

**EI IMPACTO DE LA INVERSION PÚBLICA EN EL CRECIENTE
DEFICT FISCAL DEL DEPARTAMENTO DE SANTANDER
DE 1990-1998**

DIEGO MAURICIO GONZALEZ

**UNIVERSIDAD INDUSTRIAL DE SANTANDER
FACULTAD DE CIENCIAS HUMANAS
ESCUELA DE ECONOMÍA Y ADMINISTRACIÓN
BUCARAMANGA**

2004

**EL IMPACTO DE LA INVERSION PÚBLICA EN EL CRECIENTE
DÉFICIT FISCAL DEL DEPARTAMENTO DE SANTANDER
DE 1990-1998**

DIEGO MAURICIO GONZALEZ

**Trabajo de grado para optar al título de
Economista**

**Director
ISAAC GUERRERO
Economista**

**UNIVERSIDAD INDUSTRIAL DE SANTANDER.
FACULTAD DE CIENCIAS HUMANAS
ESCUELA DE ECONOMIA Y ADMINISTRACIÓN
BUCARAMANGA**

2004

A mi papá por su ejemplo de vida disciplina

A mi mamá por su cariño y persistencia

A mi hermana por su aprecio

AGRADECIMIENTOS

El autor expresa sus agradecimientos a:

Isaac Guerrero, economista adscrito a la escuela de administración y economía de la Universidad Industrial de Santander por sus acertadas aportaciones y efectivas indicaciones.

A Manuel Marconi, Economista con especialización en docencia universitaria y evaluación de proyectos y profesor adscrito a la Isaac Guerrero, economista adscrito a la escuela de administración y economía de la Universidad Santo Tomás y a la Universidad Industrial de Santander, por su colaboración en la consecución de este escrito.

CONTENIDO

	pág.
INTRODUCCIÓN	13
1. ANALISIS DEL DETERIORO DE LOS INGRESOS CORRIENTES DEL DEPARTAMENTO DE SANTANDER ENTRE 1990 Y 1998	19
1.1 DETERIORO DE LOS INGRESOS CORRIENTES	20
1.1.1 Factores internos que inciden en el deterioro de los ingresos corrientes	20
1.1.2 Factores externos que inciden en el deterioro de los ingresos corrientes	21
1.2 DETERIORO DE LOS INGRESOS CORRIENTES DEBIDO AL DERROCHE	22
1.2.1 Derroche de dinero por parte de las entidades territoriales	22
1.3 DETERIORO DE LOS INGRESOS CORRIENTES NACIONALES POR PAGO DE INTERESES DE LA DEUDA	23
1.3.1 Redefinición de un nuevo marco de financiamiento	23
1.3.2 La dimensión del déficit fiscal	25
1.4 ANTECEDENTES	27
1.5 MARCO CONCEPTUAL	32
2. ANALISIS DEL AUMENTO DEL GASTO PÚBLICO DEL DEPARTAMENTO DE SANTANDER ENTRE 1990 Y 1998	41
2.1 TRANSFERENCIAS DEL DEPARTAMENTO A LAS REGIONES	41
2.2 DESPLAZAMIENTO	43
2.3 EL ALTO PASIVO PENSIONAL Y SU MANEJO	43
2.4 GASTOS DE FUNCIONAMIENTO	44
2.4.1 Gastos de funcionamiento 1990-1998	45

2.4.2 Análisis de gastos de funcionamiento de Santander 1990-1998	47
2.5 COMPORTAMIENTO DE LOS GASTOS GENERALES 1990-1998	48
3. EL ANALISIS CUANTICO DE GASTOS E INGRESOS PUBLICOS DEL DEPARTAMENTO DE SANTANDER ENTRE 1990 Y 1998	51
3.1 ESTADO GENERAL DE LA DEUDA PÚBLICA DE SANTANDER	52
3.1.1 Estado general de la deuda interna de Santander	52
3.1.2 Estado general de la Deuda pública externa del departamento y egresos	53
3.2 ESTADO GENERAL DE INGRESOS EN GENERAL	54
3.3 ACCIONES GUBERNAMENTALES PARA CONTROLAR LA DEUDA	54
3.4 EVOLUCIÓN HISTÓRICA DE LOS GASTOS DEL DEPARTAMENTO DE SANTANDER ENTRE 1990 Y 1998	56
3.4.1 Comportamiento de las transferencias 1990-1998	57
3.4.2 Comportamiento de los gastos de la deuda pública 1990-1998	59
3.4.3 Evolución de los gastos de Inversión 1990-1998	61
3.5 LAS RAZONES FINANCIERAS	62
3.5.1 La eficiencia de la administración	62
3.5.2 Generación de ahorro	64
3.6 ANÁLISIS DE INGRESOS DEL DEPARTAMENTO DE SANTANDER 1990-1998	66
3.7 ANÁLISIS DE INVERSIÓN Y DEUDA PÚBLICA DEL DEPARTAMENTO DE SANTANDER 1990-1998	68
3.8 ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DEPARTAMENTAL	69
3.8.1 Empresas departamentales y municipales	70
4. APLICACIÓN DE UNA ECUACION CONTABLE PARA DETERMINAR EL AUMENTO DEL DEFICIT FISCAL EN EL DEPARTAMENTO DE SANTANDER ENTRE 1990 Y 1998, DEBIDO AL AUMENTO DE LA INVERSION PUBLICA.	71

4.1	ECUACIÓN	71
4.2	PLANTEAMIENTO Y RESOLUCIÓN DEL MODELO	72
4.3	ADAPTACIÓN AL CASO DEL DEPARTAMENTO DE SANTANDER	75
	CONCLUSIONES	84
	BIBLIOGRAFIA	86

LISTA DE GRÁFICOS

	pág.
Gráfico 1. Comportamiento de los gastos generales para el departamento de Santander 1990-1998	49
Gráfico 2. Comportamiento de las transferencias para el departamento de Santander 1990-1998	57
Gráfico 3. Participación de los gastos de funcionamiento en los ingresos corrientes para el departamento de Santander 1990-1998	58
Gráfico 4. Comportamiento de los gastos de la deuda pública para el departamento de Santander 1990-1998	60
Gráfico 5. Evolución de los gastos de inversión para el departamento de Santander 1990-1998	61

LISTA DE CUADROS

	pág.
Cuadro 1. Análisis horizontal del comportamiento de los gastos del departamento de Santander 1990-1998	45
Cuadro 2. Gastos de funcionamiento del departamento de Santander 1990-1998	47
Cuadro 3. Costo de la entidad 1990-1998	63
Cuadro 4. Generación de ahorro del departamento de Santander 1990 – 1998	64
Cuadro 5. Ingresos del departamento de Santander 1990-1998	66
Cuadro 6. Inversión y deuda pública del departamento de Santander 1990-1998	68
Cuadro 7. Modelo regional 1990-1998	76
Cuadro 8. Déficit fiscal de departamento de Santander 1990-1998	78
Cuadro 9. Porcentaje de la inversión pública en los gastos totales del departamento de Santander 1990-1998	79

RESUMEN

TITULO: EL IMPACTO DE LA INVERSION PUBLICA EN EL CRECIENTE DÉFICIT FISCAL DEL DEPARTAMENTO DE SANTANDER (1990-1998)*

AUTOR: DIEGO MAURICIO GONZALEZ**

PALABRAS CLAVES: Ingresos fiscales, Déficit Fiscal Gubernamental, Crecimiento sostenido, Santander, Elasticidad tributaria, Gestión Fiscal.

DESCRIPCIÓN O CONTENIDO: Las inversiones públicas del Departamento de Santander se han incrementado entre 1990 y 1998, así mismo lo ha hecho el déficit fiscal, que se presenta cuando los gastos totales son mayores que los ingresos totales. La principal razón por la cual se hizo este trabajo está el de marcar un camino de investigación en el cual se pueda ver las principales causas del creciente déficit fiscal en Santander en estos años. Se busca analizar el deterioro de los ingresos corrientes de Santander, observar el acelerado incremento del gasto público y ver el aumento del déficit fiscal. Cuando se va a referir a la inversión se debe tener muy en cuenta a Keynes, los Postkeynesianos y a Harrod como principales autores que se refieren al tema. En este sentido la inversión inducida representa uno de los principales componentes para el análisis.

La metodología utilizada en el proceso de investigación es una mezcla de adquisición de conocimientos por parte de fuentes secundarias que son los documentos, y por otra parte la discusión con personas que han tratado el tema. Los resultados arrojan cifras explicativas como que los Gastos Totales han sobrepasado los ingresos totales. En 1990 los ingresos totales eran de \$ 23.224'455.000 y los gastos totales eran de \$24.886'000.000 agravándose la situación en 1995,1997 y 1998. En 1995 la diferencia entre ingresos totales y gastos totales era de \$8.035'806.000 siendo mayores los gastos totales. En 1997 el déficit era de \$17.137'840.000 y en 1998 el déficit fiscal era de \$37.100'282.000. Este trabajo aporta a un mejor conocimiento de la problemática del déficit fiscal en el departamento de Santander, así como el manejo de variables como ingresos, gastos, inversión y transferencias.

Se ha concluido que el departamento de Santander ha caído en una crisis de sobreendeudamiento, debido en gran parte al aumento del déficit fiscal causado por los excesivos gastos. La crisis financiera generada desde 1993 ha llevado al departamento a endeudarse con los bancos nacionales, con créditos que son difíciles de pagar hacia el futuro. En gran parte el déficit ha sido causado por el exceso de gastos de personal administrativo, es decir, nómina.

Muchas inversiones carecen de viabilidad para el departamento, y otras que merecen ser realizadas se quedan estancadas.

* Trabajo de grado

** Universidad Industrial de Santander. Facultad de Economía. Director. ISAAC GUERRERO

SUMMARY

TITLE: THE PUBLIC INVERSION IMPACT, IN THE GROWING FISCAL DEFICIT OF THE DEPARTAMENT OF SANTANDER**

AUTHOR: DIEGO MAURICIO GONZALEZ **

KEY WORDS: Fiscal incomes, gubernamental fiscal deficit, sustained growing, Santander, Tributary elasticity, fiscal management.

The public inversions of Santander departament have been increased among 1990 and 1998, and so, the fiscal deficit that is presented when the whole expences are bigger than the whole incomes. The main reason which this work was made, is to mark a investigation way to show the main causes of the growing fiscal deficit in Santander in these years. It looks for analysing the damage of the corrient incomes of Santander, see the accelerated increasing of the public expenses and the increasing of the fiscal deficit. When inversion is reffered, is necessary to have in mind Keynes, the postkeynesians, and to Harrod as main authors, that speak about this theme. In this sense, the induced inversion represents one of the main components to the analysis.

The used methodology in the investigation process is a mixture of knowledge adquisition by secondary sources that are the documents, and by the other side, by the discussion with persons that have treated the theme. The results show explicatives numbers as that the whole expences have exceeded the whole incomes. In 1990 the whole incomes were \$23.224'455.000 and the whole expences \$24.886'808.000 worsening the situation in 1995,1997 and 1998. In 1995 the difference into whole expences and whole incomes was \$8.035'806.000, being bigger the whole expences. In 1997 the deficit was \$17.137'840.000 and in 1998 the annual deficit was \$37.100'282.000. This work apports a better knowing of the fiscal deficit in the departament of Santander, so as the management of variables as incomes, expenditures, inversion and transferences.

It concludes that the department of Santander has fallen in a overdebts crisis, due mainly, to the increasing of the fiscal deficit caused by the excessive expenditures. The financial crisis generated from 1993, has brought to Santander to overdebts with national banks, with credits that are difficult to pay toward future. Great part of the deficit has been caused by the excess in expenditures and public inversions, but also by excess of wastes of administrative personnel, the payroll. A lot of inversions do not have viability for the department and other that deserve to be realized, remain stopped.

* Grade work

** Human Sciencies Faculty, College of Economy and Administration, Exponsor: Isaac Guerrero

INTRODUCCION

El departamento de Santander se situaba en 1998, según estadísticas del DANE, en tercer lugar como deudor, adelantado únicamente por los departamentos de Valle y Antioquía. Esta situación era realmente preocupante, no sólo por el aumento de déficit fiscal y su tendencia al alza, sino porque los departamentos mismos no han estado en capacidad de pagar dichos dineros.

En el caso del departamento de Santander la situación era de un relativo balance hasta el final de la década de los ochenta, es decir hasta 1989, situación que cambió con la primera administración de la década de los noventa, dado que a partir de los años 1990 y 1991 comenzó a presentarse el típico fenómeno de desajuste fiscal, en el cual los gastos públicos comienzan a ser mayores a los ingresos del departamento. En gran parte, este desajuste se presentaba por un incremento de los gastos en variables como inversiones en los municipios, burocracia y transferencias inadecuadas.

Dadas las circunstancias actuales del siglo XXI de violencia, narcotráfico y guerrilla, el departamento de Santander, junto con otros departamentos pasan por duros momentos que reflejan toda una realidad nacional. En esta coyuntura se decidió desde 1998 crear un plan de saneamiento de las finanzas en los departamentos más endeudados. En el caso de Santander el ex-secretario de Hacienda José Vicente Villamizar Durán dio, a mediados de 1999, el visto bueno a un Plan de Desempeño con los Bancos Acreedores del sector financiero, por un período de doce años.

El objetivo general del trabajo es analizar el impacto de la inversión pública en el acelerado crecimiento del déficit fiscal del departamento de Santander entre 1990 y 1998. Los alcances son la interpretación de las diferentes formas en que la inversión, los gastos públicos y las transferencias se involucran en el crecimiento del déficit, cuando las inversiones crecen crece el déficit, cuando el gasto crece crece el déficit, y las transferencias también juegan un papel importante.

En el primer capítulo se analiza el deterioro de los ingresos corrientes del departamento de Santander entre 1990 y 1998, se hace una retrospectiva y se ve que los ingresos se han deteriorado paulatinamente. En esta parte están los antecedentes y el marco conceptual. En el segundo capítulo se ve el aumento del gasto público del departamento de Santander entre 1990 y 1998, es decir se ve las incidencias de los gastos y sus rubros en el crecimiento del déficit. En el tercer capítulo se ve el análisis tanto de gastos e ingresos públicos del departamento de Santander entre 1990 y 1998, allí se ve de una manera más detallada los crecimientos de gastos e ingresos, sus relaciones y su impacto en el déficit, también se ven la inversión, la deuda pública y las transferencias. En el cuarto capítulo se hace una aplicación de una ecuación contable para determinar el déficit fiscal en el departamento de Santander entre 1990 y 1998 debido al aumento de la inversión pública y se observa claramente el porcentaje de la inversión pública en los gastos totales.

El Nuevo federalismo fiscal propone una estructura de gobierno en donde la descentralización, el mayor desarrollo económico y la autonomía regional permitan una mayor eficiencia en el gasto público, regional y local. Se acepta que la mayoría de gobiernos tienen tres funciones principales a saber: I) estabilización, II) redistribución, y III) asignación. En este sentido Tibou en 1956 observó que para obtener la eficiencia o el nivel de producción eficiente en la generación de bienes públicos locales, se debe dejar que los

ciudadanos “revelen sus preferencias caminando hacia ellas”, es decir, mediante la selección del sitio donde quieren vivir. Dentro de éste esquema, cada jurisdicción actuará como si fuera un productor privado buscando maximizar su eficiencia y cada ciudadano actuará como un consumidor, buscando maximizar su utilidad.

