Consenso de Washington en los ingresos de la nación, en donde se establece la relación entre el Consenso y la política fiscal económica; estudia la incidencia del Consenso en los gastos de funcionamiento, inversión y servicio a la deuda incluidos dentro del presupuesto nacional; y elabora un breve análisis de los posibles intereses políticos en las recomendaciones impartidas por este Consenso.

1. PLANTEAMIENTOS DEL CONSENSO DE WASHINGTON

El Consenso de Washington fue creado en 1989 con el fin de tener un modelo estable, abierto y liberal dirigido especialmente a los países de América Latina, (Casilda, 2004). Y consistía en efectuar una serie de formulaciones con medidas de política económica a fin de orientar a los gobiernos de países en desarrollo y a entes internacionales como el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial (BM), en la forma de manejar las finanzas, entre otros aspectos.

El Consenso busca encontrar soluciones para la crisis de la deuda externa a través de diez formulaciones, dadas en su mayoría por John Williamson¹. Este documento se enfocará en el análisis de tres de estas recomendaciones: liberalización comercial, reforma fiscal y cambios en las prioridades del gasto público. Se eligen estas formulaciones teniendo en cuenta que son las que impactan de forma directa el presupuesto nacional en relación con los ingresos y gastos, aunque para obtener una mejor comprensión de los lineamientos dados por el Consenso y la intención que estas directrices querían para la economía en América Latina, se describirán cada una de las diez recomendaciones:

¹ Economista británico del Instituto de Economía Internacional, miembro del FMI y del BM cuando se redactaron las formulaciones del Consenso de Washington.

1.1 Disciplina presupuestaria

Esta recomendación se hizo con el fin de buscar un equilibrio en el presupuesto público a fin de evitar un déficit que podría afectar la estabilidad macroeconómica, asimismo, esta disciplina, según miembros del Consenso, se relaciona estrechamente con la disciplina fiscal, puesto que los déficits generados a grandes escales podrían constituir trastornos que estarían representados en inflación, desequilibrios en la balanza de pagos y evasión de capitales. Por lo anterior, se procedió a la aprobación de la Ley Gramm Rudman Hollings en 1993 en Estados Unidos, orientada al establecimiento de presupuestos equilibrados.

1.2 Cambios en las prioridades del gasto público

Bajo este lineamiento el Consenso de Washington, con el fin de reducir el déficit presupuestario, quiso disminuir los gastos públicos antes que incrementar la recaudación tributaria a través de la reasignación de los recursos; esto se lograría a través de la focalización del gasto representada en tres categorías:

- Subvención: cuando el Estado entrega una cantidad de dinero determinada sin la obligación de ser reembolsada, con el fin de que estos recursos sean destinados a la atención de intereses públicos.
- Educación
- Sanidad

Dicha focalización se encaminaba hacia el denominado subsidio a la oferta, que consiste en que el Estado provea los recursos para la prestación de servicios que son suministrados de forma gratuita, sin embargo, se eliminó este tipo de subsidio e implicó la restricción de las transferencias estatales a las entidades públicas, para que pasaran a obtener los recursos a través del mercado, mediante la venta de bienes y servicios, haciéndolas más eficientes y permitiendo la libre elección de los usuarios (Giraldo, 2009).

Por otra parte, los subsidios a la demanda consisten en que los recursos estatales vayan encaminados a las personas categorizadas como “pobres”, y los que están fuera de esta categoría, tendrían dos alternativas: la no prestación de servicios por parte del Estado, o adquirirlos a través de un copago (importe que debe abonar el asegurado al asegurador por recibir los servicios).

1.3 La reforma fiscal

Esta reforma pretendía asegurar un aumento en el ingreso tributario con el fin de garantizar el equilibrio en las finanzas públicas, esto se lograría a través de la ampliación de las bases en los impuestos y las disminuciones en sus tarifas. De acuerdo con lo que manifiesta el Banco Internacional de Desarrollo (BID) (citado por Giraldo, 2009), dicha reforma aseguraría un equilibrio presupuestal encaminado hacia la búsqueda de recursos para la atención de servicios sociales.

1.4. Los tipos de interés

Con esta recomendación se buscaba que los tipos de interés contaran con dos características muy importantes en cuanto a que deberían estar determinadas por el mercado, para que de esta forma, no se tuviera un manejo inadecuado de recursos; así como mostrar atractivos, con el fin de desincentivar la evasión de capitales e incrementar el crecimiento económico; si se lograba, se mejoraría el ingreso de dinero pero presentaba una gran contradicción puesto que para nadie es un secreto que cuando se está en época de crisis, la mejor forma de ayudarla es incrementar en el mercado los tipos de interés, que fue la gran problemática presentada en América Latina en gran parte en los años ochenta (Casilda, 2004).

1.5 El tipo de cambio

Otros de los lineamientos dados en el Consenso fue el tipo de cambio, el cual buscaba, al igual que los tipos de intereses, que fueran determinados por el mercado, sin embargo, entre sus discusiones se propuso que en vez de que fueran determinados por el mercado, estuviesen dirigidos hacia el logro de una competitividad para atraer a nuevos inversionistas y así generar una apertura económica en el mercado. Estas ideas estaban claramente encaminadas hacia el crecimiento de las exportaciones para ayudar a la recuperación económica de América Latina.

1.6 Liberalización comercial

Un aspecto importante para el Consenso fue la política económica orientada a suscitar la liberalización de las importaciones, esto se lograría a través del mercado libre de divisas, que era un concepto que impactaba de sobremanera la economía puesto que la entrada a los países de nuevos capitales era a un alto costo. Este

pensamiento estaría sujeto a dos requisitos, la protección de las nuevas industrias, que deberían ser de carácter temporal y con aranceles moderados; y contar con un periodo de transición; porque no era fácil, para una economía cerrada, no tener toda su protección. Este último punto fue de gran desacuerdo entre los miembros del Consenso puesto que mientras unos pensaban que no debía existir un periodo de transición para esta liberalización comercial, otros opinaban que esta tendría lugar sin periodo de transición, de acuerdo con el estado de la balanza de pagos del país (Casilda, 2004). Para el caso de Colombia se contó con la elaboración de un Tratado de Libre Comercio (TLC) con Estados Unidos, que consiste en la importación de bienes de consumo o bienes de capital con cero por ciento de arancel; por ejemplo, los medicamentos, que tenían un arancel promedio entre el 10 % y el 20 %, las cortadoras de césped con un 15 % de arancel, entre otros.

1.7 Políticas de apertura frente a la inversión extranjera

Esta política básicamente intentaba pasar de una inversión extranjera controlada a una libre, lo que sería un alivio para la economía; aunque en un principio se pensó como una limitación para la entrada de inversión extranjera directa (IED). Es importante resaltar que esta libre inversión traería consigo nuevo capital, tecnología y experiencia bajo la producción de bienes necesarios en el mercado nacional; se analizó que la IED podría promover cambios de obligaciones por la capitalización de las empresas lo que permitiría una reducción en la deuda.

1.8 Política de privatizaciones

El Consenso quería que se privatizaran muchas de las entidades que eran del Estado, con el precepto de que los grandes empresarios lograrían mayor eficiencia debido a que son movidos por beneficios económicos tanto a nivel personal como para la empresa, es decir, se verían impulsados a cumplir las expectativas propuestas por los beneficios que vendrían, siendo esto un incentivo en su gestión. Estas privatizaciones ayudarían en el presupuesto del gobierno en un corto plazo, en el que recibirían ingresos por la venta de estas empresas, y en uno largo, debido a que el gobierno no tendría que financiar la inversión necesaria para la prestación de servicios. De acuerdo con el BM (citado en Giraldo, 2009): “La privatización y la reforma de las empresas públicas son mecanismos para introducir la competencia del mercado en la provisión de los bienes y servicios públicos”.

1.9 Política desreguladora

Se consideró como un modo de fomentar la competencia en América Latina donde estaban las economías más reguladas del mundo, además de estar mal administradas por personas con bajos salarios, condiciones que favorecerían que se volvieran corruptibles. Algunos de los principales mecanismos de regulación se encontraban el control para los establecimientos de nuevas compañías, la restricción en la entrada de compañías extranjeras, el control de precios, la implementación de barreras para la importación, los elevados impuestos sobre la renta, entre otros; estas restricciones se encontraban debidamente reguladas por la legislación, los decretos, o simplemente, la toma de decisiones. Lo que se buscaba con esta política era contrarrestar dichas situaciones.

1.10 Derechos de propiedad

Mientras América Latina sufría en los años ochenta la inseguridad en los derechos de propiedad, en Estados Unidos estaban implementados; y como estos derechos tienen una importancia fundamental en el funcionamiento satisfactorio de una economía de mercado, el Consenso optó por implementar unos derechos firmemente establecidos y garantizados (Casilda, 2004).

El Consenso de Washington tenía un claro énfasis en la implantación del modelo económico predominante en las naciones desarrolladas, lo cual debía ser asumido por los países en vía de desarrollo. Muchos expertos y analistas han mostrado los impactos de estas medidas y los resultados que lastimosamente han generado en los países latinoamericanos, ejemplo de ello puede ser Argentina y todo lo que tuvo que enfrentar y afrontar en “el corralito”². Ahora bien, la idea central de este documento es enfocarse en las formulaciones de: liberalización comercial, reforma fiscal y cambios en las prioridades del gasto público porque son justamente estas medidas que impactan directamente el presupuesto público.