El modelo de Tibou es una brillante simplificación y como ha sido ampliamente criticado, reinterpretado y vuelto a reestructurar, en su verdadero “significado” mas de una vez, su mérito principal radica en que aporta a la discusión la ampliación del funcionamiento de las fuerzas del mercado al endeudamiento de las causas que van generando una determinada estructura de gobierno a nivel regional y local.

No se trata de que el mercado en un futuro restringido y limitado a actividades del sector privado, sea el principal sector en un proceso de descentralización; esto ocurre probablemente en todo caso. Lo que se busca es que la estructura constitucional, legal y jurídica del país se amplíe y sea flexible para que los departamentos, municipios, regiones, provincias ó gobiernos locales puedan constituirse en modalidades de gobierno originales en respuesta a la percepción de sus problemas y de sus posibles soluciones.

En lo que se refiere a las transferencias se ha tratado el problema de los tamaños óptimos de los mercados locales (para un análisis riguroso de los problemas que envuelve la búsqueda del número de las unidades de gobierno y de su tamaño en términos del suministro de un bien público dado, ó de una función dada como lo afirma Musgrave y Musgrave en (Principles of Multiunit Finance, Public Finance Theory and Practice, capítulo 27). Para bienes y servicios públicos, poco se ha hecho referencia a la forma como se financiaría su suministro. Es decir, se ha supuesto que el costo de

incrementar la función asignada va a concluir con el rendimiento tributario de la competencia fiscal otorgada. Vale preguntarse ¿Cuántos recursos en total se pueden o se deben transferir, y segundo, que producción de ese total se destina a objetos de eficiencia, de una parte, y que propósitos de equidad de otra?

Las transferencias después de todo son, como dice Musgrave y Musgrave: el equivalente de impuestos negativos (The pure Theory of public expecture, "review of economic statics" pág 26). Las políticas que proponen una descentralización, no sólo hacia niveles de gobierno, sino también hacia el mercado, tienen gran vigencia en países como Inglaterra, Alemania, Austria y otros del grupo OECD. Es entendible; éstos son los países que están llamados a la vanguardia del llamado "Estado Benefactor" hace algunas décadas, y ahora compete que lo importante no es tanto la intervención estatal, sino su estrecha capacidad de lograr más objetos de eficacia y equidad. Entonces el grado de descentralización va a depender de las propiedades que en un momento dado tenga una determinada comunidad.

En algunos casos, la descentralización es buscada por las entidades territoriales o por los gobiernos locales como el medio para tomar decisiones independientes, pero siempre y cuando el riesgo de esas decisiones lo absorba la nación. Así mismo, en ocasiones, la nación no está destinada del todo al poder decisorio y al mismo tiempo critica las entidades territoriales por no asumir mayores responsabilidades. El factor de riesgo termina en una ubicación ambigua entre los 2 niveles de gobierno lo cual no conduce a las mejores decisiones sobre asignación de recursos. La descentralización puede contribuir al desarrollo local. Siendo las transferencias uno de los principales instrumentos de la descentralización, es importante asegurar su diseño y su implementación, porque no sólo corrige los "desequilibrios

verticales” y los “horizontales”, sino que también cumple con un ritmo de requisitos de eficiencia.

Se puede decir, entonces que las transferencias se diseñan y se distribuyen partiendo principalmente de los montos totales y no de las necesidades o circunstancias fiscales o instituciones locales. En primer lugar, es necesario asegurar el diseño de una política de descentralización combinada con la redistribución de información detallada sobre la exclusión histórica, y sobre la situación económica fiscal, legal e institucional y política del sector público subnacional y sobre su institución.

Durante los últimos cuarenta o cincuenta años el país creyó en lo que se podría llamar la “ilusión del Gobierno”, en analogía con la ilusión monetaria que se presenta cuando la inflación es alta y se cree que hay más riqueza. En realidad el país sucumbió ante los riesgos o problemas para los cuales la nueva economía política y la escuela de escogimiento público habían recomendado que se tuviera especial cuidado, haciendo esto referencia al período del ex - presidente López Michelsen.

La elección de alcaldes en la dirección del modelo de escogimiento fiscal local sigue la línea de la economía fiscal local (economía fiscal- public choice) y sigue la línea de la economía política, la cual parte del supuesto de que los escogimientos públicos locales serán nuevos vulnerables a las fallas de los escogimientos públicos colectivos y nacionales.

Lo importante es navegar entre las fallas del mercado y las limitaciones de los gobiernos. El análisis de la política pública debe hacerse entonces, no sólo en términos del método intrínseco del objetivo que se busca alcanzar con la intervención, sino también de la efectividad específica de los instrumentos que se proponen para lograr estos objetivos.

El gobierno por ejemplo puede intervenir, regular y guiar un proceso sin ser propietario, ni empresario, sin asignar rentas de destinación especial, sin necesariamente entregar la administración a una burocracia oficial y sin ser él mismo el evaluador de sus actos. Luego, lo prioritario, es la vigencia, tanto de la eficiencia de la intervención como de la eficiencia de los mercados. El debate público y político no debe concentrarse en los objetivos que se proponen con los cuales casi nadie está en desacuerdo, sino en las medidas específicas que se plantean para alcanzarlos.

Las instituciones no escogen, quienes escogen son los individuos dentro de las instituciones. Y ellas escogen principalmente en función de sus intereses personales y de sus creencias intelectuales o políticas en el caso de las decisiones públicas colectivas, que necesariamente son hechas por personas. De esta manera no hay ninguna garantía de que estas decisiones vayan necesariamente a contribuir al bienestar colectivo.

El mercado no es distribuidor racional de los recursos. Sólo lo sería, si operara en un vacío institucional. Como en realidad este no es el caso; quien termina asignando los recursos o una gran parte de ellos no es el mercado, sino la estructura institucional dentro de la cual este mercado opera.

Las decisiones públicas colectivas son las que en verdad, determinan el grado en que el mercado asigna los recursos. Sin embargo ese mercado sólo operará así cuando lo hayan presionado. Es decir, las elasticidades del mercado no son eliminables. Ellas son, después de todo, la expresión de la "Acción humana" (L.V Mises, 1776) del proceso positivo, no normativo- de intercambio individual entre premisas que buscan maximizar valor para ellas.

1. ANÁLISIS DEL DETERIORO DE LOS INGRESOS CORRIENTES DEL DEPARTAMENTO DE SANTANDER ENTRE 1990 Y 1998.

“Instruye al niño en su camino y aún cuando fuere viejo no se apartará de él”

Proverbios 22:10

“Un pequeño paso para el hombre, un gran paso para la humanidad”

Neill Amstrong

Como primera parte y además de una relevancia extraordinaria se puede decir que esta es una parte principal del escrito. Cuando vamos a hablar del análisis del deterioro de los ingresos corrientes del departamento de Santander entre los años (1990-1998), nos referiremos, en primera instancia, a la forma en que estos dineros que los gobiernos departamentales reciben del gobierno central se gastan en diferentes ítems ó renglones. Entre estos ítems está la Inversión, que es sin lugar a dudas el objeto central de este estudio.

Dado lo extenso del área fiscal se requiere de una metodología especial para el análisis de este tema. Cuando se refiere a la Inversión, se está definiendo un área, pero no se puede decir que ésta sea la única área a analizar. En definitiva, es el área del gasto público la que se quiere analizar. Los ingresos corrientes son pues una parte correlativa con los gastos, ya que son los ingresos corrientes la variable independiente, de la cual los gastos públicos obviamente son su principal dependiente.

Desde 1990 hasta nuestros días (año 2004) la situación del departamento de Santander es de un evidente endeudamiento¹. Esto es preocupante no sólo para los gobernantes del departamento, sino para toda la población civil, ya que afecta directamente su bienestar presente y futuro. Dadas las circunstancias de déficit del departamento se tiene que atender o tratar de explicar este fenómeno. Para esto, se utilizan ciertos criterios que miden la magnitud del problema, los cuales son:

1.1 DETERIORO DE LOS INGRESOS CORRIENTES.

1.1.1 Factores internos que inciden en el deterioro de los ingresos corrientes. El Ahorro corriente: este es el resultante de restar de los ingresos corrientes, los gastos de funcionamiento y transferencias. Cuando éste se hace negativo durante dos años continuos la entidad se ve obligada a financiar gasto corriente con crédito. Además existen dos indicadores que miden el endeudamiento del departamento, los cuales son:

El indicador de intereses sobre ahorro operacional, que mide la capacidad de pago, y el indicador del saldo de la deuda respecto a los ingresos corrientes, es decir, la cantidad de ingresos que le lleguen al departamento con respecto al saldo de la deuda.

En lo que se refiere a las normas vigentes en la materia, si estos indicadores superan el 60% y el 80%, respectivamente, se puede llegar a considerar que

¹ La situación de endeudamiento del departamento es tanta que lo sitúa en semáforo en rojo y en primeros lugares entre todos los departamentos, tal circunstancia es tan grave, que hace por tanto más evidente la necesidad de un severo ajuste fiscal por parte de la administración presente.

la entidad se encuentra sobreendeudada en relación con su capacidad de pago.²

Lo anterior nos lleva a pensar que, en la actualidad, el dominio de los entes fiscales que anteriormente se llevaba por parte de las entidades del departamento como hacienda y presupuesto han caído en una profunda crisis que está basada en la inadecuada ejecución de los proyectos y por tanto de el derroche de los dineros que se reciben por parte del estado. Esto sin lugar a dudas es preocupante porque no sólo se lleva a cabo en la principal ciudad del departamento sino que también en las demás poblaciones del mismo.

Sin lugar a dudas el gran empobrecimiento que sufren las poblaciones del departamento de Santander alejadas del casco urbano de Bucaramanga se debe al derroche que se ha tenido por parte de las administraciones que pasan por las entidades encargadas de invertir los dineros provenientes del estado central y de la gobernación de Santander.

1.1.2 Factores Externos que inciden en el deterioro de los Ingresos corrientes. El Departamento de Santander ha incrementado la deuda a muy altos niveles, registrando entre 1997 y 1998 niveles de aceleración mayores que los otros departamentos³, y en lo que tiene que ver con la deuda⁴ se incrementa el análisis adecuado.

² Situación generalizada en muchos departamentos

³ Informe de la Crisis fiscal de los Departamentos, FEDERACIÓN NACIONAL DE DEPARTAMENTOS, Septiembre 1999, Pág. 8.

⁴ Se menciona que el término deuda hace referencia a la llamada deuda pública que es la diferencia entre los ingresos públicos y gastos públicos.

Santander entre 1997 y 1998 aumentó la deuda en un 23.42% de \$108.632'000.000 pasó a \$134.075'000.000.

Lo mencionado anteriormente lleva a determinar que el análisis del deterioro de los ingresos corrientes se puede atribuir a causas tanto endógenas como exógenas que se refieren al sistema fiscal.

Si se quiere hacer un diagnóstico sobre la situación de déficit fiscal estructural por la que atraviesan las finanzas de los departamentos, se pueden identificar los factores endógenos y exógenos que tienen ó han tenido un mayor peso en tal resultado (causas), también la formulación al gobierno nacional de algunas propuestas que pretenden dar una respuesta de corto y mediano plazo para la terminación de tal fenómeno negativo.

1.2 DETERIORO DE LOS INGRESOS CORRIENTES DEBIDO AL DERROCHE

Existen argumentos para conceptualizar la situación de déficit fiscal estructural por la que atraviesan las entidades públicas, sobre la base de estudio y el análisis del endeudamiento como factor explosivo de tal situación deficitaria, la debilidad estructural de las fuentes de financiamiento departamental y de algunos aspectos ligados al sistema de transferencias intergubernamentales que es el situado fiscal y el inmensurable pasivo pensional a la fecha no debidamente cuantificado. El pasivo de Santander en 1998 era de \$227.083'470.000.

1.2.1 Derroche de dinero por parte de las entidades territoriales. También se puede señalar que los departamentos no escapan a la crisis por la que atraviesan, en general, las finanzas del estado. Cualquier estrategia

que tienda a generar soluciones al déficit estructural de la nación, sin tener en cuenta mecanismos para dar respuesta a la crisis fiscal por la que atraviesan las entidades territoriales, aportaría solo una solución parcial a tan grave problema, con el agravante de que en el mediano plazo la situación explosiva ligada al componente territorial del déficit frustran los esfuerzos que se realicen en el nivel nacional.

1.3 DETERIORO DE LOS INGRESOS CORRIENTES NACIONALES POR PAGO DE INTERESES DE LA DEUDA

1.3.1 Redefinición de un nuevo marco de financiamiento. De acuerdo al estudio mencionado los factores que inciden en la situación actual de las finanzas departamentales son: el manejo desproporcionado de la deuda, el pago de intereses exagerados de misma, la falta de ayuda del gobierno central y el mal manejo por parte de los mandatarios locales.

La presión que ejerce el gasto público corriente del gobierno central en la medida en que aún con anterioridad a la puesta en marcha del proceso de descentralización señalado por la constitución de 1991, mantiene una estructura burocrática redundante porque se han seguido ejerciendo competencias que dentro del nuevo marco constitucional y legal deben ser ejercidas por otros niveles del gobierno, de allí surge como recomendación reiterada la necesidad de que haya un nuevo marco orgánico en el cual se tengan que redefinir las competencias de recursos al financiamiento del gasto corriente que se ciña al pago del funcionamiento ligado a las competencias no delegables, como justicia, defensa, seguridad, y aquellos gastos ligados a la burocracia estrictamente necesaria para el cumplimiento de las competencias de diseño de políticas,

planeación, seguimiento y control que le son connaturales en el nuevo esquema político administrativo.

Además puede observarse, que muchos de los problemas que se han venido ejerciendo hacen una presión directa en la situación deficitaria del estado en su nivel central, apareciendo en el escenario los factores que en alguna medida explican de igual forma el déficit de las entidades territoriales, con un agravante para el caso de los departamentos y es que a contrario de lo que sucede con las fuentes de financiamiento de la nación y de los municipios, son caracterizadas por un fuerte dinamismo, pues su crecimiento guarda proporción directa con el crecimiento de la economía registrándose de esta forma una alta elasticidad de las mismas, las fuentes de financiamiento del desarrollo departamental se caracterizan por una constante inelasticidad.

Además el comportamiento recaudatorio no refleja los crecimientos de la economía, y por el contrario, en la medida en que están ligadas al consumo de bebidas alcohólicas y de tabaco son afectadas de manera permanente por variables fiscalmente inmanejables como es la del contrabando de activos. Esto ha dado como resultado un deterioro sistemático de tales fuentes debido al decrecimiento real que se observa en relación con los ingresos corrientes. Entonces los departamentos dependen de los dineros que reciben de las transferencias por parte de la nación para que se genere ahorro.

Tomando lo dicho anteriormente, se puede decir que los gastos corrientes son mucho más grandes que los ingresos corrientes, lo que refleja la insuficiencia de los ingresos corrientes para financiar los gastos corrientes.