Para el caso colombiano, se podría suponer que los impactos de la liberalización comercial están relacionados con la disminución de los ingresos por concepto de aranceles, por otro lado, en cuanto a la reforma fiscal se refiere y con el gran vacío de la disminución de estos, el Estado podría verse obligado a incrementar los impuestos directos e indirectos, y en cuanto al gasto público se refiere, los posibles

² Corralito: Restricción de la libre disposición en efectivo de plazos fijos, cuentas corrientes y cajas de ahorro impuesta por el gobierno de Fernando de la Rúa en Argentina en el año 2002.

impactos se verían reflejados en la privatización de entidades, la focalización del gasto hacia el saneamiento de la deuda pública, entre otros. Ahora, para contrastar estos planteamientos hipotéticos, se procede a realizar un análisis normativo, a fin de evidenciar si en realidad en ese periodo sucedió lo que se preveía.

2. REFORMAS AL SISTEMA FISCAL COLOMBIANO

2.1 Análisis normativo

En la tabla 1 se pueden observar cada una de las reformas practicadas al sistema tributario de Colombia a partir del año 1990; y se describen los objetivos, los aspectos relevantes, su vigencia y el cambio en las tarifas de impuestos directos como la renta e impuestos indirectos como el IVA, de esta forma se pretende demostrar que a partir de los años noventa, estas reformas fueron encaminadas hacia el aumento del ingreso tributario, con el fin de garantizar un equilibrio en las finanzas públicas a corto y largo plazo (ideas del Consenso de Washington).

Se evidencia que en cada una de las reformas, se presentan altas o bajas en relación con el ingreso para el Estado, de igual manera se resalta que el Estado siempre ha tenido una tendencia incremental en los impuestos, ya sea modificando sus tarifas o como en el caso del impuesto al patrimonio, creando nuevos impuestos para los contribuyentes.

En cuanto a gasto público se refiere dentro de las leyes analizadas; la Ley 6 de 1992, con el objetivo de equilibrar las finanzas públicas, reglamenta la emisión de títulos de deuda pública interna, denominados Bonos para el desarrollo social y la seguridad interna; los recursos provenientes de esta operación tendría como fin, financiar los gastos generales y de la nación que estuvieran encaminados a la seguridad nacional, los programas de reinserción para la paz y otros objetivos que se encuentran enmarcados en la política económica (Garay, 2004).

Tabla 1. Medidas principales establecidas

N.º	LEY	VIGENCIA	OBJETIVOS
1	Ley 49 de 1990	A partir del 28 de diciembre 1990	Estimular el desarrollo de mercados de capitales, en donde se pretendía reactivar el ahorro y la inversión de la economía a través de la reducción en los aranceles y a los impuestos de las importaciones
2	Ley 6 de 1992	A partir del 30 de junio 1992	Asegurar el equilibrio de las finanzas públicas para convertirlo como el principal instrumento para la estabilización en la economía
3	Ley 223 de 1995	A partir del 30 de junio 1992	Incrementar la transparencia, equidad y neutralidad del sistema tributario, mantener en equilibrio las finanzas públicas y estimular la inversión extranjera
4	Ley 383 de 1997	A partir del 14 de julio 1997	Establecer medidas para controlar la evasión, estableciendo la penalización para los agentes de retención en la fuente y responsables de IVA, que eludieran o evadieran el pago del impuesto
5	Ley 488 de 1998	A partir del 24 de diciembre 1998	Seguir buscando el equilibrio en la economía así como también establecer mecanismos de control para reducir la evasión con el fin de incrementar el recaudo de manera que se pudiera aliviar la grave situación de las finanzas públicas
6	Ley 633 del 2000	A partir del 29 de diciembre 2000	Establecer normas en materia tributaria, así mismo, se dictan disposiciones sobre el tratamiento a los fondos obligatorios para la vivienda de interés social y se introducen normas para fortalecer las finanzas de la Rama Judicial
7	Ley 788 del 2002	A partir del 27 de diciembre 2002	Encaminada a impartir nuevas normas de control y de evasión fiscal, sin dejar de lado la ampliación en la cobertura en impuestos como IVA, Renta y GMF (Gravamen al Movimiento Financiero)
8	Ley 863 del 2003	A partir del 29 de diciembre 2003	Sigue encaminada hacia la emisión de normas en contra de la evasión a través del RUT (Registro Único Tributario), con el cual se tiene un mayor control de los contribuyentes por la información y sus operaciones
9	Ley 1111 del 2006	A partir del 27 de diciembre 2006	Efectuar una reforma estructural con el fin de eliminar las exenciones y los variados tratamientos tributarios con el objeto de simplificar los atributos, facilitando a los contribuyentes el cumplimiento de sus obligaciones y al Estado su administración

MEDIDAS ESTABLECIDAS	MODIFICACIONES TARIFAS IMPUESTOS	
	IVA	RENTA
- Reducción de la sobretasa aplicada al valor CIF (Costos Indirectos de Fabricación) de las importaciones del 16 % al 13 % - Disminución del arancel promedio - Se presenta incremento en la tarifa de IVA con el fin de sanear el vacío que produce la reducción en los aranceles e impuestos de importación - Se eliminaron en gran proporción las restricciones arancelarias y para arancelarias al comercio exterior - Se creó el Estatuto Anti-evasión que establece normas de control fiscal e impone fuertes sanciones a los evasores de impuestos - Se estableció la reducción gradual del impuesto de remesas a las empresas petroleras y a las utilidades reinvertidas por parte de las empresas extranjeras - Se redujo la tarifa cobrada a las utilidades obtenidas por la venta de acciones - Se limitaron las exenciones para el salario integral - Se establecieron normas para el control de la evasión - Penalización del contrabando - Adiciones relacionadas con el impuesto de renta, impuesto de timbre e impuesto sobre las ventas Se crean el impuesto del 2 x mil a las transacciones financieras bajo el decreto 2331 de 1998 vigente hasta el 31 de diciembre de 1999	Se presenta un incremento en la tarifa pasando del 10 % al 12 % - Tarifa del 14 % - Ampliación en sus bases - Tarifa del 16 % - Reducción en el grupo de bienes exentos de este tributo Tarifa del 16 %	Se presenta una reducción en la tarifa de renta pasando de un 40 % al 30 % Tarifa de renta establecida en el 30 % Tarifa de renta aumenta al 37,5 % para el año 1995 y disminuye en el año 1996 al 35,25 % Tarifa de renta establecida en el 35,25 %
	Tarifa del 15 %	Tarifa de renta establecida en el 35,25 % y a partir del año 1999 se fija la tarifa en un 35 %
- Ampliación de la cobertura del Impuesto al Valor Agregado - Se eliminan las exenciones sobre el impuesto a la renta - Se establece el GMF en el 3 x mil como un impuesto de carácter permanente Se establece el impuesto para Preservar la Seguridad Democrática, por una sola vez, sobre los patrimonios líquidos a 31 de agosto de 2002 y a una tarifa del 1,2 %, el cual de forma posterior se convierte de carácter permanente y es denominado como el Impuesto al Patrimonio	Tarifa del 16 % Tarifa del 16 %	Fija el impuesto de renta en una tarifa de 35 % Fija el impuesto de renta en una tarifa de 35 %
- Empieza a impartir reglamentación para el impuesto al Patrimonio para los años al 2004, 2005 y 2006 por un 0,3 % para patrimonios superiores a mil millones de pesos	Tarifa del 16 %	Fija el impuesto de renta en una tarifa de 35 %
- Eliminación de los ajustes fiscales por inflación - Incrementa la tarifa para el impuesto al patrimonio el cual pasa del 0,3 % al 1,2 % - Se establece permanentemente la tarifa del gravamen a las transacciones financieras en un 4 x mil	Tarifa del 16 %	Pasa de una tarifa del 35,5 al 38,5 %

2.2. Análisis estadístico

Las anteriores reformas al sistema tributario colombiano obedecen a medidas encaminadas a incrementar el recaudo a través de impuestos que se consideraban transitorios: el gravamen al movimiento financiero y el impuesto al patrimonio; que después de un tiempo formaron parte de los ingresos del presupuesto nacional, y ahora permanecen.

En la figura 1 se muestra el impacto que han tenido, en relación al recaudo, las diferentes reformas; están divididas en actividades externas e internas, entendiéndose estas últimas como la tributación proveniente de las operaciones dentro del territorio nacional: Renta, IVA, timbre nacional, gravamen al movimiento financiero, seguridad democrática y patrimonio; mientras que en las externas, la tributación deriva de operaciones con el exterior en donde se genera IVA proveniente de importaciones y arancel. Los datos fueron tomados de la página de Internet de la DIAN, de acuerdo con los ingresos tributarios administrados por la entidad entre los años 1970-2012; En la figura 1 las cifras en millones de pesos se muestran en términos porcentuales.

Figura 1. Ingreso por tipo de Actividad 1



Fuente: Elaboración propia con datos estadísticos DIAN.

En la figura 1 se pueden observar que lo que genera mayores ingresos al Estado son los impuestos cobrados por las operaciones dentro del territorio nacional ubicándose cerca de un 70 %, mientras que los impuestos por operaciones con el exterior se ubican cerca de un 30 %. Asimismo, y de acuerdo con las reformas que se describieron en la tabla 1, se puede evidenciar que las leyes que tuvieron mayor impacto dentro del presupuesto, fueron la Ley 49 de 1990 que implicó un aumento de tarifas, y la Ley 223 de 1995.

A partir del año 1990 van decreciendo los ingresos por los impuestos recaudados en operaciones externas y van tomando una mayor fuerza los impuestos recaudados por las operaciones dentro del territorio nacional, es así como se logra afirmar que hubo una incidencia directa del Consenso de Washington en cuanto a la liberalización comercial, en donde se pretendía reactivar la economía a través de la reducción de aranceles; puesto que incentivaba a los importadores para que trajeran al país productos con un bajo porcentaje de impuesto.

En las líneas verticales se puede ver que los picos presentados en la gráfica corresponden a las reformas efectuadas por cada uno de los mandatarios del periodo 1970-2012, es decir, cada vez que sube al poder un nuevo Presidente, se efectúan reformas en materia de impuestos, y se concluye que la incidencia política de nuestro país se ve reflejada en el presupuesto: de acuerdo con la situación económica y política del país varían los impuestos.

3. IMPACTO DEL CONSENSO DE WASHINGTON EN LOS INGRESOS DE LA NACIÓN

Los años noventa trajeron consigo una serie de reformas al Estado y al sistema tributario, y el establecimiento de la Constitución Política de Colombia, que representó un proceso de descentralización y crecimiento del gasto en sectores como defensa y justicia, además un incremento en el pasivo pensional (González, 1996). A partir de la Constitución, el gasto público se incrementó de manera sustancial debido a los compromisos de transferencias a los entes territoriales, la creación de nuevas instituciones y la instauración de leyes que comprometieron el presupuesto nacional (Asobancaria, 1999).

También se presentó la apertura económica que afectó principalmente a los ingresos del Estado por la remoción de las barreras arancelarias, suceso generado en el gobierno del presidente Cesar Gaviria (1990-1994), como consecuencia, el Estado hizo una serie de reformas al sistema tributario que le permitiera compensar la disminución de ingresos causada por dicha apertura.

Esta acción, en relación a la apertura del comercio internacional, va de la mano con uno de los planteamientos del Consenso de Washington: liberalización comercial, que consiste en una política económica orientada hacia el sector externo. De acuerdo con las investigaciones efectuadas y con estadísticas de la DIAN se puede evidenciar este planteamiento en la figura 1; debido a que se logra observar la disminución de los ingresos percibidos por operaciones con el exterior a partir del año 1991, y la fecha en la que se ha aumentado la brecha entre los tipos de ingreso.

Es importante hacer mención en esta sección que esta investigación se centra en los ingresos percibidos por impuestos directos e indirectos, sin embargo, el estado también obtiene sus recursos a través de ingresos gratuitos (donaciones), ingresos contractuales (rentas procedentes de los activos del sector público, enajenación de activos de titularidad pública y endeudamiento público) e ingresos coactivos (ingresos del poder penal, ingresos de dominio público o ingresos de poder fiscal o tributos) (Martínez, 2009).

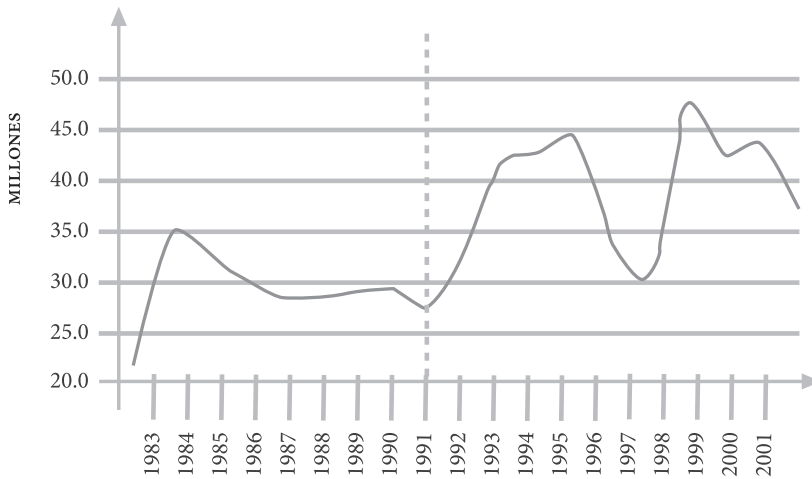
A continuación se efectuará un análisis en los ingresos percibidos por el Estado en sus dos grandes categorías, impuestos directos e indirectos, teniendo en cuenta que en cierta medida fueron estos los que ayudaron a la economía a subsanar el vacío que dejó el no percibir ingresos por concepto de aranceles.

3.1. Ingresos percibidos por impuestos indirectos

Uno de los impuestos con mayor impacto en el presupuesto nacional corresponde al IVA, que grava la venta de bienes y servicios, es decir, es un tipo de impuesto que se encuentra financiado por el consumidor final puesto que lo debe asumir cuando adquiere bienes o servicios; es considerado de carácter regresivo por lo que grava a la persona sin importar su capacidad económica.

Desde su instauración dentro del presupuesto nacional en los años ochenta, el impuesto ha sufrido una serie de reformas las cuales se pudieron observar en el apartado 2.1; por lo anterior, y según cifras informadas por el Departamento Nacional de Planeación (DNP), se observa:

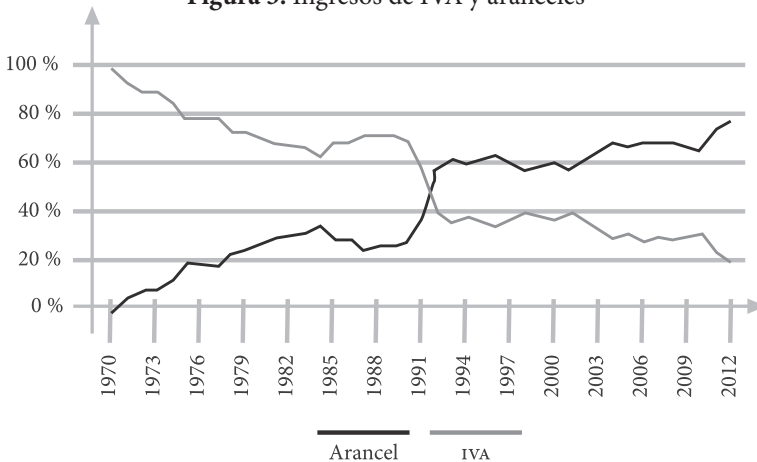
- El IVA representaba aproximadamente en el año 1990 (fecha de las formulaciones del Consenso) el 29 % del recaudo total de los ingresos del Estado, sin embargo, bajo el precepto de que el Estado debió buscar otras fuentes de ingresos por la disminución que le causó la caída en las tarifas arancelarias a través de incrementos en las tarifas en impuestos como el IVA. En la figura 2 se ve cómo este impuesto va tomando mayor fuerza en los ingresos del Estado llegando hacia el año 2002 a obtener un 40 % de sus ingresos.

Figura 2. IVA como porcentaje de los ingresos tributarios

Fuente: Las reformas tributarias durante el siglo XX (II). DNP.

Nota: La figura 2 es tomada para fines de evaluar la evolución del IVA en los años objeto de estudio, los demás datos arrojados dentro de la gráfica no son explicados dentro del texto original, sin embargo, se puede afirmar que la caída del año 1997 puede estar relacionada con la crisis financiera vivida en Colombia durante ese año.

Para una mayor comprensión de la situación presentada se elabora la figura 3 que compara los ingresos percibidos por concepto de IVA y los de aranceles; otro de los impuestos indirectos dentro del presupuesto nacional.

Figura 3. Ingresos de IVA y aranceles

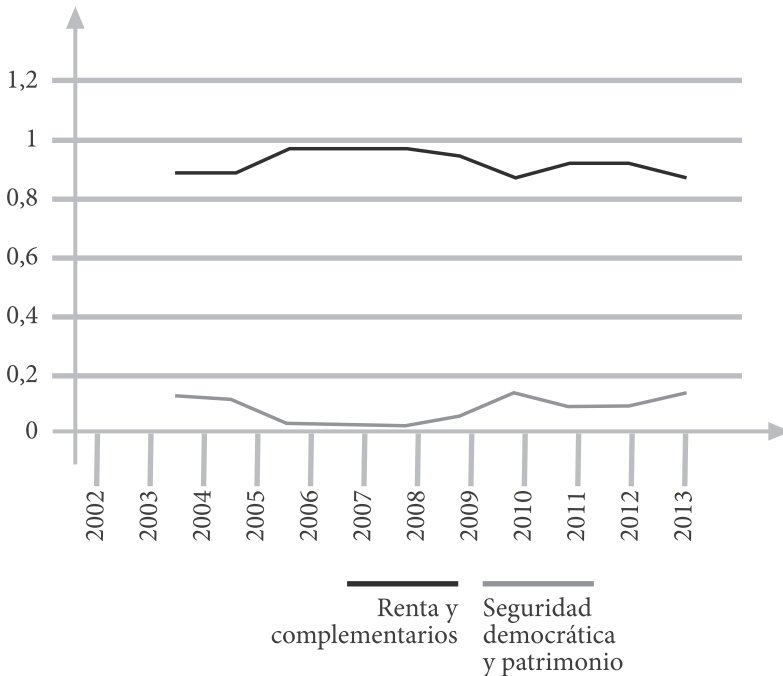
Fuente: Elaboración propia con datos estadísticos DIAN.

La figura 2 muestra cómo, a partir de los años noventa, la proporción de participación de cada tipo de ingreso frente al total de los mismos se ha invertido, incrementando los ingresos por concepto de IVA y disminuyendo los percibidos por concepto de aranceles.