Para el departamento de Santander los gastos totales en 1998 eran de \$122.571'878.000, y los ingresos totales en ese mismo año eran de \$85.470'596.000. Los departamentos dependen entonces de los ingresos recibidos por parte de la nación, y se ve reflejado en la necesidad de los departamentos de financiarse con otras fuentes de ingresos con recursos de crédito.

1.3.2 La dimensión del déficit fiscal. Los factores que inciden en la situación actual de las finanzas departamentales son:

- Factores Internos

ü Manejo desproporcionado de la deuda: con el nuevo sistema de transferencias intergubernamentales regulado en el marco de la Constitución de 1991 y la Ley 60 de 1993 surge el endeudamiento como una fuente de financiamiento de las necesidades públicas asociado al nuevo marco de competencias y recursos. En efecto las expectativas generadas por el nuevo sistema de transferencias hizo caer a las entidades territoriales en un manejo irresponsable de la deuda pública con tolerancia directa del sector financiero.

En el año de 1998 la deuda pública departamental totalizó \$1.706'793.000 ⁵, que representa un crecimiento de 8.87% respecto a 1997. Entre 1994 y 1996, los gastos de funcionamiento se mantuvieron más o menos estables para Santander (ver cuadro 2).⁶

⁵ Corresponde a la deuda total departamental excluyendo los departamentos de Meta, Chocó, Quindío, Guaviare y Vichada que no reportaron cifras. La Crisis fiscal de los departamentos 1999

⁶ En el cuadro 2 se observan los gastos de funcionamiento del departamento de Santander de 1990-1998

Además de la ley 60 de 1993, recientemente se han creado nuevas leyes que permiten regular el uso de los dineros del Estado. Entre ellas están: la ley 617 (en octubre 6 del año 2000), luego se creó la ley 715 del 2001 y por último se creó la ley 60 también en el año 2001. Con la ley 60 se llevaron a cabo varias reformas importantes en el sector educativo y en el sector de salud, así como la creación de unos propósitos generales. De esta manera se pueden establecer unas justificaciones y definir algunas prioridades, todo esto con el fin de un mejoramiento de las condiciones de vida de los colombianos.

A partir de las leyes 617, 715 y el acto legislativo 01 del 2001, se han buscado reformar las instituciones del estado. Con estas nuevas leyes se busca proyectar que los servicios de salud y educación lleguen a las poblaciones menos favorecidas del país. En consecuencia se busca ampliar la cobertura en la prestación de dichos servicios, enfatizándose que esta ampliación se dará por parte de entidades públicas de salud.

Es así como en las reformas se proyecta que el estado, y los departamentos sean capaces de financiar salud y educación hacia el futuro, pues la nación no cuenta con dineros suficientes para costear tales rubros. Con estas reformas se va a desarrollar un período de fluctuación en las finanzas del estado. Es decir; en el año 2001 se hizo un gasto excesivo, pero luego por medio de la inflación hubo un período de estabilidad, proyectándose para el año 2008 un período de prosperidad.

Sin embargo, este proceso no va a ser fácil puesto que para esto va a ser necesario el despido de cierto personal del estado. Sin lugar a dudas esto significa un gran salto en materia de eficiencia y eficacia en la prestación de los servicios de salud y educación. Todo esto está proyectado con beneficios

anuales, es decir que el saneamiento se ha dado desde el año 2002 hasta el año 2008.

1.4 ANTECEDENTES

Si nos referimos al origen del déficit fiscal, el aspecto que motiva mayores controversias es el de la determinación de las causas del déficit fiscal y de las responsabilidades atribuibles al manejo de la política económica en la generación del mismo.

No cabe duda, entonces que el deterioro de los ingresos públicos proviene de un notable debilitamiento de los recaudos por impuestos directos. Conviene, sin embargo subrayar que los ponentes, sin excepción, están de acuerdo en que la elasticidad teórica establecida en la reforma tributaria de 1974, esto es, la estructura vigente, es adecuada y no es a ella a la que puede atribuirse este deterioro. Según lo expresa en el trabajo Fernández, lo que ha ocurrido es un descenso de la elasticidad efectiva que se debe a varias causas, entre las cuales están las sucesivas leyes de alivio tributario; del debilitamiento de la efectividad de la renta presuntiva y la evasión, la cual tiene su origen en fallas procedí mentales, en vacíos de la ley sustantiva misma, en la carencia de instrumentos efectivos de control y en la agudización de la corrupción administrativa.

De otra parte y en cuanto a la tasa de crecimiento de los recursos corrientes está determinada no sólo por la elasticidad tributaria, respecto del ingreso nacional, si no del crecimiento de este ingreso, es obvio, como señalan Nieto y Fernández, que la recesión de los últimos años contribuye en gran parte al deterioro de los ingresos fiscales.

Existe pues consenso en cuanto a que las causas del descenso de los ingresos tributarios a que la elasticidad teórica es adecuada, centrándose en consecuencia las alternativas no en reformas sustanciales a la estructura impositiva sino más bien en la necesidad de recuperación de la elasticidad efectiva a través de controles y procedimientos más eficaces del recaudo.

El desacuerdo es previsiblemente mayor en lo que se refiere a la expansión del gasto público. Entre 1978 y 1981 los gastos de funcionamiento crecieron a una tasa de 38.8% y en 1980/1981 al 41.1%, mientras que la inversión lo hizo menos en los dos últimos años, cabe gran responsabilidad a los gastos de funcionamiento en la generación del déficit. Sin embargo, como lo hace notar Fernández entre 1980 y 1981 cerca de cuatro quintas partes del aumento de los gastos de funcionamiento pueden imputarse a las transferencias que crecieron en un 49.4% mientras que los gastos generales y de personal se incrementaron en un 25.7%, que no puede considerarse excesivo dados los reajustes salariales y la inflación del período.

Por otra parte, Fernández anota que las principales transferencias están determinadas por normas legales que impiden al ejecutivo controlar su crecimiento el cual sería en parte justificable en cuanto sirve para compensar el desempeño precario de los fiscos regionales, será oportuno hacer aquí algunas aclaraciones sobre las transferencias, aspecto que como se sabe, ha sido examinado extensamente por la misión Wiesnard Bird.

Existen transferencias especiales que son aquellas atadas a una fórmula o a destinos específicos (como es situado fiscal o la cesión del impuesto a las ventas en el primer caso y el impuesto a la gasolina en el segundo) y otras que pueden hacerse discrecionalmente por parte del Gobierno. Hasta 1978, las primeras constituían el 57% y las segundas el 43% del total de transferencias del gobierno central al resto del sector público, las cuales a su

vez representaban en 1981 el 40% del total de gastos de funcionamiento. El informe Wiesner Bird indicaba que bajo estas circunstancias, lo más destacado no es el sector público sino ante todo el drástico cambio en su composición, puesto que a finales de los años sesenta eran básicamente no discrecionales y una década más tarde eran en su mayoría discrecionales, naturalmente la introducción de la cesión del impuesto a las ventas y del situado fiscal es el principal factor explicativo de tal comportamiento.

En cierta medida, como resultado de lo anterior, la nación ha venido perdiendo capacidad para orientar sus recursos hacia sus propias prioridades presupuestales.

De hecho como quiera que estas transferencias van a otros niveles del sector público descentralizado la educación y a la salud, el gobierno departamental y municipal, etc., se establece un verdadero laberinto fiscal con numerosas oportunidades de ineficiencia y despilfarro en la canalización de los fondos públicos, además de distorsiones entre el diseño presupuestal del gobierno central y los otros niveles del sector público.

El tratamiento del déficit “fiscal” en los análisis económicos hechos en Colombia han privilegiado un concepto aproximado al “Balance de Impactos Monetarios” desarrollado para este trabajo. El propósito desde el punto de vista de los criterios utilizados por distintos autores, sin pretender evaluar los resultados ni los debates a que han dado lugar. Obviamente con este esbozo de antecedentes se intenta señalar que los términos de referencia del problema han estado presentes en forma recurrente en diversas épocas, si bien la intensidad del debate en el último año lo han convertido en un asunto de discusión pública más generalizada que en períodos anteriores. Es posible que ello refleje en alguna medida la magnitud de la crisis fiscal actual, en una coyuntura depresiva.

La primera mención que merece recogerse, formulada a finales de los años sesenta corresponde a Edgar Gutiérrez Castro. En ese entonces, indicaba que los informes de Contraloría presentaban un aparente equilibrio fiscal disfrazando los “verdaderos faltantes monetarios del presupuesto”. De allí, definía los efectos monetarios de la ejecución fiscal de la siguiente forma: hacen referencia principalmente al dinero que emite o recoge el banco emisor al financiar el presupuesto público y al amortizar los compromisos que fueron previamente adquiridos.

Subsidiariamente se hace referencia al movimiento de los depósitos oficiales en el banco emisor que manejaba la tesorería general de la República y cuyo cambio significaba una acción correlativa de expansión o contracción monetaria por parte del Banco de la República. Sorprendentemente en esta definición no se incluyen explícitamente la monetización del crédito externo neto, que vía el aumento de las internacionales en moneda nacional están afectando la expansión de la base monetaria.

Un lustro después se establecen las bases de la nueva metodología, con el diseño de un nuevo esquema de presentación sectorial de las fuentes de expansión y contracción de la base monetaria. Entre dichas fuentes, por ejemplo, la variación de las reservas internacionales se desagrega entre la resultante de las operaciones cambiarias del sector privado (balanza privada y la originada en el financiamiento externo del presupuesto nacional).

El estudio pionero que propone este enfoque es el de R. Barro, en donde se examinan las relaciones entre las políticas monetarias, fiscal y de comercio exterior, como parte del objetivo más general de analizar el impacto de la expansión de la oferta monetaria sobre la inflación. En este contexto, R. Barro define el “déficit gubernamental ajustado”, como el déficit global (gasto total menos ingreso total menos aquella porción del déficit que se financia

mediante empréstitos del sector privado doméstico). O sea, descontando aquella parte que no afecta la base monetaria.

Un año después, A. Hernández siguiendo la metodología propuesta por Barro, elabora el concepto de “financiación monetaria del déficit de caja del gobierno”, representada por la parte del presupuesto que se financia mediante endeudamiento externo y endeudamiento con el Banco de la República (ambos expresados en términos netos). El objetivo que se plantea en su análisis es la relación entre las políticas monetarias y fiscales, y su efecto sobre la distribución de recursos financieros entre sectores público y privado.

En 1977 se presenta un ensayo que, a pesar de su innegable aporte metodológico, ha sido poco citado en las discusiones más recientes. A Ruiz con objeto de analizar la oferta monetaria, representa en forma desagregada las determinantes de la expansión de la base (principal factor explicativo de los cambios en la oferta monetaria). El déficit gubernamental es considerado aquí como, “todas las formas directas e indirectas de financiación de déficit que originan variaciones monetarias”. Los factores presupuestales de incidencia monetaria son: El crédito externo neto que era sólo en aquella parte que implicaba transacciones efectivas de divisas (balanza cambiaria).

La parte de crédito interno otorgado por el sistema bancario que se financia con recursos del banco emisor y que en la práctica se constituye en crédito indirecto de éste al gobierno (ese factor es considerado por Ruiz como igual a las inversiones computables como encaje).

1.5 MARCO CONCEPTUAL

Antes de sintetizar algunos aspectos generales es conveniente que se presente alguna información sobre las tendencias de los ingresos y gastos de gobierno; En 1970, de acuerdo con la información presentada por Kugler⁷, Los ingresos totales del gobierno crecieron a un 4.5% anual en términos reales, lo que está muy por debajo de su trayectoria. Obsérvese sin embargo, que el desfase se presenta fundamentalmente en los impuestos directos, cuyos recaudos se deterioraron particularmente después de 1976, (aunque a lo largo de toda la década se registra una paulatina tendencia al descenso). Y esto por supuesto no sólo implica un cambio en la composición de los ingresos del gobierno en cuanto estos pasan a depender de los impuestos indirectos 74.5% de los requeridos en 1981, mientras en relación con los impuestos indirectos se pasó de 5.4% a 5.6% y en relación a la cuenta especial de cambios de 0.3% a 2.4% en el mismo período.

Ahora bien, cuando se va a referir a la inversión se debe tener en cuenta a Keynes, Los Postkeynesianos y a Harrod como principales autores que se refieren al tema y que servirán de soporte teórico. En este sentido la inversión inducida representa uno de sus principales componentes para el análisis, en el cual Harrod se refiere a las inversiones inducidas como factor importante en el progreso de los países⁸.

Existe un estímulo de las inversiones privadas de acción sobre la tasa de interés en el cual se ha encontrado grandes dificultades en su puesta en práctica, por lo cual las nuevas actividades del Estado, son incluidas en su gestión directa, de manera que cada día se han ido canalizando más los esfuerzos anticíclicos por mediación de la política fiscal. Vale la pena

⁷ KUGLER, Informe Económico, 1970.

⁸ BENITO BESADA, Ramos "Un Estudio Crítico de la Teoría General de Keynes", Pág. 30.

mencionar como lo menciona Benito Besada Ramos que los intentos de aplicar las ideas Keynesianas a los países subdesarrollados por parte de sus respectivas burguesías son sometidas al Imperialismo norteamericano principalmente, y no sólo han fracasado de manera rotunda, sino que han contribuido a poner de manifiesto que la vía capitalista no conduce al desarrollo, ni siquiera al crecimiento sostenido.

En parte los Neoclásicos han partido del supuesto de que la oferta crea su propia demanda, y además abre la base de una generalización de lo que pudiese ocurrir en la economía de trueque en la producción mercantil simple⁹.

Lo que se refiere a los cambios en las expectativas a largo plazo causarán, primero incrementos en las industrias de inversión (las primeras etapas), y solamente después, en las industrias de bienes de consumo (las etapas finales). En esta idea se encierra el ajuste dinámico, por otra parte también se citan fragmentos donde el autor desarrolla relaciones funcionales de demanda inversión, así como de preferencia por la liquidez, mediante las cuales algunos continuadores de Keynes sostienen que su análisis es dinámico.

Para llevar a cabo la investigación, también se refirió a la identidad $S=I$ que realmente no expresa ninguna relación causal pero tampoco posición de equilibrio; expresa una tautología de que los ingresos a escala nacional son iguales a los gastos que por todo concepto se llevan a cabo en la sociedad, siempre que para unos y otros se adopte el mismo criterio clasificador.

Vale la pena mencionar que en las sociedades capitalistas hay numerosas actividades que constituyen verdaderos desperdicios de recursos y materias

⁹ Ibid., Pág 6.

primas, los cuales se clasifican bien dentro de un costo social descontado por la naturaleza explotadora del sistema, y sólo pueden ser incluidos como consumo o inversión mediante la TERGIVERSACION de estas categorías, a los efectos de satisfacer el consumo.

El efecto multiplicador se alcanza mediante la suma de los ingresos parciales que se producen como consecuencia del consumo, de tal forma que es la propensión marginal a consumir la fuerza expansiva que conduce al incremento del ingreso, provocando un incremento de las inversiones.