3.2. Ingresos percibidos por impuestos directos

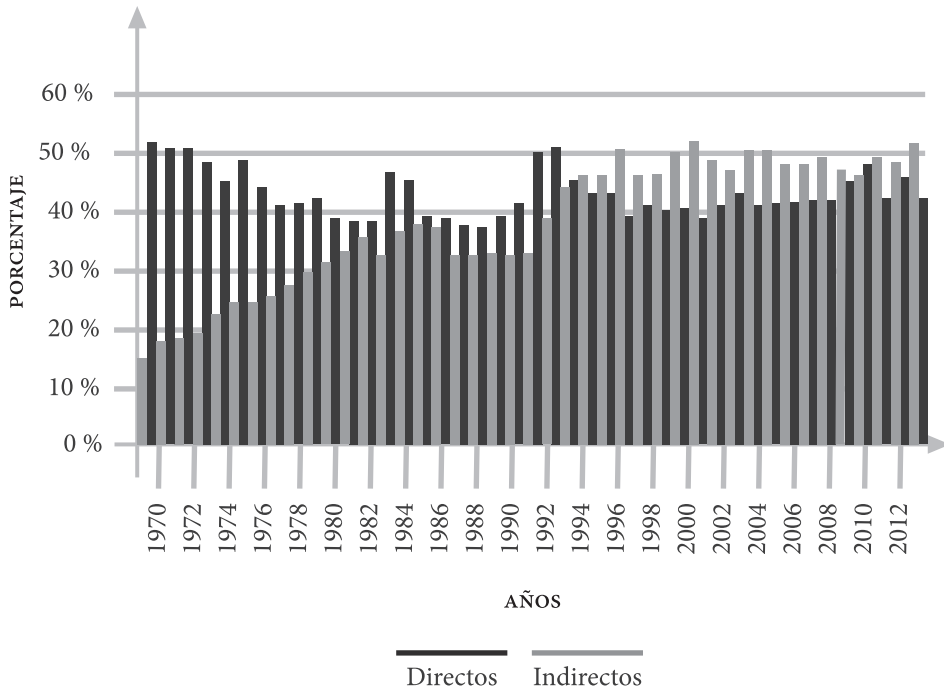
Dentro de los ingresos percibidos por el Estado se encuentran los impuestos directos, denominados así porque gravan de una forma directa al consumidor, entre estos impuestos están el impuesto de renta, y a partir del año 2002, el impuesto para preservar la seguridad democrática; denominado hoy como impuesto al patrimonio.

Figura 4. Ingresos por renta e impuesto al patrimonio



Fuente: Elaboración propia con datos estadísticos DIAN.

Después del análisis individual por categoría de impuestos, se efectúa una comparación, con el fin de analizar la evolución que han tenido los ingresos (ver figura 5).

Figura 5. Evolución de los ingresos directos e indirectos

Fuente: Elaboración propia con datos estadísticos DIAN.

En la figura 5 se ve un gran crecimiento en los impuestos indirectos a partir del año 1990 y una gran reducción en los impuestos directos que inicialmente en el año 1970 eran hasta de un 50 %; es así como una vez más se afirma que la formulación dada por el Consenso de Washington –reforma fiscal– tuvo incidencia en los ingresos del presupuesto nacional, en donde se pretendía tener una disminución en la tarifa de impuestos directos y un aumento en las bases de los impuestos indirectos. Con esta disminución se estaría beneficiando a los inversionistas dando como resultado una apertura económica, otra de las formulaciones dadas en el Consenso.

De esta manera, los incrementos se pueden ver reflejados de acuerdo con estadísticas de la DIAN en donde se muestra que para el año 2011, la proporción del IVA (impuesto indirecto) tiene el mayor porcentaje de participación en los ingresos tributarios respecto a los impuestos nacionales con un 43,50 % (ver tabla 2).

Tabla 2. Recaudo por Impuestos al 2011

Miles de millones de pesos		
IMPUESTO	VALOR	PARTICIPACIÓN
Renta	34,820,072	40.22 %
IVA	37,659,106	43.50 %
GMF	5,069,606	5.86 %
Timbre	123,923	0.14 %
Patrimonio	4,508,506	5.21 %
Arancel	4,387,427	5.07 %

Fuente: Elaboración propia con datos estadísticos DIAN.

El impuesto de renta, uno de los más importantes dentro de la financiación del Estado, representa al 2011 el 40,22 % del total de los ingresos recaudados; se dice que el Consenso afectó de forma directa la manera como se financia el Estado porque Colombia adoptó las medidas de incrementar las tarifas de los impuestos, de ampliación en las bases, y de la creación de nuevos impuestos, todo esto, buscando una mayor eficiencia en el manejo de las finanzas públicas.

4. INCIDENCIA DEL CONSENSO DE WASHINGTON EN LOS GASTOS

Para el caso de Colombia los principales gastos en el presupuesto nacional se encuentran distribuidos en tres grandes grupos de acuerdo a su destinación: gastos de funcionamiento, inversión y servicio a la deuda; de acuerdo con el presupuesto nacional para el año 2012 radicado el 29 de julio de 2011 por el ministro de Hacienda Juan Carlos Echeverri, se tiene una distribución de estos gastos así: para funcionamiento \$90.943 miles de millones de pesos, para inversión \$34.001 miles de millones de pesos y para servicio a la deuda el valor de \$40.332 miles de millones de pesos. (Cifras tomadas del Ministerio de Hacienda y Crédito Público).

Se escoge estos tres grupos para el análisis con el fin de facilitar la comprensión de la incidencia del Consenso de Washington según la formulación: cambios en las prioridades del gasto público.

Dentro del ciclo del gasto se presentan tres formulaciones importantes para comprender la focalización del mismo, entre estas se encuentran los siguientes principios (Bautista, 2012):

1. ¿Quién debe recibir el gasto?
2. ¿En qué se debe gastar?
3. ¿Quién los debe gastar?

Para el caso de quién debe recibir el gasto se habla de una focalización y universalidad, que consiste en dirigir recursos a personas denominadas “pobres”, a pesar de que el término de pobreza esté determinado como aquellas personas que se encuentran en alta vulnerabilidad, pero quién determina si una persona está en desventaja social, es decir, es pobre. Es allí donde surge una gran complicación, puesto que en la sociedad se observa que así se tengan las condiciones económicas suficientes, el ciudadano desea acceder a todos los servicios bajo gratuidad y es allí donde se podría mencionar la igualdad que la Constitución Política de Colombia menciona en su artículo 13: “Todas las personas nacen libres e iguales ante la ley, recibirán la misma protección y trato de las autoridades y gozarán de los mismos derechos, libertades y oportunidades”. Es decir: todos los ciudadanos están en condiciones de recibir la atención que merezca por igual, es el caso de lo que hoy vemos con el tema de la salud al igualar los dos regímenes en cuanto a los servicios prestados por entidades promotoras de salud.

Ahora bien, una vez determinadas las personas que deben recibir el gasto, sigue otro cuestionamiento y es: ¿en qué se debe gastar? Para ello se tienen dos parámetros establecidos, según la clasificación del presupuesto nacional: inversión y funcionamiento; en el primero, el gasto está enfocado hacia la adquisición de nuevos activos fijos o inversiones en nuevos capitales (Giraldo, 2009); para el caso de los gastos de funcionamiento en ellos se encuentran gastos de personal en los que debe incurrir el Estado para su normal y adecuado funcionamiento; es importante aclarar que no solo estos conceptos se enfocan en estas dos situaciones sino que se resalta su eje central.

Y, por último, ¿quién los debe gastar?, para desarrollar esta pregunta en principio se habla de dos gobiernos, el Gobierno nacional y los gobiernos territoriales (Bautista, 2012).

A continuación se describirá el concepto de cada gasto y las problemáticas presentadas, al final se desarrollaran el correspondiente análisis con el Consenso.

4.1 Funcionamiento

Los gastos de funcionamiento son todos los que tienen por objeto atender las necesidades de los órganos del Estado para que puedan cumplir plenamente las

funciones que la Constitución y las leyes les han asignado. Dentro de estos se incluyen los gastos de personal; gastos generales relacionados con la adquisición de bienes y servicios, pago de impuestos, multas, etc.; transferencias corrientes, que incluyen las transferencias que los órganos del Presupuesto General de la Nación hacen a las entidades nacionales o internacionales por disposición legal, las apropiaciones destinadas a la previsión y seguridad social cuando una entidad específica asume directamente su atención, y los gastos de comercialización y producción de bienes o para la prestación de un servicio (Instituto de Ciencia Política, 2008).

Ahora bien, respecto a gastos tales como de personal y contribuciones, gastos generales, intereses, subsidios, transferencia corrientes, entre otros; de una u otra forma son considerados como gastos improductivos puesto que no aumentan las capacidades productivas de la economía tal como sí lo pudiera ser el gasto de capital (Giraldo, 2009).

Frente a esta definición es importante resaltar que si bien es cierto que estos gastos son destinados para que el Estado funcione correctamente, para el caso Colombiano se nota cierta desigualdad en estas distribuciones; por ejemplo los altos salarios que tienen senadores y congresistas, con conocimiento de que existen otras problemáticas económicas que se podrían subsanar con parte de estos dineros, un claro ejemplo de esto se observa en el informe efectuado por noticias caracol en la emisión del 13 de agosto de 2012, en donde se hace una comparación entre los salarios y privilegios que tienen congresistas colombianos y diputados suecos (Noticias Caracol, 2012).

4.2 Inversión

Los gastos de inversión son todas aquellas erogaciones que permiten al Estado mejorar la capacidad de producción y productividad en términos de infraestructura física, social y económica en el país (Instituto de Ciencia Política, 2008).

Para comprender mejor la productividad es importante ampliar el concepto de inversión considerándola como una formación de capital fijo, de capital humano, capital social y capital ambiental (ver tabla 3).

Tabla 3. Formación de capital y sus equivalentes

CONCEPTO (FORMACIÓN DE CAPITAL)	EQUIVALENTE EN CLASIFICACIÓN FUNCIONAL
Capital fijo: Infraestructura básica	-Infraestructura básica, producción y prestación de servicios
Capital humano: Capacidad de las personas para producir, interactuar y disfrutar	-Salud -Recreación, deporte, cultura y comunicación -Educación -Protección social

CONCEPTO (FORMACIÓN DE CAPITAL)	EQUIVALENTE EN CLASIFICACIÓN FUNCIONAL
Capital social: Funcionamiento de la sociedad mediante instituciones, reglas del juego y garantías básicas	-Función pública general -Actividades de orden público y seguridad ciudadana -Fomento y regulación del desarrollo económico -Vivienda y espacio público
Capital ambiental: Conservación, recuperación y mantenimiento del ambiente natural	-Medio ambiente

Fuente: Giraldo (2009).