Existe el razonamiento de que cuando el ahorro es igual a la inversión externa en presencia de la reproducción simple y se sobrepasa al ahorro se trata entonces de casos de reproducción ampliada; en el modelo de Keynes no hay posibilidades de analizar la producción¹⁰.

En lo que se refiere a las decisiones para invertir se pueden actualizar los rendimientos esperados de cada anualidad cuando la inversión los proporcione, atendiendo a 2 criterios.

1. A la tasa de porcentaje, conocida en el presente y estudios en el tratado sobre la base de este presente¹¹.

La tesis principal de Keynes es la siguiente:

Se señala que se deben tratar de mantener las tasas de interés bajas, a los efectos de las inversiones, y de esta forma llegar al auge, y su prolongación, mediante la expresada política económica de acción continúa sobre la tasa de porcentaje.

¹⁰ Ibid, Pág. 30.

¹¹ Ibid., Pág. 63.

También la política de estímulo a la función de consumo, incluida la redistribución de los ingresos mediante una adecuada actividad fiscal; que eleve la propensión media a consumir, y una presencia del Estado, saldado como comprador, y no como competidor de la empresa privada, constituyen los remedios con los cuales se estima que el ciclo puede ser contrarrestado.

Los rendimientos esperados aparecen súbitamente como recursos, afectando el ritmo de inversiones, lo que lleva de inmediato a una reducción de los ingresos. Si esto llega a producirse, en esta fase la tasa de intereses continúa alta, dado el fortalecimiento de preferencia por la liquidez.

Cuando se refiere a la tasa de interés, se puede decir que se aseguraba de manera automática, el expuesto en equilibrio, basado el análisis de a) Conversión de ahorro en inversión en el supuesto “racional” de que si los fondos líquidos pueden recibir un porcentaje en el mercado, no era lógico que se conservara en ese Estado de liquidez, después de asegurado los motivos de precaución y transacción.

Existe un nivel inferior donde la insuficiencia de precios empieza a dar unas dificultades tanto a la inversión privada como a la política fiscal; “existe también un nivel superior donde se empieza a manifestar un exceso de dinero”. En efecto, la distancia que separa los niveles inferior y superior del medio circulante es bastante amplia en los países desarrollados, ricos e industrializados, como los E.U.A., mientras que en los países dedicados a la producción provocan un ingreso relativamente poco desarrollado y esta distancia es reducida¹².

¹² GALINDO, Miguel Ángel, Crecimiento Económico, Principales Teorías desde Keynes, Pág. 1.

El volumen de la inversión esta determinado por la tasa de interés en relación con la (curva de la demanda de bienes de inversión), (la función de inversión) relacionada la eficiencia marginal del capital que se llama aumento con el volumen de inversión I , por lo tanto, $r = f(I)$ ¹³.

En lo referente a la elasticidad de porcentajes de la función de inversión no aparece en la formulación más ingenua de la Teoría cuantitativa, según la cual los saldos en efecto adicionales (los que están por encima del volumen requerido por la transacciones normales). Se gastarán pronto en los mercados de bienes, ya sea en bienes de consumo o Inversión¹⁴.

Existen los determinantes de la inversión. Antes, Wicksell y Keynes, consideraban que la inversión crecería cuando el valor presente de las ganancias futuras fuese capitalizado en nuevos bienes de capital excedentes de su costo. Lo que respecta al sector privado se puede decir que sus gastos de inversión y los gastos gubernamentales se determinan en gran parte, de una manera autónoma e independiente del nivel de ingresos.

Cuando se presenta una situación de ganancia anormalmente alta coincidente con una ocupación continua será sumamente inestable, pues creará inestabilidad social y también hará muy difícil la tarea de conservar la ocupación plena; puesto que un nivel sumamente alto de ahorros no puede encontrar durante un período largo suficientes oportunidades de INVERSION.

En lo que se refiere a la inversión financiera se lleva a cabo cuando la cantidad de dinero aumente hasta que la tasa de interés se deprima, hasta un punto en que la demanda de precios, para ser mantenido como activo

¹³ Ibid., Pág. 70.

¹⁴ Ibid., Pág. 73.

productivo, sea igual a la cantidad de dinero que no es necesaria para transacciones. En esta forma se considera que la demanda de dinero es función de la tasa de interés.

Sobre la inversión inducida se puede decir que ésta descansa sobre, una base sumamente transitoria y débil, que desaparece a medida que se alcanza la ocupación plena. Segundo, el volumen disponible de inversión autónoma depende de las posibilidades de inversión. Existe un alto volumen de inversión que no puede durar mucho más tiempo, porque tanto la inversión autónoma como la inducida son por su naturaleza preferencias, y de corta duración.

El consumo y la inversión:

En la medida en que los gastos se financian con los impuestos, los impuestos progresan restringiendo el consumo menos que los regresivos, pero afectarán adversamente a la inversión. Por lo tanto, siempre es más seguro complementar la política fiscal con la política monetaria.

Los gastos adicionales netos en inversiones se financian con saldos ociosos, las tasas de interés subirán más o menos de acuerdo con la elasticidad - interés de la función de preferencia por la liquidez. Todo asunto de la tasa de interés tendrá más o menos un efecto adverso sobre el consumo y la inversión de acuerdo con las elasticidades provenientes de la función I y C.

La postura Keynesiana no presenta la función de inversión refiriéndose básicamente al papel de la inversión y DC los elementos que de algún

modo la pueden afectar, así pues, “se está ante una visión completamente distinta de la economía”¹⁵.

En la función de inversión aparecen 2 elementos; el primero de ellos se refiere al volumen de inversión inducida que se necesita ante la variación del nivel de producción realizada en un momento anterior, de tal forma que se supone que es la inversión la que tendrá que conseguir elevar el crecimiento en la capacidad de producción en un determinado período de tiempo ¹⁶.

En lo que se refiere a la economía capitalista, existe la igualdad entre el ahorro (S) y la inversión (I)¹⁷.

$$S=I$$

Existen otras aportaciones:

“El ilustre economista inglés definió este motivo como aquel que las empresas llevan a cabo en ocasiones como consecuencia de la existencia de una inversión planeada, para la cual se ven obligadas a tener que proveerse de los recursos financieros adecuados” (El Crecimiento Económico, Principales Teorías desde Keynes, Miguel Ángel Malgessini , página 91). La inversión bruta es la cantidad total de producción en que se aumenta el stock de capital y las existencias en un período dado. La inversión neta es la inversión bruta menos la depreciación (Ibíd., página. 559).

La inversión es una invención de demanda agregada que no puede ser influida por el flujo circular debido a que no depende

¹⁵ MALGUESSINI, Graciela, Crecimiento Económico, Principales Teorías desde Keynes, Pág. 21.

¹⁶ Ibid., Pág. 28.

¹⁷ RUDIGER DORNBUSH, ECONOMIA, Pág. 591.

del nivel de la renta. En condiciones de equilibrio, las situaciones del flujo circular (en este caso, el ahorro) son iguales a las inyecciones (en este caso inversión):

Con base en la Teoría Keynesiana se puede decir que como lo menciona claramente Keynes: “Los postulados de la Teoría clásica sólo son aplicables a un caso especial, y por lo general, porque las condiciones que supone son un caso extremo de todas las posiciones posibles de equilibrio. (J.M. Keynes, Teoría General de la ocupación, el interés y el dinero, Fondo de Cultura Económica México, 1986)”. Esto está muy relacionado con la realidad de hoy en día ya que si tomamos historia, vemos como Colombia hasta mediados de los ochenta tuvo un modelo proteccionista que en cierta medida estaba relacionado con la teoría Keynesiana.

Luego con la llegada del presidente Cesar Gaviria al poder se cambió a un modelo Neoliberal que en la actualidad impera en la realidad económica mundial. Pero en una observación de la realidad lo que está pasando en las inversiones y el uso de los dineros por parte de las entidades estatales encontramos que se están dejando a un lado los elementos fundamentales de las teorías económicas. Es por esta razón que se cree conveniente el rescate de los fundamentos de la teoría keynesiana en lo referente a las inversiones donde se menciona la eficiencia marginal del capital.

Cuando se entra a analizar la relación entre la deuda pública departamental en los últimos diez años junto con la inversión asignada y ejecutados entre 1990 y 1998 se ve una congruencia en los factores a tener en cuenta, es decir se puede argumentar una relación directa entre la correcta asignación de las inversiones y el creciente déficit fiscal (que va causado por déficit tesoral, presupuestal y otros).

En lo referente al crecimiento económico se debe tener en cuenta a los Postkeynesianos, que se entienden “después de Keynes”, por lo que en un principio, se incluían dentro de este a todos los autores que de una u otra forma han seguido o se han apoyado en las ideas de Keynes, es decir la síntesis neoclásica y los Keynesianos básicamente. Pero por el contrario, como se tiene la ocasión de comprobar a continuación, los Postkeynesianos pretenden establecer sus propios principios postulados económicos, separándose en la medida que ello sea posible de otras corrientes más convencionales (CRECIMIENTO ECONOMICO, PRINCIPALES TEORIAS DESDE KEYNES, Miguel Ángel Galindo, Graciela Malgessini, página 51).

Los autores Postkeynesianos tratan de eliminar lo que se considera como “impurezas que vierten los autores keynesianos sobre el pensamiento de Keynes.” En este sentido se considera que la Teoría General quedo inacabada, por lo que se considera que la tarea consiste en finalizar tal libro, especialmente el que se refiere a la demanda agregada.

2. ANALISIS DEL AUMENTO DEL GASTO PÚBLICO DEL DEPARTAMENTO DE SANTANDER ENTRE 1990 Y 1998

El análisis del aumento del gasto público del departamento de Santander entre 1990 y 1998 se desarrolló en este segundo capítulo teniendo en cuenta los ingresos y los gastos del departamento de Santander.

Para esto se valió de cifras de la secretaría de hacienda de la Gobernación de Santander. También se tuvo en cuenta las transferencias del departamento a los municipios, la burocracia, los gastos en salud y educación, los gastos en funcionamiento y los gastos generales.

2.1 TRANSFERENCIAS DEL DEPARTAMENTO A LAS REGIONES

Sobre el crecimiento de la deuda entre 1997 y 1998 se puede decir que Santander era uno de los departamentos con mayor endeudamiento ubicándose después de Antioquía y Valle del Cauca, lo que significaba que estaba entre los tres departamentos más endeudados de Colombia.

En ausencia de una Ley para reglamentar el Artículo 364 de la Constitución Política sobre la capacidad de pago de las entidades territoriales se siguió utilizando el viejo esquema que asociaba la capacidad de endeudamiento a un monto de los ingresos ordinarios de las entidades territoriales y que incluía el servicio de la deuda del crédito a contratar. Tal sistema sólo tomaba en cuenta los ingresos para determinar la capacidad de pago y para nada se consideraba el ahorro como mecanismo para apalancar endeudamiento a partir de una depuración de los ingresos corrientes depurados de los gastos de la respectiva

entidad territorial. Las entidades territoriales entonces se endeudaron con fundamento en unas nuevas expectativas de gasto sobre la única base de los ingresos que percibían.

Lo anterior se vio agravado a partir de la autorización contenida en la Ley 85 de 1995 en el sentido de facultar a las entidades territoriales para apalancar endeudamiento, incluyendo dentro de la base para calcular los ingresos ordinarios aquellos provenientes de las transferencias de la Nación sin atender la destinación de los mismos. Ello significaba que aún sin estar regulada la capacidad de pago de las entidades territoriales estas podían endeudarse con fundamento en el 30% de los ingresos ordinarios acrecentados con los ingresos provenientes de las transferencias.

Gran parte de los créditos contratados fueron utilizados para el pago de gastos corrientes de funcionamiento y en muchos casos el endeudamiento se utilizó para pagar servicio de la deuda contratada con anterioridad penetrándose así en el círculo viciosos del crédito por el crédito. El departamento de Santander también incurrió en dicho comportamiento, y es por esto que las transferencias juegan un papel importante en el proceso de la deuda.

Los gastos de funcionamiento representaron entre 1997 y 1998 el 33.17% del total de gastos en el consolidado de los departamentos. Uno de los factores que tradicionalmente ha tenido una incidencia directa en los crecientes déficits fiscales de las entidades territoriales, es el relacionado al manejo de las reservas de apropiación ordenadas en la ley orgánica del presupuesto Nacional. Este sistema de aplicación excepcional frente al principio de

anualidad permite que las entidades ejecuten dos presupuestos de manera simultánea, el de la vigencia en curso y el de la vigencia pasada.

Al no existir un marco temporal para la ejecución de las reservas presupuéstales se dificulta la determinación de los déficits y su inclusión en el nuevo presupuesto para efectos de su financiamiento. Ello va generando una acumulación de tales déficits.

2.2 DESPLAZAMIENTO

Fenómenos como el desplazamiento forzado han venido ocasionando en algunas regiones fenómenos de superpoblación teóricamente coyunturales pero que por la connotación de estructural que ha tomado el problema del país, ha venido generando demandas adicionales de bienes y servicios con las consecuencias mayores que ello implica. El departamento de Santander no es ajeno a este fenómeno, pues es uno de los departamentos con más desplazados, generando alta demanda de bienes y de servicios, sobre todo en el área metropolitana de Bucaramanga y en Barrancabermeja.

El departamento de Santander ha buscado convenios con instituciones de otros países, pero a nivel de salud y educación, más no en búsqueda de un desarrollo económico, lo que repercute en un menor desarrollo institucional y gerencial.

2.3 EL ALTO PASIVO PENSIONAL Y SU MANEJO

El departamento de Santander presenta un alto pasivo pensional, lo que representa una carga nominal, esto es motivo de luchas y disputas entre

jubilados y el gobierno departamental y hasta el momento no se ha llegado a ninguna solución al respecto. Según los pasivos, la deuda pública en 1998 era de \$134.075'192.000.

Para el caso del departamento de Santander gran parte del financiamiento interno se hace por medio de los impuestos recogidos al consumo de tabaco y cervezas nacionales, pero estos impuestos han sido gravemente afectados por el contrabando de tales productos.

2.4 GASTOS DE FUNCIONAMIENTO

Son los gastos que permiten el normal desarrollo de las actividades de la institución, limitados por la cuota asignada en el plan financiero.

- Cumplir una función crediticia: Por oposición a financiación o transferencias directas se tiene como finalidad financiar proyectos de los tipos contemplados anteriormente.

- Excepcionalmente se podrán registrar como proyectos las partidas destinadas al pago de garantías otorgadas por la Nación, departamentos o municipios, en relación con créditos concedidos a terceros.

Entre los gastos de funcionamiento están: los de servicios personales, los gastos generales, y las transferencias. En 1990 el total de los gastos de funcionamiento del departamento de Santander era de \$16.134'066.000, en 1994 era de \$31.414'695.000, en 1998 el total de los gastos de funcionamiento era de \$60.122'372.000. El porcentaje de los gastos de funcionamiento en los gastos totales fue de 64% en 1990, de 50% en 1994, y de 49% en 1998. Aunque el porcentaje de los gastos de funcionamiento en

los gastos totales no ha cambiado ostensiblemente entre 1990 y 1998 si lo ha hecho numéricamente como se ha visto.