Al analizar la formación de capital que plantea el Dr. Giraldo se puede observar que el gasto de inversión abarca capitales importantes para el desarrollo de la economía, en donde podemos encontrar la educación, base para que la economía presente crecimiento, puesto que a través de personas con buena formación académica se lograría tener nuevas empresas, lo que representarían nuevos empleos entre otras. Así lo define el BID (citado por Giraldo, 2009): “La educación determina la productividad de la fuerza de trabajo que interviene en cualquier función de producción”.

Por otra parte, encontramos aspectos tales como la salud, sector en permanente cuestionamiento y que padece graves problemas económicos por la desviación de recursos de grandes Empresas Promotoras de Salud, y en donde, únicamente, los afectados son los usuarios de estos servicios, puesto que el Estado no cumple con su principal función de suplir las necesidades del pueblo colombiano; y a pesar de que la mayor parte de las entidades de salud son de carácter privado, no cumplen con esta función; un ejemplo de ello es la medida de salvamento que aprobó el Congreso de la República por 2,5 billones de pesos para mitigar las deudas que tenían las Entidades Promotoras de Salud con las redes hospitalarias afectando directamente los recursos del régimen subsidiado para favorecer la operación de las empresas privadas de salud (Portafolio, 2012).

4.3 Servicio a la deuda

Se entienden como apropiaciones del servicio de la deuda, todas aquellas que tienen por objeto cubrir las obligaciones de pago de amortizaciones, intereses, comisiones e imprevistos producto de operaciones de crédito público, ya sean por créditos internos o externos (Instituto de Ciencia Política, 2008).

Estos gastos están enfocados hacia el endeudamiento que debe tener el Estado para cumplir con sus funciones, puesto que los ingresos obtenidos no logran cubrir todos los gastos generados para afrontar las diferentes necesidades; es así como este

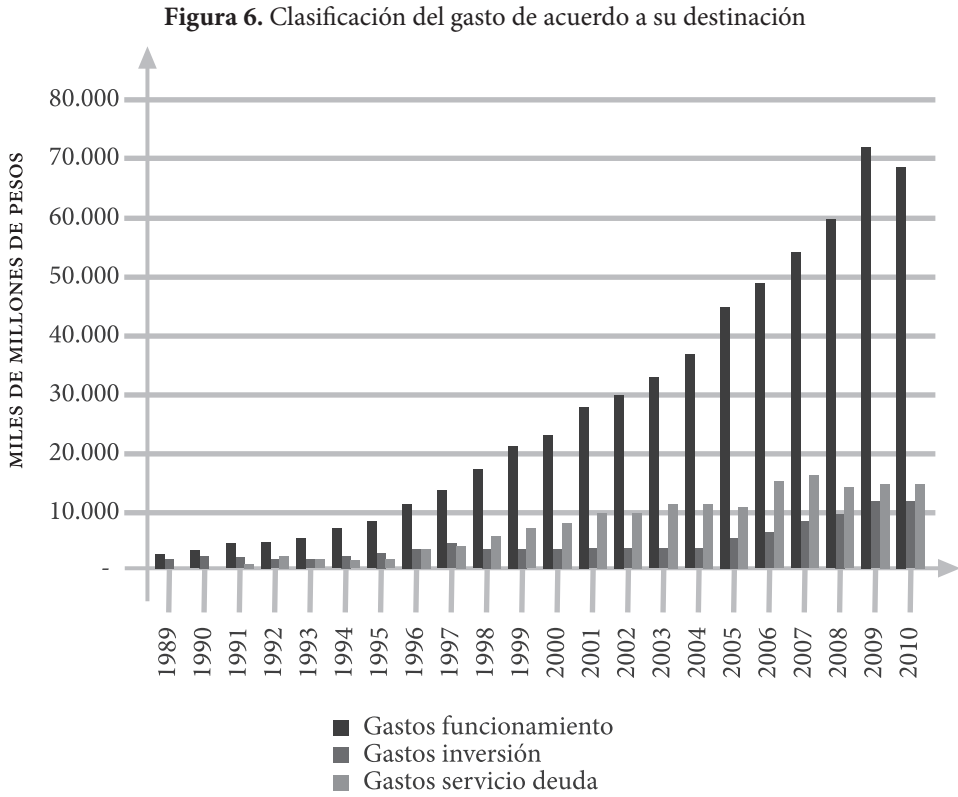
se ve en la necesidad de contraer obligaciones impuestas por organismos financieros internacionales en donde se crean cargas fiscales nuevas como:

- La captación de recursos a través de la colocación de bonos de deuda pública.
- Manejo de la política monetaria a través de instrumentos fiscales.
- Aceptación del pasivo pensional que se crea a favor de los fondos privados de pensiones por la privatización de la seguridad social.
- La aceptación de las empresas públicas que se privatizan.
- La aceptación de las pérdidas de las entidades financieras que entran en crisis.
- La aceptación de las obligaciones externas del sector privado o del sector público descentralizado cuando se presenta una crisis externa.

Estas cargas fiscales (Giraldo, 2009) son las que hacen que el servicio a la deuda crezca y se vean reflejadas en gran parte en el presupuesto nacional; es allí en donde se logra evidenciar que al privatizar la mayor parte de empresas tiene a grandes impactos que tal vez no fueron dimensionados a la hora de hacer estas operaciones; o por el contrario, se hizo con el fin de obtener liquidez inmediata por la venta de estas empresas, sin dimensionar el impacto ocasionado en las finanzas públicas de Colombia; lo que se entiende con lo que afirman Chong y Lora (2007):

Hay que decir, no obstante, que en algunos casos la alternativa privada se aplicó en forma simplista y en circunstancias en las que la competencia no tenía oportunidades de florecer. Además, no se prestó debida atención a la regulación. El exceso de optimismo y la simplificación conceptual también dieron pie a una gran cantidad de disputas ineficientes e incumplimientos de contratos de concesión, situación que se vio exacerbada por la falta de experiencia técnica en el diseño de mecanismos de solución de conflictos en entornos jurídicos, fiscales e institucionales débiles.

Para analizar el impacto en los gastos del presupuesto nacional colombiano se efectuará un análisis estadístico representado en figuras; en donde se podrá observar si hubo o no influencia del Consenso en los cambios presentados a partir de 1990.

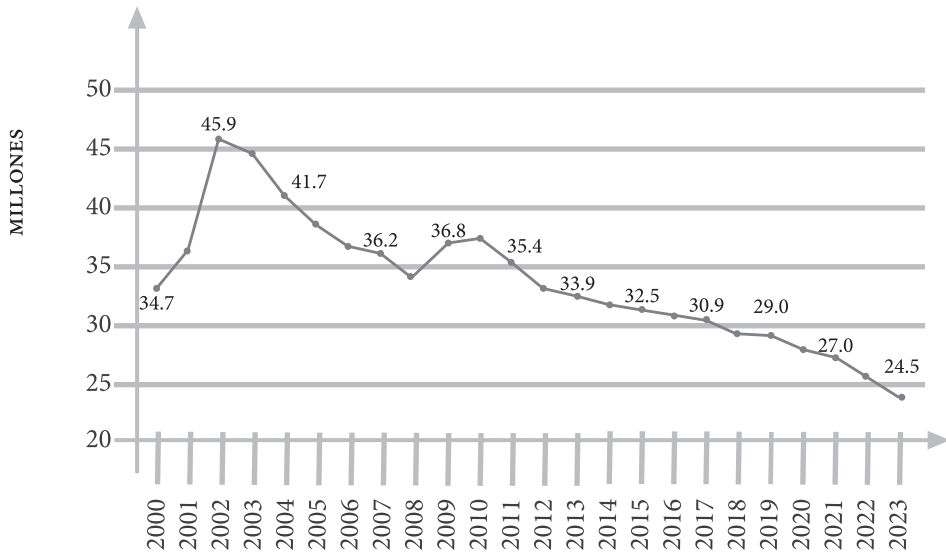


Fuente: Elaboración propia con datos estadísticos del MinHacienda.

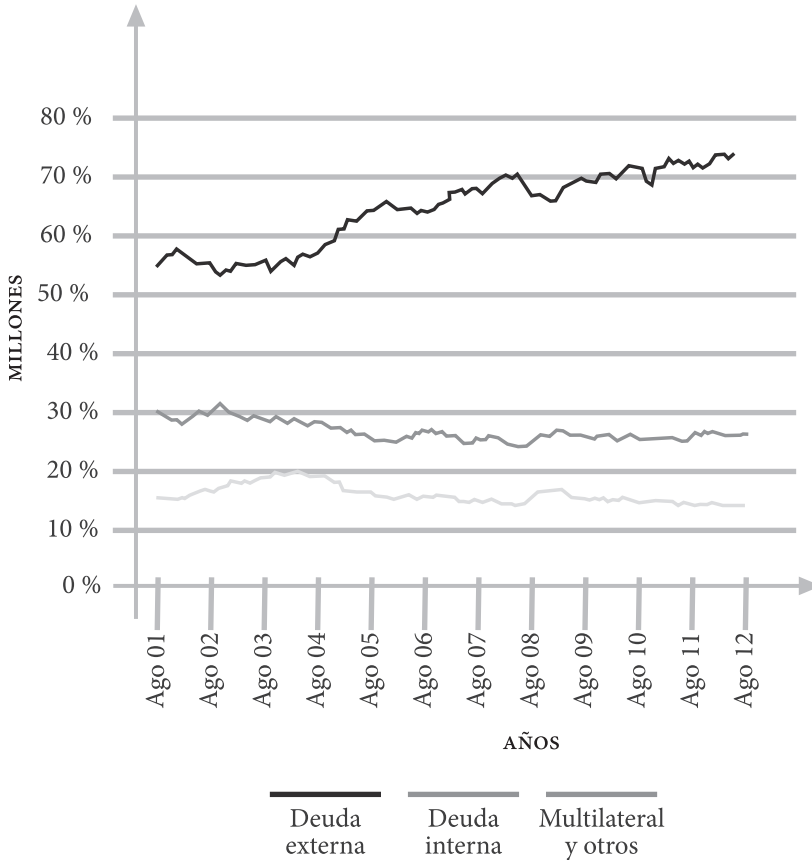
De acuerdo con la figura 6 se puede analizar que la mayor proporción de los gastos del presupuesto nacional desde el año 1989 se ha enfocado hacia los gastos de funcionamiento, en este mismo sentido, se muestran los gastos de inversión y de servicio a la deuda de una forma casi equilibrada.

Ahora bien, en cuanto a los gastos de inversión se refiere, recordemos que dentro de estos se encuentran los dineros destinados a cubrir necesidades como infraestructura, vías y un buen sistema de transporte masivo, entre otros. Sin embargo, se podría afirmar que en la actualidad estas necesidades superan los recursos que se tienen destinados para cubrirlos o, por el contrario, el Estado destina dichos dineros pero resultan siendo mal ejecutados por los contratistas encargados del desarrollo de las obras.

Por otra parte, en cuanto a los gastos correspondientes al servicio a la deuda es importante analizar el comportamiento que ha tenido los últimos años, para la cual se presenta la figura 7.

Figura 7. Deuda neta del Gobierno nacional central**Fuente:** Elaboración propia.

En la figura 7 se puede evidenciar que la deuda neta (activos administrados por las entidades públicas en los mercados financieros locales e internacionales) a partir del año 2003, ha decrecido y se proyecta que siga disminuyendo, es decir, el Estado se ha enfocado, a pesar de que siga tomando préstamos con entidades internas y externas (en un mayor nivel deuda interna), en efectuar los pagos correspondientes a su deuda. Por lo anterior, se deduce entonces que el Estado colombiano adopta la recomendación impartida por el Consenso de Washington, que consistía en que los países latinoamericanos controlaran su nivel de endeudamiento y que las deudas ya existentes se fueran disminuyendo (ver figura 8).

Figura 8. Estructura deuda externa

Fuente: Deuda pública en Colombia, MinHacienda.

Se puede inferir que el Estado ha optado por modificar la estructura financiera, puesto que se ha enfocado en tener en mayor nivel deuda interna que deuda externa; esto probablemente se deba a que exista una competencia en cuanto a las tasas de interés ofrecidas en cada uno de los sectores; si el sector interno ofrece menores tasas de interés que el externo, el Estado optará por la menor. Así las cosas, se deduce que sí existió relación con los lineamientos impartidos en el Consenso, en donde se ha venido reduciendo de forma progresiva el endeudamiento con el sector externo, según los datos mostrados por el Banco de la República; en los años 1990-1999 la deuda externa era la mayor. En el año 1999 se tenía una deuda externa de \$22.639.095 millones de pesos frente a una deuda interna de \$22.269.577 millones de pesos, pero en el año 2000 sucede lo contrario, se contaba con una deuda interna de \$35.853.107 millones de pesos frente a una deuda externa de \$32.031.444 millones de pesos.

Después de los análisis efectuados en cuanto a la distribución del gasto en sus rubros de inversión y servicio a la deuda, se pasa entonces a analizar el gasto por concepto de funcionamiento que representa una de los mayores proporciones, por lo que se hace necesario, desagregarlo y conocer cuáles son los conceptos que lo componen, en la tabla 4 se muestra un detalle de la distribución para el año 2012.

Tabla 4. Distribución gastos de funcionamiento año 2012

Gastos de personal	17.672
Gastos generales	5.185
Transferencias	66.425
SGP -Sistema General de Participaciones	26.000
Pagos de mesadas pensionales sin SGP	24.983
Universidades sin pensiones	2.015
Fondo prestaciones Magisterio sin pensiones	1.129
FONPET Fondo Nacional de Pensiones de Entidades Territoriales	312
Resto de transferencias	11.986
Operación comercial	1.661
Total gastos de funcionamiento	90.943

Fuente: Elaboración propia con datos estadísticos del MinHacienda.

De acuerdo con los conceptos incluidos en los gastos de funcionamiento se puede evidenciar que en gran proporción se encuentran distribuidos en conceptos como: Sistema General de Participaciones (SGP), en pago de mesadas pensionales sin SGP, y en otras transferencias. Por lo anterior, es importante mencionar que el SGP comprende los recursos que la nación transfiere por mandato de los artículos 356 y 357 de la Constitución Política a las entidades territoriales (departamentos, distritos y municipios) para la financiación de los servicios de educación, salud, acueducto, alcantarillado y propósitos generales, cuya competencia se les asigna en la Ley 715 de 2001 (Ley 715 de 2001).

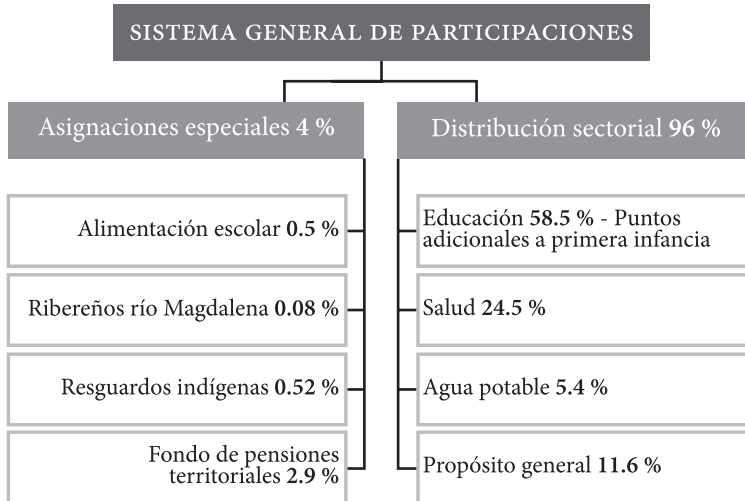
Estas transferencias tal y como lo menciona Rodado (2009):

Se dividen en transferencias corrientes y transferencias de capital, en las transferencias corrientes encontramos las transferencias al sistema General de Participaciones; transferencias al sector público compuestas por entidades del orden nacional, Empresas Públicas Nacionales Financieras, Empresas Públicas Nacionales no Financieras, departamentos y municipios; transferencias al exterior a los organismos internacionales; transferencias de previsión y seguridad social donde se encuentran los recursos a pensiones y jubilaciones y recursos a otras

transferencias de previsión y seguridad social y finalmente las otras transferencias como son sentencias y conciliaciones, fondo de compensación interministerial y destinatarios de las otras transferencias corrientes (p. 21).

Para obtener una mejor comprensión de los rubros que componen el SGP, y la carga porcentual ver la figura 9.

Figura 9. Distribución del Sistema General de Participaciones (SGP)



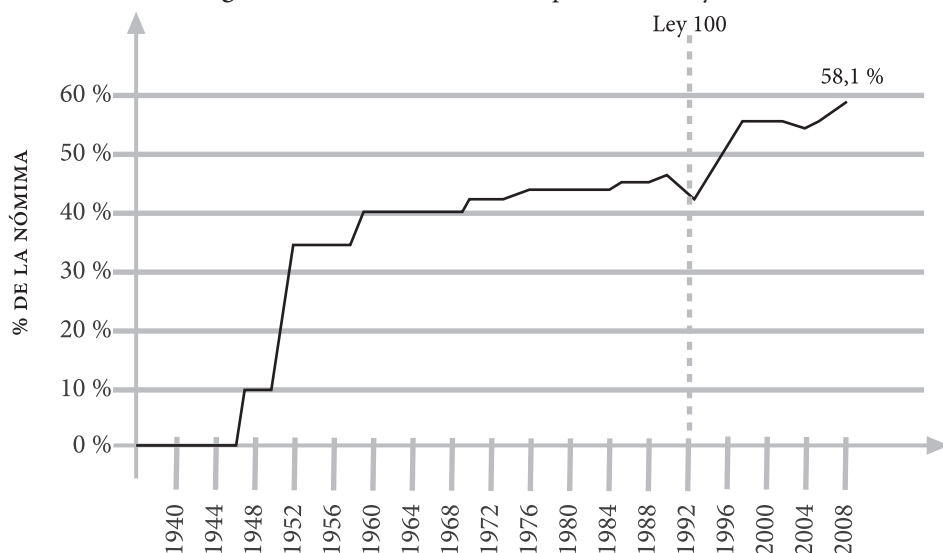
Fuente: Tipologías y Asignación de Recursos, Ministerio de Educación Nacional.

Como se puede observar, de las transferencias que efectúa el Estado de acuerdo con lo estipulado en la Ley 715 de 2001, un 96 % se dirige para la atención de servicios como educación, salud y agua. Sin embargo, este porcentaje es poco para la gran cantidad de población y sus necesidades; se observa que el porcentaje destinado a la salud es mínimo respecto a la focalización que se efectúa para el concepto de educación. Relacionando lo anterior con el Consenso de Washington, se logra determinar que si bien es cierto, la focalización del gasto se encaminaba a servicios tales como la salud, educación y subvención a través de leyes como esta, los recursos del Estado se dirigen para estos conceptos.