2.4.1 Gastos de Funcionamiento 1990-1998, Análisis Horizontal. Son los gastos que permiten el normal desarrollo de las actividades de la institución, limitados por la cuota asignada en el plan financiero. Si se quiere ver el análisis horizontal del comportamiento de los gastos de Santander se puede observar el cuadro 1:

Cuadro 1. Análisis horizontal del comportamiento de los gastos del departamento de Santander 1990-1998

Concepto funcionamiento	91/90	92/91	93/92	94/93	95/94	96/95	97/96	98/97	Promedio
Servicios personales	1.20	1.07	1.25	1.16	1.18	2.02	0.49	1.24	1.20
Gastos generales	0.81	1.20	1.07	1.16	0.78	1.53	1.14	1.19	1.11
Transferencias	0.94	1.30	1.56	1.19	1.28	2.02	1.42	0.65	1.29
Subtotal funcionamiento	1.04	1.175	1.34	1.17	1.18	1.99	0.99	0.81	1.21
Deuda pública	1.14	0.74	0.86	1.83	1.93	1.83	1.05	0.61	1.24
Inversión	1.38	1.06	4.39	1.15	1.96	1.43	1.00	1.123	1.68
Total Gastos	1.10	1.05	1.73	1.22	1.28	1.77	1.00	0.86	1.25

Fuente: Cálculos efectuados con base al comportamiento de los gastos 1990-1998

Los gastos efectuados en 1992 sólo se incrementaron en un 5.64% respecto a los de 1991, los gastos generales y las transferencias presentan aumentos considerables, de un 76% por cuanto el departamento comenzó a asumir el pago de la nómina de pensionados ante la iliquidez del instituto de previsión social de Santander, circunstancia que absorbió la disminución en el pago del servicio de la deuda pública.

En 1993, las erogaciones aumentaron en un 73.81% respecto a 1992; aunque las transferencias se incrementaron nuevamente en forma significativa, el mayor volumen del gasto corresponde a los efectuados por concepto de inversión que fueron de \$19.83'116.000. Son los dineros que se disponen para desarrollar obras de beneficio para la comunidad.

Los gastos efectuados en 1994 superaron en 21.47% a los realizados en 1993; ésta vez el aumento significativo le correspondió al servicio de la deuda, ya que el gran volumen de inversión ejecutada en el año anterior fue financiada exclusivamente con recursos provenientes del crédito de la banca privada y en éste año comenzaron los pagos de intereses de los mismos. Se ve el acelerado incremento de los gastos de funcionamiento y de los gastos generales, y se suman las inversiones generales no cuantificadas. Después de 1994 los gastos aumentaron, especialmente en 1996, año en que la deuda pública y las transferencias se hicieron notables, en el caso de las inversiones lo más posible es que este aumento se deba a contrataciones a futuro por parte de los alcaldes.

2.4.2 Análisis de Gastos de Funcionamiento de Santander 1990 1998.

Cuadro 2. Gastos de funcionamiento del departamento de Santander 1990-1998

(millones de pesos)

GASTOS DE FUNCION.	1990	1991	VR	1992	VR	1993	VR	1994	VR
Servicios personales	7.285.180	8.810.842	20.93	9.514.349	7.99	11.912.732	25.20	13.886.579	16.57
Gastos generales	2.695.923	2.196.571	-18.51	2.652.428	19.34	2.841.786	7.12	3.299.510	16.12
Transferencias	6.152.963	5.820.530	-5.39	7.260.660	30.92	11.891.50	56.0	14.249.491	19.83
Total gastos de funcionamiento	16.134.066	16.827.94	4.29	19.787.43	17.59	26.646.02	34.66	31.414.695	17.89

GASTOS DE FUNCION.	1995	VR	1996	VR	1997	VR	1998	VR
Servicios personales	16.386.017	18.00	33.242.445	-50.66	14.400.879	-50.66	20.478.753	24.86
Gastos generales	2.850.032	-13.61	3.950.578	14.77	4.545.935	14.77	5.430.788	19.51
Transferencias	18.249.491	28.07	36.867.078	34.98	52.446.056	34.98	34.210.83	34.79
Total gastos de funcionamiento	37.215.540	18.46	74.070.101	0.88	73.414.870	-0.88	60.122.372	18.10

Fuente: Grupo de presupuesto – contabilidad financiera

Promedios:

Servicios personales 20.71%, gastos generales 9.68%, transferencias 25.28%, total gastos de funcionamiento: 21.61%.

En el período 1990-1998 los gastos de funcionamiento registraron un crecimiento promedio anual de 21.61% , siendo el año de mayor crecimiento 1995 con un aumento de 99.03%, y el año 1997 fue el que mostró menor crecimiento, disminuyendo un -18.10%, esto se debió a una disminución en las transferencias.

De los rubros que conforman la cuenta de gastos de funcionamiento los servicios personales registraron un crecimiento promedio anual de 20.71% , siendo el año de mayor crecimiento el de 1995 con un aumento de 102.86%, y el año 1996 fue el que mostró menor crecimiento disminuyendo -50.66%. Los gastos generales presentaron un crecimiento promedio anual de 12.10%, siendo el año de mayor crecimiento 1995 con un aumento de 38.94% y el año 1990 fue el que presentó una disminución de -18.51%.

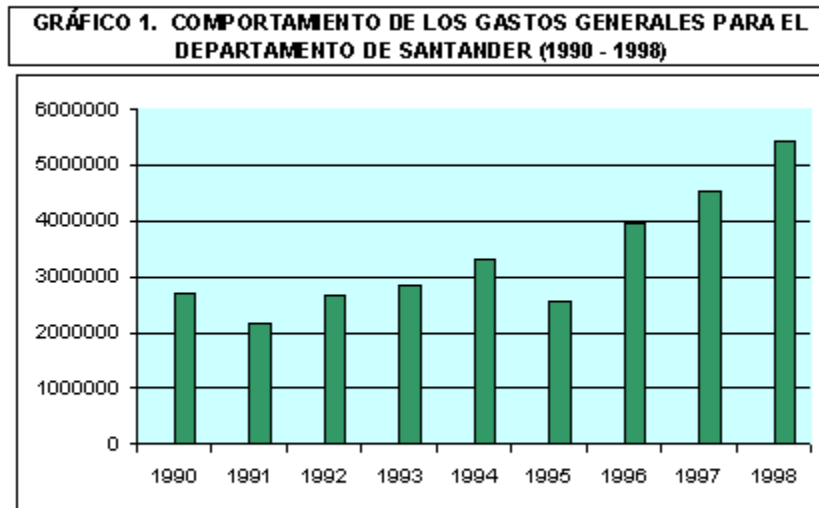
Las transferencias registraron un crecimiento promedio anual de 25.28% siendo el año de mayor crecimiento 1995 con un aumento de 102.02% y el año 1997 fue el que presentó una disminución de – 34.79%.

2.5 COMPORTAMIENTO DE LOS GASTOS GENERALES 1990-1998

Para analizar el comportamiento de los gastos generales para el departamento de Santander se puede ver el gráfico 1:

Gráfico 1. Comportamiento de los gastos generales para el departamento de Santander 1990-1998

(millones de pesos)



Fuente: Datos tomados del análisis del comportamiento de los gastos 1990-1998

Entre 1990 y 1998 los gastos generales fueron así: en 1990 fueron de \$2.695'923.000 , en 1991 de \$2.196'571.000, en 1992 de \$2.652'428.000, en 1993 \$2.841'786.000, en 1994 de \$3.299'510.000, en 1995 de \$2.580'032.000, en 1996 de \$3.960'578.000, en 1997 de \$4.545'935.000, y en 1998 de \$5.432'788.000. El gran avance fue entre 1995 y 1996 subiendo \$1.380'546.000.

Lo que refleja una política continuada de austeridad en el gasto entre 1990 y 1994. En este período se desarrolló una política de estabilidad en los gastos e inversiones, que condujo a un llamado período de bonanza de la economía departamental.

Entre 1990 y 1994 se desarrolló una política de gastos a nivel regional más que todo haciendo énfasis en los gastos de los municipios.

Con la política de gasto medurado, se buscaba una estabilidad en el uso de los recursos que el departamento recibe por parte del estado. Es así como entre 1990 y 1994 se pueden desarrollar políticas encaminadas al desarrollo de la comunidad. Dado que entre 1990 y 1991 los gastos aumentaron en un porcentaje de 5.17% y la inflación en un 7.77 % , se puede decir que el incremento fue inferior a la inflación, es así que se desarrolló una política de gasto medurado entre 1990 y 1991.

3. EI ANALISIS CUANTICO DE GASTOS E INGRESOS PUBLICOS DEL DEPARTAMENTO DE SANTANDER ENTRE 1990 Y 1998

La observación de el acelerado incremento del gasto público del departamento de Santander se llevó a cabo mirando las publicaciones que sobre el incremento del mismo gasto se hallan desarrollado en la última década.

Cuando se habla del incremento del gasto público de Santander entre 1990 y 1998 se hace mención a las sumas de dinero que salen del fisco del departamento. El departamento de Santander se ubicó entre los 3 departamentos que incrementó el gasto público en la década de los noventa. Es así como en 1997 superó al departamento del Valle del Cauca en deuda pública. Santander aumentó un 23.42% respecto a su deuda y Valle del Cauca aumentó un 20.95%.

Esta deuda está elevada en gran parte por el exceso de el gasto público. Este gasto público se eleva en la década de los noventa en gran parte a dos causa 1. El exceso de burocracia, y 2. El uso irracional de los dineros del Estado. En este sentido se puede decir que sin lugar a dudas el departamento de Santander aumentó su deuda pública debido al exceso de los gastos , al exceso de burocracia y al manejo indebido de los dineros estatales.

3.1 ESTADO GENERAL DE LA DEUDA PÚBLICA DE SANTANDER

Para la elaboración del análisis cuántico tenemos en cuenta algunas aseveraciones que hace el doctor Alejandro Ramírez Cardona sobre la distribución del gasto público.

“Al estar referido el gasto público a la satisfacción de determinadas necesidades colectivas (destinación de los recursos a los respectivos servicios), y a la regulación económica y social dentro de la política fiscal, hay que distribuirlo con base en la previa distribución de necesidades públicas entre los entes políticos a nivel central o nacional, regional y local y atender a su prelación según la urgencia de aquellas.”¹⁸

Cuando se va a hacer el análisis no se puede limitar al gasto financiado con impuestos, en los planos indicados, o sea, al gasto de los servicios públicos primarios. También ha de referirse a los servicios públicos de segundo grado, financiados con tasas destinadas a su costo contable directo o indirecto (sin ganancia), porque su déficit de operación ha de ser cubierto con transferencias presupuestarias del ente político local al que se encuentra adscrito, del departamento ó de la nación.

3.1.1 Estado general de la Deuda Interna de Santander. La suerte económica de un país corresponde, por lo tanto, simultáneamente al sector público y privado, pero en diverso grado de incidencia y primacía. La actuación de aquel sobre éste, ó intervencionismo de política económica está señalada por la misma economía privada a partir de cuyas relaciones de producción preponderantes se constituye el estado como el dominio político que emerge del dominio social en aquellas relaciones. La injerencia de la

¹⁸ CARDONA RAMIREZ, Alejandro, HACIENDA PUBLICA, Santa Fe de Bogotá, Colombia, 1998, Pág. 361.

economía pública en la privada, no le da preeminencia a aquella sobre ésta. La regulación de política económica lo es en beneficio del sector privado (como ganancia y acumulación privada de capital tomado en el conjunto de sus sectores) del cual deriva su propio beneficio la economía pública (como disponibilidades de recursos para la atribución de utilidad social al satisfacer necesidades colectivas asumidas por la gestión estatal).

3.1.2 Estado general de la Deuda Pública externa del departamento y Egresos. La deuda externa no tuvo participación durante el período en mención puesto que no se presentaron nuevos empréstitos en este sentido.

El estado general de la deuda pública del Departamento durante el período de estudio (1990-1998) se generó en estos términos: El saldo 1 de Enero de 1990 fue de \$2.663'000.000 por capital, lo cual durante la vigencia de 1990-1991 refleja un incremento en capital del 21.6% respectivamente. Presentándose finalmente a 31 de Diciembre de 1990 un saldo acumulado de \$ 6.366'100.000 por concepto de capital. Durante 1990 el departamento amortizó por capital e intereses la suma de \$3.037'300.000 incluidos los anticipos de Ecopetrol. Los bancos Nacionales prestaron dineros del saldo del capital acumulado a 31 de Diciembre de 1990 en un 76.45%, la deuda externa en un 22.98% y las regalías petrolíferas de Ecopetrol en un 0.56%.

Los egresos en el departamento de Santander variaron especialmente por transferencias, en 1993 estos egresos fueron de \$18.024'000.000, en 1994 de \$24.561'000.000, en 1995 de \$28.702'000.000, en 1996 de \$23.844'000.000, en 1997 de \$30.696'000.000 y en 1998 de \$26.204'000.000. El gran ascenso de los egresos por transferencias se

presentó entre 1996 y 1997 que fue de \$6.852'000.000, para luego disminuir en 1998.

3.2 ESTADO GENERAL DE LOS INGRESOS EN GENERAL

Análisis de los ingresos tributarios y no tributarios

En 1990 los ingresos tributarios fueron de \$9.960'766.000 y los no tributarios fueron de \$10.555'618.000, en 1996 los ingresos tributarios fueron de \$42.779'797.000 y los no tributarios fueron de \$20.105'340.000, en 1998 los ingresos tributarios fueron de \$60.195'826.000 y los no tributarios fueron de \$23.936'555.000, de ésta manera se puede ver como los ingresos tributarios fueron creciendo paulatinamente, mientras que los ingresos no tributarios no lo hicieron en la misma manera, pues entre 1996 y 1998 sólo crecieron \$ 3.831'215.000. El aumento de los ingresos tributarios fue de \$32.819'031.000 entre 1990 y 1996, y de \$17.416'029.000 entre 1996 y 1998.

3.3 ACCIONES GUBERNAMENTALES PARA CONTROLAR LA DEUDA

El gobierno ha tratado de implementar acciones para controlar la deuda por medio de contralorías departamentales, las cuales están encargadas de llevar un control fiscal de los dineros de los departamentos, pero se presenta un inconveniente, y es que hay departamentos que poseen muchos municipios, lo cual hace difícil la tarea de revisar el uso que se hace de los dineros que el departamento destina a los municipios.

Análisis cuántico de gastos e ingresos

En 1990 las rentas e ingresos del departamento de Santander fueron de \$23.224'455.000 y los gastos totales fueron de \$24.886'808.000, en 1994 el total de rentas e ingresos fueron de \$61.584'362.000 y de gastos totales fueron de \$62.063'552.000, en 1998 el total de las rentas e ingresos fueron de \$85.470'596.000 y de gastos totales fueron de \$122.571'878.000.

En 1990 la diferencia entre los ingresos y gastos fue tan sólo de \$1.662'353.000, pero en 1994 la diferencia fue de \$479'190.000, y en 1998 la diferencia fue de \$37.101'282.000. Todo esto conduce a decir que desde 1990 hasta 1998 la diferencia entre ingresos y gastos totales siempre a aumentado, tan sólo presentó una leve diferencia en 1994 que fue de \$479'000.000, pero luego en 1998 fue de \$37.101'282.000, lo que significa que desde 1994 la diferencia entre ingresos y gastos totales fue aumentado de gran manera.

En el análisis de los totales de la composición de los ingresos corrientes, los tributarios conservan su primacía en la participación de los recaudos, explicable por el gran número de conceptos que agrupa. Se dispone que los ingresos corrientes, en miras de una mejor comprensión del tema de la deuda significan que es una ley que sintetiza la inversión para los departamentos en Colombia, recaudos e impuestos para sus inversiones.

Es así que el gobierno expidió el Decreto 111/ 96 "Por el cual se compilan las leyes 38/89, 179/94 y 225/95 que conforman el estatuto orgánico del Presupuesto", en el cual se determina que el presupuesto de gastos se compondrá de gastos de funcionamiento, servicios de la deuda y gastos de inversión.

En consecuencia, la ejecución del gasto es un desembolso de dinero que durante el período fiscal debe realizar la administración departamental para cumplir con el normal funcionamiento, la prestación de servicios públicos y sus planes de inversiones previstos, por lo cual se deben orientar para que cumplan con los objetivos trazados.

3.4 EVOLUCIÓN HISTÓRICA DE LOS GASTOS DEL DEPARTAMENTO DE SANTANDER ENTRE 1990 Y 1998

Los gastos efectuados durante el período 1990-1998, presentan una tasa promedio de incremento anual del 25.64%, pero con grandes fluctuaciones, siendo de interés para éste análisis.

Entre 1990 y 1998 los gastos del departamento de Santander aumentaron ostensiblemente puesto que en 1990 los gastos totales eran de \$24.886'808.000, en 1991 fueron de \$27.589'500.000, en 1992 fueron de \$29.146'962.000 en 1993 fueron \$50.662'986.000 en 1994 fueron de \$62.063'552.000. El gran avance de los gastos se puede situar en el año 1992 puesto que subió \$21.516'024.000.

En 1991 se gastó 10.86% más que en 1990; aunque las erogaciones por concepto de servicios personales, deuda pública e inversión presentan incrementos, estos son absorbidos por las tasas negativas de los gastos generales y las transferencias, como consecuencia de una política de austeridad y eliminación de los llamados auxilios departamentales.

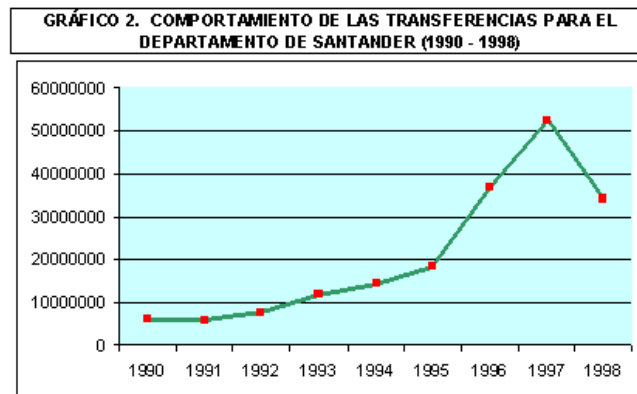
Entre 1994 y 1998 los gastos del departamento aumentaron ostensiblemente puesto que en 1994 los gastos totales eran de \$62.063'552.000, en 1995 fueron de \$79.525'691.000, en 1996 fueron de \$140.772'454.000, en 1997 fueron de \$141.974'894.000 y en 1998 fueron de

\$122.571'878.000. El gran avance de los gastos se puede situar en el año de 1995 puesto que subió \$17.462'139.000 y entre 1997 y 1998 se redujeron en \$19.403'016.000.

3.4.1 Comportamiento de las transferencias 1990-1998. Para ver mejor el comportamiento de las transferencias entre 1990 y 1998 se puede observar el gráfico 2.

Gráfico 2. Comportamiento de las transferencias para el departamento de Santander 1990-1998

(millones de pesos)



Fuente: Datos tomados del análisis horizontal del comportamiento de los gastos 1990-1998.

Entre 1990 y 1998 el comportamiento de las transferencias fue de la siguiente manera: en 1990 fue de \$6.152'963.000, en 1991 de \$5.820'530.000, en 1992 de \$7.620'660.000, en 1993 de \$11.891'502.000, en 1994 de \$14.228'606.000, en 1995 de

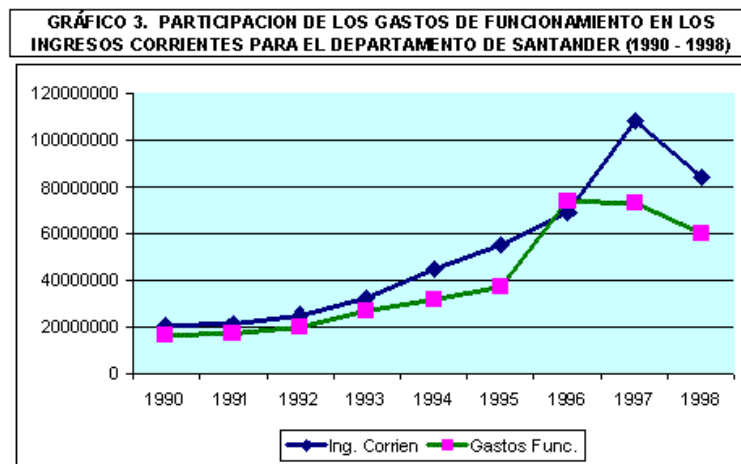
\$18.249'491.000, en 1996 de \$36.867'078.000, en 1997 de \$52.466'056.000 y en 1998 de \$ 34.210'831.000 El gran avance de las transferencias fue entre 1996 y 1997, pues ascendieron \$15.599'022.000 significando esto un aumento significativo de los gastos.

- Participación de los gastos de funcionamiento en los ingresos corrientes.

Si se quiere observar la participación de los gastos de funcionamiento en los ingresos corrientes para el departamento de Santander entre 1990 y 1998 se puede ver el gráfico 3:

Gráfico 3. Participación de los gastos de funcionamiento en los ingresos corrientes para el departamento de Santander 1990-1998

(millones de pesos)



Fuente: Datos tomados del comportamiento de los ingresos y del comportamiento de los gastos 1990-1998

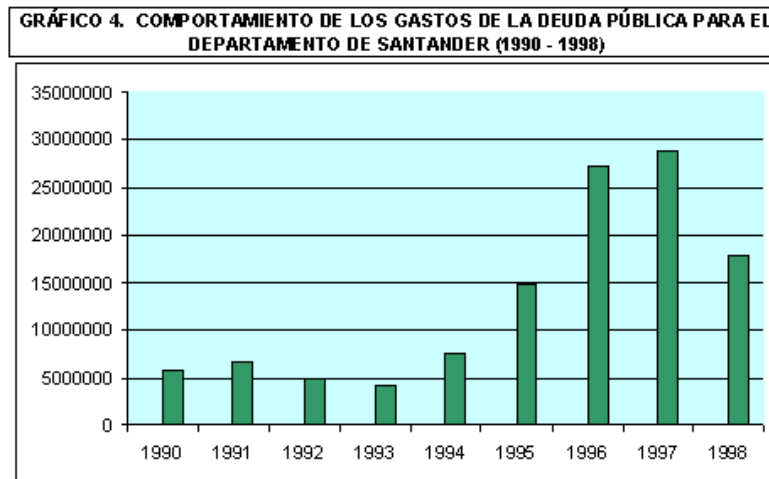
Se observa en el gráfico 3 que los Ingresos aumentaron considerablemente entre 1993 y 1994 ; de \$32.519'479.000 a \$45.086'881.000 , esto da a entender que en este período se dio un avance significativo de los ingresos, de tal forma se puede decir que (1993- 1994) fue un período realmente favorable para las finanzas departamentales. La relación ingresos gastos es una forma de medir el estado de las finanzas departamentales. Es así como se ve que entre 1993 y 1994 los ingresos corrientes aumentaron más que los gastos de funcionamiento , lo que significa que fue realmente un año bueno para las finanzas de Santander.

Entre 1994 y 1996 los ingresos aumentaron, pero los gastos de funcionamiento lo hicieron más pasando de \$31.414'695.000 a \$74.070'101.000; sobrepasando los ingresos, de tal manera que en 1996 la situación fiscal del departamento era deficitaria.

Entre 1996 y 1998 los ingresos aumentaron más que los gastos y es así como en 1998 los ingresos sobrepasaban a los gastos en \$24.010'910.000.

3.4.2 Comportamiento de los gastos de la deuda pública 1990-1998. Si se quiere ver mejor el comportamiento de los gastos de la deuda pública para Santander entre 1990 y 1998 se puede observar el gráfico 4:

Gráfico 4. Comportamiento de los gastos de la deuda pública para el departamento de Santander 1990 – 1998
(millones de pesos)



Fuente: Datos tomados del análisis horizontal del comportamiento de los gastos 1990-1998.

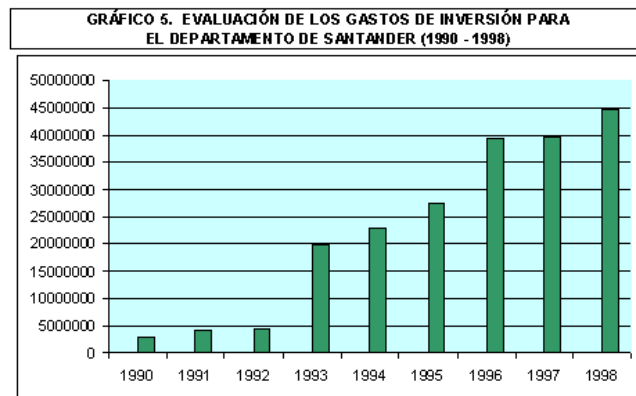
Entre 1990 y 1994 los pagos por concepto de amortización, intereses y otros gastos financieros representaban el 16.62% de los gastos con una tasa de crecimiento del 5.86%. Las erogaciones por éste concepto fueron inferiores en los años 1992 y 1993 al pagado en 1991; pero se incrementaron en 1994 a \$ 7.100'000.000, año en el cual comenzaron las amortizaciones a capital de los compromisos crediticios adquiridos en los años anteriores.

Cuando se observa el comportamiento de los Gastos entre 1990 y 1998 se ve que entre 1990 y 1993 estuvieron entre

los \$5.698'000.000 y \$4.185'850.000 lo que representaba un nivel medio de gastos entre año y año. El final del 1993 se dio con un pequeño bajonazo de los gastos. Sin lugar a dudas el período entre 1990 y 1993 fue un gran período para las finanzas del departamento, porque fueron equilibrados los ingresos y los gastos, pero hacia 1994 se dio un tremendo aumento de los gastos, dado que fue en este año que se comenzaron a desfalcar las finanzas del estado, en 1995 los gastos por deuda pública ascendieron a \$14.850'668.000, en 1996 a \$27.282'820.000, en 1997 a \$28.868'089.000 siendo este el año más alto del análisis, y en 1998 fue de \$17.835'000.000.

3.4.3 Evolución de los gastos de Inversión 1990-1998. Para ver mejor la evolución de los gastos de inversión entre 1990 y 1998 se puede observar el gráfico 5:

Gráfico 5. Evolución de los gastos de inversión para el departamento de Santander 1990 -1998
(millones de pesos)



Fuente: Datos tomados del análisis horizontal del comportamiento de los gastos 1990-1998

Los gastos de inversión entre 1990 y 1998 fueron así: En 1990 fueron de \$3.053'772.000 , en 1991 fueron de \$4.231'860.000, en 1992 fueron de \$4.516'730.000, en 1993 fueron de \$19.831'116.000, en 1994 de \$22.956'951.000, en 1995 de \$27.459'483.000, en 1996 de \$39.419'525.000, en 1997 de \$39.693'935.000 y en 1998 de \$44.614'506.000. El gran avance de los gastos de inversión fue entre 1992 y 1993 pues ascendieron \$15.315'614.000 como se observa en el gráfico 5, lo que significa un gran aumento en los gastos. Después de 1993 el aumento en la inversión fue paulatino hasta 1998, año en el cual tuvo una participación del 36.39% en el total de los gastos y la tasa de crecimiento de la inversión fue de 59.92%.

3.5 LAS RAZONES FINANCIERAS

3.5.1 La eficiencia de la administración. Es el examen de los costos con que las entidades públicas encargadas de la producción de los bienes y la prestación de servicios alcanzan en la consecución de objetivos y resultados. Si se quiere ver mejor el costo de la entidad para Santander entre 1990 y 1998 se puede ver el cuadro 3:

Cuadro 3 Costo de la entidad 1990-1998
(millones de pesos)

AÑO	INGRESOS TOTALES	GASTOS TOTALES	COSTO
1990	23.224.455	24.886.808	1.07
1992	26.005.918	27.589.500	1.06
1992	29.223.167	29.146.962	0.99
1993	50.996.804	50.662.986	0.99
1994	61.584.362	62.063.552	1.00
1995	71.489.885	79.525.691	1.11
1996	135.660.663	140.772.454	1.03
1997	124.837.043	141.974.894	1.13
1998	85.470.596	122.571.878	1.43

Fuente: Cálculos efectuados con base en los balances consolidados 1990-1998

Los costos en que incurre el departamento en el cumplimiento de sus actividades son mayores que los recaudos, situación reflejada en los resultados fiscales deficitarios, lo que indica una ineficiente elaboración y ejecución del programa anual mensualizado de caja (PAC) al programar ingresos por encima de los reales.

Si se quiere ver la eficiencia se observa el ítem de los ingresos y se ve que ascienden de \$23.224'455.000 a \$85.470'596.000 y los gastos ascienden de \$24.886'808.000 a \$122.571'878.000, los costos subieron de 1.07 a 1.43 (estos costos son mayores que los recaudos, reflejando un resultado fiscal deficitario). Se ve que la administración de 1990 recibe los ingresos y gastos casi en un equilibrio perfecto, pues los ingresos son de

\$23.224'455.000 y los gastos son de \$24.886'808.000 y se mantiene con una pequeña superioridad de los gastos hasta 1994, pero es desde este año en que los costos comienzan a aumentar, en 1995 los costos fueron de 1.11, en 1996 de 1.03, en 1997 de 1.13, en 1998 de 1.43.

3.5.2 Generación de ahorro. Si se quiere ver mejor la generación de ahorro para Santander entre 1990 y 1998 se puede ver el cuadro 4:

Cuadro 4. Generación de ahorro del departamento de Santander entre 1990-1998

(millones de pesos)

AÑO CORRIENTE	INGRESOS CORRIENTES	GASTOS CORRIENTES	AHORRO
1990	20.516.384	24.886.808	-4.370.424
1991	21.273.027	27.589.500	-6.316.473
1992	25.327.330	29.146.962	-3.819.632
1993	32.519.479	50.662.986	-18.143.509
1994	45.086.881	62.063.552	-16.979.329
1995	55.527.251	79.525.691	-23.998.440
1996	68.885.137	140.772.454	-71.887.317
1997	108.340.051	141.974.894	-33.634.843
1998	84.132.381	122.571.878	-38.439.497

Fuente: Cálculos efectuados con base en los balances consolidados 1990-1998.