Por otra parte, como se logra evidenciar en los gastos de funcionamiento, se encuentra una suma considerable dirigida al pago de las mesadas pensionales, que para el año 2012 es de \$24.983 miles de millones de pesos, esta suma se encuentra estrechamente relacionada con la creación de ley 100 de 1993 (vigente a partir de 1994), puesto que con esta se privatizaron entidades del Estado que cumplirían con las prestación de los servicios que el Estado ya no tendría a su cargo. Un claro ejemplo de esta situación es la creación de los Fondos privados de pensiones, en donde se

esperaba que las personas que se encontraban dentro del Seguro Social (entidad del Estado en liquidación que ofrecía servicios de salud, pensiones y riesgos laborales) se trasladaran para estos Fondos privados al igual que las personas jóvenes, sin embargo, esto no sucedió, porque las personas que contaban con edades avanzadas continuaron dentro del Seguro Social, y las que se suponen financiarían estas pensiones (personas jóvenes) se encuentran afiliadas a Fondos privados. Así las cosas, el Estado tuvo que hacerse cargo del pago de estas mesadas pensionales, lo cual como se observa es un rubro de gran proporción. El anterior planteamiento se puede observar en la figura 10, en donde se detalla que el aumento en los costos en aportes de salud, pensión y aportes de solidaridad, fue influenciado por la Ley 100.

Figura 10. Costos no salariales a partir de la Ley 100



Fuente: El sistema pensional en Colombia: Retos y alternativas para aumentar la cobertura, Fedesarrollo.

Después de efectuar los análisis correspondientes a los gastos de inversión, servicio a la deuda y funcionamiento, se logra concluir que el Consenso de Washington, una vez más, tuvo una gran influencia dentro del presupuesto nacional de Colombia, que afectó las políticas para el incremento en los ingresos y la focalización de los gastos, con el fin de mejorar las finanzas públicas; Sin embargo, como se determinó con la creación de nuevas leyes la Ley 100 de 1993, se establece que no fue una de las mejores alternativas que Colombia pudo tomar, por el impacto que tuvo en los gastos y porque afectó a los ciudadanos, por los malos servicios prestados por las entidades privadas o por el no cubrimiento de la población vulnerable. Se observa que las políticas que se quieren impartir a nivel general en los países de Latinoamérica no pueden ser practicadas a todas por igual, porque cada país tiene problemáticas internas que las empeora.

Ahora bien, una vez determinado el impacto de los lineamientos del Consenso tanto en los ingresos como en los gastos del presupuesto nacional, se mostrará en el siguiente apartado un análisis de los probables intereses políticos, bajo la premisa que justamente la elaboración de este, parte de un proceso político en el que participa una diversidad de actores con intereses heterogéneos y en el que los resultados dependen de una gran cantidad de reglas formales (Instituto de Ciencia Política, 2011).

5. ANÁLISIS DE LOS INTERESES POLÍTICOS EN LAS RECOMENDACIONES IMPARTIDAS POR EL CONSENSO DE WASHINGTON

Si bien es cierto que después de efectuar los análisis correspondientes se pudo concluir que efectivamente existió una incidencia del Consenso de Washington en las finanzas públicas del Estado, ahora es importante analizar la posible relación entre las coyunturas políticas y las recomendaciones del Consenso, demostrando que existió una relación indirecta de este con los lineamientos políticos del país.

Para el caso de los ingresos, se pudo observar cómo cada cambio de mandatario, de acuerdo con sus expectativas de gobierno, crea reformas que ayuden al recaudo de más ingresos, sea vía aumento de tarifas o por la creación de nuevos impuestos; ahora bien, para el caso del gasto, el gobierno es quien toma decisiones a través de un proceso político en el cual se supone, están representados los intereses de los diferentes individuos, es así como el poder ejecutivo es el encargado de diseñar el presupuesto de la nación y de presentarlo al poder legislativo, donde se da el proceso de aprobación.

Con el fin de comprender estos intereses políticos se efectuará una breve descripción de las presidencias que ejercieron el poder en Colombia a partir del año 1982 y hasta 2010, y sus principales políticas adoptadas y los también los cambios económicos impartidos en cada uno de ellos.

5.1 Belisario Betancurt Cuartas (1982-1986)

Perteneciente del Partido Conservador Movimiento Nacional; formó un gobierno de concentración nacional en el que dio entrada a los liberales. En cuanto a la parte económica se refiere, a inicios de su gobierno y a mediados de 1984, efectuó la reversión de las medidas de liberación de importaciones con un aumento de los aranceles y de los subsidios a las exportaciones; a su vez, tomo medidas modestas en el gasto, con un aumento del impuesto de renta y la transformación del impuesto a las ventas en impuesto al valor agregado (IVA); incluyó, además, medidas de saneamiento del sistema financiero doméstico y políticas crediticia y de gasto público en vivienda

social, orientadas a reactivar la actividad productiva. Estos ajustes encadenaron una fuerte caída de las reservas internacionales durante 1983 y 1984, lo que llevó a adoptar medidas mucho más severas, que incluyeron en particular, un recargo arancelario generalizado del 8 % (con el cual la sobretasa general a las importaciones alcanzó un 15 %, que se elevaría poco después, durante la administración Barco, al 18 %) y medidas mucho más fuertes en el frente del gasto. Todo este proceso estuvo acompañado de una monitoria del FMI e intensas gestiones crediticias a nivel internacional, asimismo, comenzaron a negociarse una serie de grandes créditos sindicados (métodos de financiación internacional en forma de préstamos bancarios a medio plazo de recursos procedente del mercado monetario internacional) que tenían un componente importante de “refinanciación voluntaria” por parte de las entidades crediticias (Ocampo, 1996).

5.2 Virgilio Barco Vargas (1986-1990)

Miembro del Partido Liberal que tuvo que enfrentar problemáticas sociales como la guerrilla y el terrorismo de los narcotraficantes; tuvo entre sus políticas económicas el inicio del proceso de liberación comercial en febrero de 1990, el cual consistió en un programa de reducción gradual de los controles directos a las importaciones (el sistema de licencias); este proceso se pronosticaba con una duración promedio de dos años; la administración de Barco eliminó en gran parte las restricciones a la inversión extranjera y se presentó la restructuración entre los años de 1988 y 1989 del sector férreo, que consistió en abrir la posibilidad de que el sector privado participara en las sociedades de transporte ferroviario, por otra parte, también se presenta una reforma del sector de telecomunicaciones entre los años de 1989 y 1990, la cual abrió la posibilidad de participación privada en la prestación de nuevos servicios (de valor agregado) o en áreas tradicionalmente reservadas al Estado (Ocampo, 1996).

5.3 César Gaviria Trujillo (1990-1994)

Miembro del Partido Liberal que tenía el gran compromiso de devolver la paz al país, que se encontraba sumido en una inminente guerra; su gobierno también representó un giro radical puesto que convocó a la Asamblea Constituyente con el fin de redactar una nueva Constitución que fue aprobada en el año 1991. Continuando con las políticas efectuadas por Virgilio Barco, se da inicio el proceso de privatización de la administración portuaria, y se presenta el proceso de desmonte de los controles a las importaciones, que se aceleró agregando algunas medidas adicionales orientadas a reducir los aranceles para los bienes de capital; los controles a las importaciones se eliminaron en nueve meses, la desgravación arancelaria se hizo en un año y medio.

Por otra parte se crea la Ley 100 de 1993 la cual abrió la posibilidad de participación privada en el sistema de seguridad social. En materia pensional, creó un sistema mixto, en el cual fondos privados de pensiones compiten con el Instituto de Seguros Sociales, aunque a través de sistemas pensionales diferentes. En el sector salud, diseñó también un sistema en el cual entidades privadas y públicas compiten en la promoción y en la prestación directa de servicios de salud. Allí se crea el sistema general de salud denominado régimen contributivo (aporte realizado por personas empleadas en un trabajo formal) y régimen subsidiado (servicio para personas no empleados en un trabajo formal) que permitiría el acceso a la seguridad social de las familias más pobres. Finalmente, en el año 1994 se aprobaron las leyes de servicios públicos y eléctricos, que consolidaron los principios de libre acceso y competencia en los sectores de infraestructura (Ocampo, 1996).

5.4 Ernesto Samper Pizano (1994-1998)

Perteneciente al Partido Liberal promovió la nueva ley que permite la operación de canales privados de televisión y continuó las acciones iniciadas por la administración anterior para privatizar la administración de los principales aeropuertos del país. Con el fin de realizar una reducción del gasto público, Samper negoció con el Banco de la República, en agosto de 1994, medidas orientadas a frenar el endeudamiento externo privado. Por otra parte, en 1995 puso en marcha la Superintendencia de Servicios Públicos e inició los estudios que llevarían a la apertura de los procesos de concesión de la red ferroviaria, de apertura de larga distancia nacional e internacional a dos nuevas empresas y de venta de los principales activos eléctricos de la Nación. Estas aperturas de espacios presentadas hacia la participación privada han permitido elevar significativamente la inversión en las áreas tradicionales de infraestructura (Ocampo, 1996).