Este cambio en la generación de volúmenes importantes de ahorro corriente es condición básica para que la administración pueda cumplir su función social de provisión de servicios a la comunidad (inversión social), y no de simple circunscripción administrativa y política.

Como se observa en el cuadro 4 la situación del departamento de Santander entre 1990 y 1998 no fue de ahorro, sino de desahorro, es decir todos los valores fueron negativos,

agravándose la situación en 1996, año en el que el ahorro negativo fue de \$-71.887'317.000. Como no hubo ahorro la situación financiera del departamento ha empeorado, y las deudas con los bancos nacionales han aumentado.

El esfuerzo fiscal se define como la relación entre los recaudos tributarios efectivos y los recaudos tributarios potenciales en un año dado. Los recaudos tributarios potenciales son aquellos que el departamento lograría al aplicar la tarifa establecida al total de la base gravable actualizada. Sin embargo, dada la dificultad que se presenta en algunos casos para establecer este valor se toma como recaudo potencial el valor presupuestario para 1998.

3.6 ANÁLISIS DE INGRESOS DEL DEPARTAMENTO DE SANTANDER 1990-1998

Cuadro 5. Ingresos del departamento de Santander 1990-1998
(millones de pesos)

INGRESOS	1990	1991	VR	1992	VR	1993	VR	1994	VR
Total Ingresos tributarios	9.960.766	11.926.855	19.73	14.854.344	24.55	20.051.847	34.98	28.332.099	41.89
Total Ingresos no tributarios	10.655.618	9.691.826	-8.18	10.842.608	11.87	12.467.627	14.98	16.754.782	34.40
Total Recursos de Capital	2.708.071	4.732.891	74.74	3.895.837	-17.68	18.477.325	374	16.497.471	-10.72
Total Ingresos	23.224.455	26.005.918	11.97	29.223.167	12.37	50.996.804	74.5	61.584.362	20.75

INGRESOS	1995	VR	1996	VR	1997	VR	1998	VR
Total Ingresos tributarios	33.214.268	17.73	42.779.797	28.79	51.484.794	20.36	60.195.826	16.91
Total Ingresos no tributarios	22.313.183	33.21	26.105.340	16.99	56.855.255	117.79	22.936.555	-56.92
Total Recursos de Capital	16.962.634	-3.21	16.775.526	318	16.496.992	-75.29	1.338.215	-91.88
Total Ingresos	91.489.885	16.09	35.660.663	89.78	124.837.04	-7.97	85.470.596	-31.53

Fuente: Dirección financiera - contabilidad rentas - tesorería

Promedios: total ingresos tributarios: 25.25%, total ingresos no tributarios: 20.55%, total recursos de capital 70.99%, total ingresos: 23.24%.

En el período 1990-1998 los ingresos totales registraron un crecimiento promedio anual de 23.24%, siendo el año de mayor crecimiento el de 1996 con un aumento de 89.78%, y el año 1998 fue el que mostró una disminución de -31.53% esto se debió a una disminución en los recursos de capital.

De los rubros que conforman la cuenta de ingresos los ingresos tributarios registraron un crecimiento promedio anual de 25.55%, siendo el año de mayor crecimiento el de 1994 con un aumento de 41.89% debido a cervezas nacionales, y el año 1998 fue el que mostró menor crecimiento aumentando tan sólo un 16.91% .

Los ingresos no tributarios presentaron un crecimiento promedio anual de 20.55%, siendo el año de mayor crecimiento 1997 con un aumento de 117.79%, debido a transferencias nacionales y el año 1998 fue el que presentó una disminución de -56.62% debido a que hubo una reducción en las transferencias nacionales. Los recursos de capital registraron un crecimiento promedio anual de 21.58%, siendo el año de mayor crecimiento 1993 con un aumento de 374%, y el año 1998 fue el que presentó una disminución de 91.88%.

3.7 ANÁLISIS DE INVERSIÓN Y DEUDA PÚBLICA DEL DEPARTAMENTO DE SANTANDER 1990-1998

Cuadro 6. Inversión y deuda pública del departamento de Santander 1990-1998

(millones de pesos)

Año	1990	1991	VR	1992	VR	1993	VR	1994	VR
Inversión	3.053.772	4.231.860	41.39	4.516.730	6.73	19.831.11	339.12	22.956.951	15.75
Deuda Pública	5.698.970	6.529.677	14.58	4.842.795	25.83	4.185.850	-13.46	7.691.906	83.77
Total Inversión + Deuda Pública	8.752.742	0.761.559	22.95	9.359.525	-13.02	24.016.96	156.60	30.648.857	27.61

Año	1995	VR	1996	VR	1997	VR	1998	VR
Inversión	27.459.483	19.61	39.419.52	43.55	39.693.935	0.69	44.614.506	12.39
Deuda Pública	14.850.668	93.08	27.282.82	83.71	28.868.089	5.81	17.835.000	-38.21
Total Inversión + Deuda Pública	42.310.151	38.05	66.702.35	57.65	68.562.024	2.78	62.449.509	-8.91

Fuente: Grupo de presupuesto – contabilidad - financiera

Promedios: inversión 59.92%, deuda pública 31.88%, total inversión más deuda pública 34.46%.

En el período 1990-1998 el total de la inversión pública más la deuda pública registró un crecimiento promedio anual de 34.46%, siendo el año de mayor crecimiento 1993, con un aumento de 156.60% y el año 1992 fue el que mostró una disminución de -13.02% debido a que la inversión tuvo un crecimiento mínimo.

La inversión pública registró un crecimiento promedio anual de 59.92%, siendo el año de mayor crecimiento 1993 con un aumento de 339.12%, y el año 1997 fue el que mostró menor crecimiento aumentando sólo un 0.69%.

La deuda pública registró un crecimiento promedio anual de 31.88% siendo el año de mayor crecimiento 1995 con un aumento de 93.08% y el año 1998 fue el que mostró una disminución de -38.21%.

3.8 ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DEPARTAMENTAL

- Situación fiscal del departamento de Santander, Evolución de la Inversión pública y del Superávit ó déficit.

Existe una relación directa entre los gastos de capital y el déficit total, cuando los gastos de capital aumentan el déficit total también lo hace. En el período 1990-1992 los gastos de capital disminuyen de \$40.000'000.000 a \$5.000'000.000 en 1992. Así mismo el déficit total que en 1990 era de \$0 baja a -\$20.000'000.000 en 1991 y luego en 1992 se vuelve acercar a \$0.

Entre 1993 y 1995 los gastos de capital promedian los \$ 40.000'000.000 el déficit total promedia los \$25.000'000.000, pero entre 1995 y 1996 los gastos de capital y el déficit total se incrementan ostensiblemente. Es así como los gastos de capital pasan de \$40.000'000.000 a \$60.000'000.000 y el déficit total pasa de -\$30.000'000.000 a -\$75.000'000.000, cifra algo preocupante. Entre 1996 y 1997 la situación mejora un poco, pues los gastos de capital pasan de \$60.000'000.000 a \$40.000'000.000 y el déficit total pasa de -\$75.000'000.000 a \$ -40.000'000.000 .

Ya entre 1997 y 1998 los gastos de capital bajan de \$40.000'000.000 a \$20.000'000.000 y el déficit total pasa de

\$-40.000'000.000 a \$-70.000'000.000. De esta manera se puede decir que el déficit total aumenta ostensiblemente cuando los gastos de capital también aumentan.

3.8.1 Empresas públicas departamentales y municipales. Los cambios de los gastos de capital y el déficit total para las empresas públicas departamentales y municipales no es tan brusco. Los gastos de capital son de \$20.000'000.000 en 1990 y permanecen más o menos estables hasta 1998 que termina en \$25.000'000.000 teniendo su punto más alto en 1992 que fue de \$40.000'000.000.

El déficit total presentó un comportamiento más o menos estable comenzando en \$-20.000'000.000 en 1990 y permaneciendo así hasta 1995, año en que disminuye acercándose a \$-15.000'000.000 y permanece así hasta 1998.

Tanto los gastos de capital como el déficit total oscilan levemente en este período presentándose una regularidad de \$15.000'000.000 para los gastos de capital y de \$-15.000'000.000 para el déficit total.

4. APLICACIÓN DE UNA ECUACIÓN CONTABLE PARA DETERMINAR EL AUMENTO DEL DEFICIT FISCAL EN EL DEPARTAMENTO DE SANTANDER ENTRE 1990 y 1998, DEBIDO AL AUMENTO DE LA INVERSIÓN PÚBLICA

Se ha considerado para determinar el aumento de el déficit fiscal en el departamento de Santander entre los años 1990 y 1998 la aplicación de una ecuación contable. Esto debido al aumento de la inversión pública. En esta ecuación se tendrán en cuenta variables como ingresos, gastos, inversión , consumo y transferencias. Es así como se llevará a cabo la aplicación de la ecuación teniendo en cuenta estas variables mencionadas, pero con referencia a las cifras del departamento de Santander entre los años 1990 y 1998.

4.1 ECUACIÓN

$$Y = AK$$

Y= Ingreso

K= Capital

T= Trabajo

$$LK = a - A (T/K) \quad 1-a = Pk / P$$

$$a AT \quad 1-a-1 Y$$

$$\text{-----} = Pk / P$$

$$AKa T \quad 1-a$$

Ecuación de equilibrio: (K)

$$ay / K = Pk / P$$

Y se deduce

{II}

$$K^* = ay / (Pk / P)$$

$$r^* = ay / c$$

Utilizando la ecuación:

{II}

$$T = V (ay / 1-k)$$

$I = I(i, Y, A)$ las instituciones democráticas

$M = ky - KA$ este es material hacendístico

4.2 PLANTEAMIENTO Y RESOLUCIÓN DEL MODELO

Para ser más explícitos, se plantea un modelo con $N= 6$ ecuaciones estructurales, como representativo de una determinada estructura observada. Sea el modelo:

{III}

1. $Y = C + I + G + X - M$

2. $C = cY$

3. $I = a - bi + I_{rm}$

4. $M = mY$

5. $B = X - M + K$

6. $K = ni$

En el que las ecuaciones (1) y (5) son de definición y las restantes de comportamiento. Y es la renta nacional, C el consumo, I la inversión, G el gasto público, X las exportaciones, M las importaciones, K el saldo neto de la balanza por cuenta de capital y B el saldo de la balanza de pagos. Las variables i y r_m representan respectivamente, el tipo de interés y la rentabilidad como consecuencia de la especificación de las relaciones estructurales.

El modelo es típicamente keynesiano, puesto que contiene una función de consumo y una función de inversión. En esta última se han incluido los elementos básicos de la teoría keynesiana, esto es, el tipo de interés y la rentabilidad marginal del capital.

Las importaciones se consideran función del nivel de renta, siendo m la propensión marginal (en este caso a importar). El saldo de la balanza de pagos resulta de la adición de los saldos de las balanzas por cuenta de renta corriente ($X-M$) y de la balanza por cuenta de capital (K), representando K las entradas netas de capital, función creciente del tipo de interés.

El policy-marker puede fijar dos objetivos típicos de la política económica, expresivos, respectivamente, del equilibrio interno y el equilibrio externo, concretados en el logro de un determinado nivel de renta, $Y = Y_0$, y un saldo de la balanza de pagos, $B = B_0$. Decide, asimismo, utilizar como instrumentos la política monetaria, mediante las variaciones del tipo de interés (i), y la política fiscal, mediante el manejo del gasto público (G).

Para convertir el modelo descriptivo representado en {III} en un modelo de decisión será preciso transformar el sistema de seis ecuaciones en otro con tan sólo dos ecuaciones independientes (tantas como incógnitas tiene el problema), es decir, las dos variables irrelevantes, y transformar el sistema en otro que tan sólo sea función de los datos, de los objetivos (datos , asimismo, en el problema de política económica, en este enfoque de los objetivos fijos) y de los instrumentos (las incógnitas del problema).

En el modelo propuesto:

- Variables objetivo: $Y = Y_0$; $B=B_0$
- Variables instrumento: i ; G
- Variables dato: R_m ; X
- Variables irrelevantes: C ; I ; M ; K

Operando en {III} y sustituyendo las ecuaciones (2) y (4) en (1)

{IV}

$$Y = cY + I + G + X - mY$$

$$(1 - c + m) Y = I + G + X$$

y sustituyendo I por su valor en (3)

$$Y = Y_0 = \frac{1}{1 - c + m} (a - b_i + I_r m + G + X)$$

Por otra parte, sustituyendo (4) y (6) en (5) queda:

$$\{V\} B = X - mY + ni$$

y, sustituyendo Y por su valor en {IV},

$$\{VI\} B = B_0 = X - m \frac{1}{1-c+m} (a - bi + I + r + G + X) + ni$$

Con lo que (IV) y (VI) forman un sistema de dos ecuaciones con dos incógnitas (i y G) que una vez resuelto , nos proporciona el valor que han de tomar los instrumentos para lograr los objetivos señalados.

El significado es el siguiente: dado el valor de los datos, se trata de manejar adecuadamente los instrumentos (columna 1) para lograr los objetivos (columna 4) , realizando todo el proceso a través de la influencia ejercida sobre las variables irrelevantes (columna 3) , cuyo valor no es necesario descubrir en el modelo.

4.3 ADAPTACIÓN AL CASO DEL DEPARTAMENTO DE SANTANDER

Según la ecuación principal:

$$Y = C + I + G + (X - M)$$

Reemplazando quedaría:

Cuadro 7. Modelo regional 1990-1998
(millones de pesos)

AÑO	Y=	C+	I+	G+	(X-M)
1990	23.224.455=	C+	3.053.772+	24.886.808+	(X-M)
1991	26.005.918=	C+	4.231.860+	27.589.500+	(X-M)
1992	29.223.167=	C+	4.516.730+	29.146.962+	(X-M)
1993	50.996.804=	C+	19.831.116+	50.662.986+	(X-M)
1994	61.584.362=	C+	22.956.951+	62.063.552+	(X-M)
1995	71.489.885=	C+	27.459.483+	79.525.961+	(X-M)
1996	135.660.663=	C+	39.419.525+	140.772.454	(X-M)
1997	124.837.043=	C+	39.693.935+	141.974.894	(X-M)
1998	85.470.596=	C+	44.614.506+	122.571.878	(X-M)

Fuente: Gobernación de Santander secretaria de hacienda

Evaluación del aumento del déficit fiscal en el departamento de Santander debido al aumento de las Inversiones Públicas Ip:

Desde 1994 el déficit fiscal ha aumentado ostensiblemente debido en gran parte al aumento de las inversiones públicas, que fueron en ascenso desde 1993.

Período 1992-1993

El aumento de los ingresos entre 1992 y 1993 fue de \$21.773'637.000 y el aumento de las inversiones públicas Ip entre 1992 y 1993 fue de \$15.314'386.000, es decir los Ingresos aumentaron más que las inversiones en este período.