5.5 Andrés Pastrana Arango (1998-2002)

Después de tener en el poder por tres periodos consecutivos a mandatarios pertenecientes al partido liberal (Virgilio Barco, César Gaviria y Ernesto Samper), toma el mandato Andrés Pastrana Arango, perteneciente al Partido Conservador; entre sus principales políticas económicas se encuentran la formulación de medidas para controlar el gasto público, que se encontraba bastante débil por los grandes prestamos que tuvieron que hacer a entidades internacionales para contrarrestar un poco el déficit presupuestario y poder cumplir con sus principales obligaciones, entre los prestamos adquiridos se contó con el efectuado al FMI firmado en el año de 1999 hasta el año 2002, por valor de US\$2.700 millones el cual se desembolsaría durante tres años sujeto al cumplimiento de metas de ajuste fiscal definidas, dicho convenio

iba atado a recursos adicionales por US\$4.200 millones, que provendrían de entidades como el BM y el BID (Giraldo, 2009); estas medidas estuvieron encaminadas a recorte de los gastos en el gobierno nacional central (moderación en el crecimiento de los salarios del sector público las cuales se habían convertido en fuente de expansión del gasto) y el diseño de mecanismos de racionalización financiera en los gobiernos subnacionales y la eliminación de los fondos de cofinanciación (Colombia, 2001)

Por otra parte, con el fin de fortalecer la credibilidad y la confianza de los agentes domésticos y la banca internacional en las perspectivas de la economía colombiana, así como de asegurar la financiación externa, el gobierno nacional entró en un acuerdo con el FMI, (Ley 812 de 2003- Plan de Desarrollo - Hacia un Estado Comunitario); este acuerdo consistió en una especie de préstamo de US\$2700 millones los cuales se desembolsarían entre los años 1999-2002, sujeto al cumplimiento de unas metas de ajuste fiscal definidas, dichos recursos estarían destinados hacia dos programas: ajuste al sector financiero y un programa sectorial de las finanzas públicas o ajuste de la gestión del sector público (Giraldo, 2009).

5.6 Álvaro Uribe Vélez (2002-2010)

Por primera vez en la historia política de Colombia llega a gobernar un presidente por ocho años (2002 al 2010) perteneciente al partido liberal; gobierno en el cual se presentan aspectos importantes para la economía colombiana como la privatización de un gran número de entidades prestadoras de salud (efectuada inicialmente por César Gaviria); bajo este gobierno se inicia el proceso del TLC con Estados Unidos, el cual es decretado en el gobierno de Juan Manuel Santos (2011-2014), que pretendía tener una libre comercialización de productos sin ningún tipo de arancel lo cual permitiría que los productos llegaran al consumidor final a un bajo costo, también se aumentaría la inversión en el país, lo que ayudaría al crecimiento del sector exportador e importador con el objetivo de crear más empleos y subsanar un poco la pobreza; sin embargo este tratado ha tenido grandes críticas, puesto que no se tienen en cuenta a las pequeñas empresas que hacen sus productos y los comercializan en el país, ya que el mismo producto fabricado en otro país ingresa a un bajo costo, lo que conlleva a grandes pérdidas para estos comerciantes.

Bajo este gobierno también se presentaron reformas de gran impacto como la del sistema general de pensiones, en donde se le otorga al gobierno facultades extraordinarias para fortalecer las finanzas de los regímenes especiales de pensiones de las Fuerzas Armadas, con el fin de mitigar el efecto que tendría la carga pensional sobre las finanzas públicas, que exigiría mayor endeudamiento del Estado y una mayor carga tributaria para los contribuyentes. Otra de las reformas fue la reforma laboral que consistió en la reducción de los costos laborales

mediante la modificación de los costos por concepto de pago de horas extras e indemnizaciones por despido, lo cual estimularía en las empresas la ampliación de su actividad productiva, generando empleo y aumentando la oferta de bienes y servicios en condiciones más competitivas (Colombia, 2003).

5.7 Análisis de las políticas

Se determina que el gobernar es cuestión del poder que se tenga; y la mayoría de los presidentes que gobernaron durante dicho periodo eran del partido liberal. Se evidencia que todas las crisis presentadas en otros países de América Latina afectan el comportamiento económico de las finanzas en Colombia, lo cual obliga a sus mandatarios a tomar medidas drásticas para evitar el decaimiento de la economía. Es así como se hace necesario el establecimiento de nuevas políticas como la apertura económica (cero arancel para las importaciones), la privatización de gran parte de entidades con las que contaba el Estado, con el fin de poder cubrir el endeudamiento externo al que tuvo que requerir para buscar el equilibrio económico; se observa además, que los mandatarios se ven en la obligación de impartir nuevas leyes y reformas que subsanen los problemas económicos y sociales en el país, lo cual se refleja con la creación de la Ley 100 de 1993.

Es así como se afirma una vez más que las recomendaciones impartidas por el Consenso objeto de estudio de esta investigación (liberalización comercial, reforma fiscal, privatizaciones y cambios en las prioridades del gasto público) influyeron en las finanzas de Colombia pero que además de estas formulaciones impartidas para América Latina, los poderes políticos ejercen otra gran influencia en las finanzas, y en algunas ocasiones da como resultado la afectación a la población menos favorecida puesto que son a las personas a las que menos se dirige parte del gasto para satisfacer las necesidades básicas que deben ser entregadas por el Estado.

Este apartado demuestra que las reformas o creación de nuevas leyes que adoptan los mandatarios durante sus cuatro años, en la mayoría de ocasiones se encamina hacia el logro de una estabilidad económica, pero como se observó, en gran medida, se afecta es a los ciudadanos, haciéndoles pagar más impuestos y por los servicios que, se supone, debería brindar el estado (salud, educación, infraestructura); el Consenso de Washington influye en las decisiones políticas puesto que las medidas tomadas son alineadas con estas recomendaciones.

Conclusiones

En cuanto a la evolución de los ingresos y gastos en el presupuesto nacional se logra determinar que el Estado Colombiano, a través de las diferentes políticas adoptadas, aplicó los lineamientos dados por Consenso de Washington en las tres recomendaciones objeto de investigación (liberalización comercial, reforma fiscal y cambios en las prioridades del gasto público), que afectaron de forma directa las políticas económica y fiscales del país, con acontecimientos como cambios en los tributos, ya sea con incremento o creación de otros, y el deterioro en aspectos como la salud y el bienestar social y económico que se observa en el país.

Las políticas dadas por los diferentes gobernantes impactan el presupuesto nacional dependiendo del enfoque y de los intereses políticos de cada uno de ellos, se observa que en dichas políticas existe una tendencia de los lineamientos dados por el Consenso en donde de acuerdo con la situación económica y política del país varían los impuestos y la focalización del gasto.

Se afirma que el Consenso de Washington directamente ha afectado la forma en que se financia el Estado, todo esto buscando una mayor eficiencia en el manejo de las finanzas públicas, sin embargo, es cuestionable si esto fue una de las mejores medidas tomadas por Colombia para recuperar la economía.

Se demuestra que a través de las reformas o creación de nuevas leyes que realiza Colombia, el Consenso de Washington influye en las decisiones políticas, sin embargo, es importante resaltar que a pesar de que estas políticas están encaminadas hacia el logro de una estabilidad económica, también existe una afectación social, puesto que los ciudadanos se ven en la obligación de pagar por los servicios que se supone debería brindar el estado (salud, educación, infraestructura), e incluso, pagar más impuestos.

Referencias

- Bautista, J. (2012). *Conferencia Principios Fundamentales para la Comprensión de la Hacienda Pública*; Seminario Internacional Hacienda Pública y Competitividad Tributaria CICOP. Bogotá: Universidad Santo Tomás.
- Casilda, R. (2004). América Latina y el Consenso de Washington. Boletín Icel Económico: *Información Comercial Española*, (2803), 19-38. Disponible en: http://www.revistasice.info/cachepdf/BICE_2803_19-38__4F750124143128257278CDB775B3F4F9.pdf

- Garay, L. (2004). *Colombia: estructura industrial e internacionalización 1967-1996*. Colombia: Biblioteca Virtual del Banco de la República. Disponible en: <http://www.banrepcultural.org/blaavirtual/economia/industrialatina/indice.htm>
- Giraldo, C. (2009). Finanzas Públicas en América Latina. *Desde abajo, la otra posición para leer*. Disponible en: <http://www.desdeabajo.info/fondo-editorial/item/4110-finanzas-p%C3%BAblicas-en-am%C3%A9rica-latina-la-econom%C3%ADa-pol%C3%ADtica.html>
- Instituto de Ciencia Política. (2008). Presupuesto General de la Nación. *Observatorio Legislativo Boletín N° 111*, 4. Disponible en: http://www.icpcolombia.org/archivos/observatorio/boletin_111
- Instituto de Ciencia Política. (2011). Presupuesto General de la Nación Año Fiscal 2012. *Observatorio Legislativo Boletín N° 189*, 4. Disponible en: http://www.icpcolombia.org/archivos/observatorio/boletin_189
- Ley 715 de 2001. *Se dictan normas orgánicas en materia de recursos y competencias de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones para organizar la prestación de los servicios de educación y salud, entre otros*. Diario Oficial de la República de Colombia, 21 de diciembre de 2001. Disponible en: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=4452>
- Chong, A., Lora, E. (2007). ¿Valieron la pena las privatizaciones? *Nueva Sociedad*, (207), 80-92. Disponible en: http://nuso.org/upload/articulos/3407_1.pdf
- Martínez, A. (2009). *Los ingresos públicos, aspectos Generales*. Ciencias empresariales y Economía .
- Noticias Caracol. (2012, 13 de agosto). Congresistas colombianos y diputados suecos no se parecen en nada. *Noticias Caracol*. Disponible en: <http://www.noticiascaracol.com/nacion/video-272411-congresistas-colombianos-y-diputados-suecos-no-se-parecen-nada>
- Ocampo, J. A. (1996). Una década de grandes transformaciones económicas 1986-1995. Colombia: Tercer Mundo Editores.
- Portafolio (2012, 6 de diciembre). Congreso aprueba \$2,5 billones para salvar red hospitalaria. Portafolio. Disponible en: <http://www.portafolio.co/economia/crisis-la-salud-colombia>
- Rodado, S. (2009). El presupuesto y la asignación del Sistema General de Participaciones a las Regiones Colombianas. Bogotá: Escuela Superior de Administración Pública - ESAP.

TEMAS DE HACIENDA PÚBLICA