Período 1993-1994

En el periodo 93-94 los ingresos aumentaron de \$50.996'804.000 a \$61.996'804.000 y las Ip aumentaron de \$19.831'116.000 a \$22.956'951.000 es decir: los ingresos aumentaron \$10.587'442.000 y las inversiones aumentaron \$4.502'532.000. En este período los ingresos aumentaron menos que en el período anterior y las Ip aumentaron menos que en el período anterior.

Período 1994-1995

Los ingresos aumentaron \$9.905'477.000 y las inversiones aumentaron \$4.503'000.000. En este período los ingresos aumentaron casi lo mismo que en el período anterior y las Ip aumentaron casi lo mismo que en el período anterior.

Período 1995-1996

Los ingresos aumentaron \$64.170'778.000 y las inversiones aumentaron \$11.960'042.000. En este período es claro que los ingresos aumentaron de gran manera, así mismo lo hicieron las Ip que también aumentaron lo que es objeto de observación.

Período 1996-1997

Los ingresos disminuyeron \$10.823'.380.000 y las inversiones aumentaron \$27.441'000.000. En este período los ingresos disminuyeron y las Ip no lo hicieron, lo que significa un penoso

período para las finanzas del departamento, aunque si se hicieron inversiones.

Período 1997-1998

Los ingresos disminuyeron \$39.366'447.000 y las inversiones aumentaron \$4.920'571.000. En este período los ingresos disminuyeron más que en el período anterior y las inversiones aumentaron, aunque no tanto como en el período anterior.

Con referencia al porcentaje de las inversiones públicas Ip en los gastos totales GT, se observa que en los años 1993,1994 y 1998 fue realmente grande, respectivamente así: 39.1%, 36,9% y 36.3%, significando esto que en estos años los dineros destinados a las Ip fueron significativos generando una profundización del déficit departamental ver el siguiente cuadro:

Cuadro 8. Déficit fiscal del departamento de Santander 1990-1998

(millones de pesos)

AÑO	Ingresos (Y)	Gastos Totales (GT)	Déficit Fiscal (Y-GT)
1990	23.224.455	24.886.806	-1.662.351
1991	26.224.455	27.586.500	-1.581.582
1992	29.223.167	29.149.962	-0.074.205
1993	50.996.804	50.662.986	-0.333.818
1994	61.584.362	62.063.552	-0.478.81
1995	71.489.885	79.525.691	-8.035.806
1996	135.660.663	140.772.954	-5.112.291
1997	124.837.043	141.974.894	-17.137.821
1998	85.470.596	122.571.878	-37.101.282

Fuente: Cálculos efectuados con base en los balances 1990- 1998

Si se quiere ver mejor el porcentaje de la inversión pública en los gastos totales de Santander entre 1990 y 1998 se puede observar el cuadro 9:

Cuadro 9. Porcentaje de la inversión pública en los gastos totales del departamento de Santander 1990-1998

(millones de pesos)

AÑO	INVERSION PUBLICA	% DE IP EN GT
1990	3.053.772	12.20%
1991	4.231.860	15.30%
1992	4.231.860	15.40%
1993	4.831.116	39.10%
1994	22.956.951	36.90%
1995	27.459.483	34.50%
1996	39.419.525	28.00%
1997	39.693.935	27.10%
1998	44.614.506	36.30%

Fuente: Cálculos efectuados con base en los balances 1990-1998

De 1990 a 1998 los Gastos de inversión fueron grandes representándose así:

En 1990 los gastos de inversión fueron de \$3.053'772.000 y en 1998 fueron de \$44.614'506.0000 con una participación promedio de 27.2% en el total de los gastos.

En 1990 la mayoría de los gastos se dieron en los bancos locales. En 1991 la mayoría de la inversión se dio en establecimientos públicos como: UIS, IDESAN y beneficencia de Santander.

Entre 1992 y 1993 La mayoría de la inversión se dio en establecimientos públicos, en sociedades de economía Mixta

como Electrificadora de Santander, FINDETER y FONDISER, representando el 28.8% del total, con una suma de \$2.423'400.000. El 7.8% en empresas industriales y comerciales del departamento como licorera de Santander, fondo rotatorio e imprenta, con una suma de \$628'900.000.

Los gastos de inversión se ejecutaron en infraestructura física de salubridad, educación, programas de turismo y recreación, electrificación rural, acueductos, alcantarillados y vías en algunos municipios del departamento por un total de \$4.526'700.000, siendo los servicios públicos urbanos y rurales los de mayor inversión con \$1.160'700.000 que equivalen al 25.7% de la participación de la inversión total.

Los gastos de funcionamiento \$26.724'200.000 ejecutados en un 92.16%, los servicios personales 32.64% del total gastado, los gastos generales el 9.12%, las transferencias el 26.14% y la deuda pública 16.62%.

En relación al servicio de la deuda pública departamental se presupuestó por este concepto la cifra de \$6.238'000.000 ejecutándose el 77.63%. Se destinó para cubrir la deuda externa el 17.22% y para la deuda interna el 82.28%. Para la vigencia de 1992 los gastos de la administración central fueron de \$24.304'.000.000, creciendo en un 15.40% respecto al año anterior, siendo un presupuesto muy escaso que sólo alcanzaba para el funcionamiento.

La deuda pública contraída por el departamento durante la vigencia de 1992 ascendió a \$2.834'200.000 presentando un

crecimiento del 21.48%, comparado con el año anterior el gobierno departamental pignoró las rentas de cervezas nacionales.

El financiamiento de la deuda interna se dió por medio del Banco Ganadero \$1.004'700.000 representando el 35.45%, el banco de Comercio y Cafetero con \$300'000.000, con una participación del 10.6%.

Entre 1993 y 1994 la deuda interna a 1 de enero era de \$6.626'000.000, la deuda contraída era de \$5.100'500.000, la mayoría con recursos de los bancos locales.

Entre 1994 y 1995 las inversiones en establecimiento públicos fueron de \$8.989'200.000, repartidos en: UIS, IDESAN, Beneficencia de Santander y otros establecimientos públicos.

El aumento de las inversiones se debe más que todo al crecimiento de capital en los establecimientos de economía mixta y públicos. Los gastos de inversión fueron de 32.85%, la deuda pública fue de 12.39%, y otra parte de la deuda pública se financió con Ecopetrol.

Entre 1996 y 1997 los gastos de inversión ascendieron al 65.92%, los gastos de la deuda pública fueron del 21.67%. Es así como los gastos crecieron en un 54.30% respecto al año anterior.

En 1997 los gastos de inversión fueron de un 21.39%, y la deuda pública fue de un 21.86%, las inversiones públicas fueron de \$27.393'000.000 con un porcentaje del 21.39% del

total de gastos ejecutados y representa un incremento del 105.34% respecto a la vigencia anterior.

Al final de 1998 se generan altos rendimientos para el departamento. Se pretende efectuar una reestructuración administrativa que implique recortes de personal, la administración debe ser prudente y cuidadosa, ya que al calcular el valor de las indemnizaciones se debe tener en cuenta si el costo financiero de dichas indemnizaciones es más oneroso que continuar manteniendo a las mismas.

El 28 de Julio del año 2003 se realizó una reunión en la Gobernación de Santander con el fin de distribuir recursos públicos. En esta reunión se estableció que Santander recibirá \$31.953'.000.000 en los próximos tres años correspondientes al plan de Desarrollo y se destinaran en su orden para solucionar las deficiencias en vías, construir acueductos y plantas de tratamiento de agua potable e invertir recursos para ciencia y tecnología.

Según la ley del plan Nacional de Desarrollo los 31 mil 953 millones de pesos deben destinarse en un 75% para iniciativas viales y agua potable, Saneamiento básico y distrito de riego. El 25% restante de la partida total podrá invertirse en financiación de otros programas.

Para el cuatrenio 2003-2006 el departamento recibirá del presupuesto Nacional tres billones 337 mil millones de pesos. De esta suma, dos billones 767 mil millones de pesos provienen de recursos del sistema general de participaciones, es decir; los

recursos que el gobierno Nacional destinará para salud y educación principalmente, y que es conocido como el situado fiscal.

\$ 5.385 millones para ciencia y tecnología

En la audiencia pública del plan Nacional de desarrollo se determinó entregar otros \$ 5.385 millones, como dinero restante de la inversión del Gobierno Nacional en el departamento. Los grandes perjudicados en este renglón fueron la Salud y la vivienda, que eran las otras opciones, junto con la ciencia y tecnología, en las cuales se invertiría el dinero.

\$ 8.656 millones para saneamiento básico

De los recursos del plan Nacional de Desarrollo se destinarán \$8.568 millones para proyectos de saneamiento básico.

\$18 mil millones incluidos para vías

La red vial de Santander cuenta con una extensión de 10.850 kilómetros, pertenecientes en un 11% al Gobierno Nacional, 26% a la Gobernación y 63 a los municipios.

El 8% de la red vial perteneciente a la Nación cuenta con pavimento, mientras la departamental esta pavimentada en un 14.5%. La totalidad de la red primaria está en tierra.

CONCLUSIONES

Se ha concluido que el departamento de Santander ha caído en una crisis de sobreendeudamiento, debido en gran parte al aumento del déficit fiscal, causado por los excesivos gastos.

El aumento del déficit fiscal se ha dado significativamente desde 1990, pero con un gran aumento desde 1993, lo que ha llevado al departamento a una crisis financiera. Esta crisis se ve expresada en deudas con los bancos nacionales, con créditos que son difíciles de pagar hacia el futuro.

En gran parte el déficit ha sido causado por el exceso de gastos del departamento en inversiones públicas, pero otro tanto ha sido causado por el exceso de gastos en personal administrativo, es decir en nómina. Algunas nominas son inoficiosas es decir, no contribuyen al buen funcionamiento del aparato administrativo.

Cuando se refiere a las inversiones públicas se hace mención a las efectuadas por los mandatarios después de haber sido proyectadas y planificadas, pero muchas de ellas carecen de viabilidad para el departamento, es así como algunas carecen de estudios previos. Y otras que merecen ser realizadas se quedan estancadas por falta de que alguien les de la importancia que merecen, es decir algunas inversiones que ya están planificadas no se realizan porque el mandatario de turno no alcanza a inaugurarlas.

El gobierno central ha sido culpable en gran parte del sobreendeudamiento del departamento, por la demora en las partidas, y cuando llegan se hacen insuficientes para la demanda del departamento. Algunas reuniones se realizan y son un éxito, pero cuando las partidas acordadas llegan es tarde para su inversión, porque han subido los costos de las obras.

El déficit fiscal también ha aumentado por las grandes sumas de dinero destinadas al pago de nómina. En este sentido se debería decidir si continuar con la misma nómina ó reestructurarla. En algunos casos una reestructuración de la nómina contribuye a una disminución de los costos porque disminuye el personal.

Si bien los ingresos que recibe el departamento por parte del estado son bajos se debería hacer un mejor uso de esos dineros y no gastarlos hasta el derroche. Pero las administraciones hacen un uso indebido de estos dineros. Se debería dar prioridad a proyectos de suma importancia para el desarrollo del departamento y no a las nóminas y estructuras inoficiosas. Algunos proyectos de suma importancia deben ser considerados de prioridad como acueductos y carreteras.

BIBLIOGRAFIA

ANGUIANO, Ricardo: Metodología de la investigación económica

AVELLO, Mauricio G: Ensayos sobre el presupuesto Nacional, Contraloría General de la República

CEPEDA ULLOA, Fernando (1997) La corrupción en Colombia, Tercer Mundo Editores, Fedesarrollo Universidad de los Andes Bogotá Colombia.

DEFICIT FISCAL EN COLOMBIA- Fondo Económico Nacional, Foro Regional de Medellín, recopilación de los primeros foros realizados en Medellín y Bogotá.

ESPITIA, Jorge (1998) Distribución del ingreso, en: Revista Informe Financiero, Contraloría General de la República, Enero de 1998, Bogotá Colombia.

GALINDO Martín, Miguel Angel, Malgessini Graciela: Crecimiento Económico, principales Teorías desde Keynes, Editorial, Mac Graw- Hill, Madrid 1974.

GARCIA DE ACUÑA, Eduardo (1987) Nuevas Orientaciones para la planificación, un balance interpretativo, en: Revista CEPAL Nro. 31, Santiago de Chile.

HANSEN, Alvin H: Teoría Monetaria y política Fiscal, Fondo de cultura de Bogotá 1964.

HERNANDEZ, Roberto; SAMPERI, Carlos; Fernández Collado; Baptista Lucío: Metodología de la Investigación.

ILPIES, (1984); Discusiones sobre planificación, Editorial SIGLO XXI México.

INFORME FISCAL Y FINANCIERO 1993, Departamento de Santander Secretaría de Hacienda, Dirección general de Contabilidad.

INFORME FISCAL Y FINANCIERO Departamento de Santander 1990.

INFORME FISCAL Y FINANCIERO 1991, Contraloría Departamental Administración Central Institutos Descentralizados Municipios, Gerardo Martínez Contralor.

INFORME FISCAL Y FINANCIERO 1998, Departamento de Santander Secretaría de Hacienda, Dirección general de Contabilidad.

J. M KEYNES, Teoría General de la ocupación, el interés y el dinero. Fondo de Cultura Económica, México 1986.

LA CRISIS FISCAL DE LOS DEPARTAMENTOS, Santa fe de Bogotá DC, Marzo de 1999.

LOW Murtra Enrique, Gómez Jorge Ricardo, Teoría Fiscal, Tercera Edición. UNIVERSIDAD EXTERNADO DE COLOMBIA, Bogotá- Colombia, 1996.

MENDEZ, Elías (1996) La planificación y gestión del desarrollo en ámbitos provinciales, curso de gerencia de gobierno Estatal, Venezuela.

PLAN DE DESARROLLO DEPARTAMENTAL 1995-1997, Gobernación de Santander, Secretaría de planeación, Mario Camacho Prada, Gobernador.

RAMIREZ CARDONA, Alejandro, Sistemas de Hacienda Pública, (Editorial Temis Bogota 1990).

RAMOS, Benito Besada; Estudio Crítico de la Teoría General de Keynes. Editorial de ciencias sociales; ciudad de la Habana 1978.

REVISTA COYUNTURA COLOMBIANA, CEGA, Vol. 15, Nro. 1, Bogotá Colombia.

SISTEMAS: Fundamentos, desarrollo, aplicaciones, Fondo de Cultura Económica, Bogotá. Castro Zea, Luis Eduardo Restrepo, Quintero Olga, Rojas Rojas Alberto, Saavedra Guzmán Ruth (1998), Planificación del desarrollo, Colección estudios de Economía, Fundación Universidad de Bogotá Jorge Tadeo Lozano Bogotá, Colombia.

STANLEY Fisher, DORNBUSH Rudiger, SHMALENSSEE Richard: Economía, Editorial Mac Graw-Hill, Séptima Edición, Madrid 1989.

TINBERGEN J (1967), Planificación del desarrollo, Biblioteca del hombre actual, ediciones Guadarrá, Madrid.

URRUTIA Miguel (1986), Historia de la planificación en Colombia, en Revista de planificación y desarrollo. Volumen XVIII, D.N.P, Bogotá Colombia.