

Documento **Conpes**

3061

República de Colombia
Departamento Nacional de Planeación

Balance Macroeconómico y Perspectivas para el año 2000

DNP: Umacro

Versión aprobada

CAMBIO PARA CONSTRUIR LA PAZ

Santa Fe de Bogotá, D.C., diciembre 23 de 1999

TABLA DE CONTENIDO

INTRODUCCIÓN	3
I. EL ESCENARIO MACROECONÓMICO 1999-2000	3
A. CONSIDERACIONES PRELIMINARES	3
II. ACTIVIDAD ECONÓMICA, INFLACIÓN Y EMPLEO	9
A. CRECIMIENTO ECONÓMICO	9
1. Comportamiento global	9
2. Comportamiento sectorial.....	11
Gráfica 2	13
B. EL MERCADO LABORAL	13
C. ACCIONES DE POLITICA	17
D. INFLACION	23
1. Comportamiento de los precios en 1999.....	23
2. Perspectivas de inflación	25
E. PERSPECTIVAS DE PRODUCCIÓN Y EMPLEO	26
III. ASPECTOS MONETARIOS Y FINANCIEROS	26
A. AGREGADOS MONETARIOS	26
B. TASAS DE INTERÉS	30
C. SITUACIÓN DEL SISTEMA FINANCIERO	32
D. ACCIONES DEL GOBIERNO	34
E. POLÍTICA MONETARIA Y FINANCIERA Y EL ACUERDO CON EL FMI	35
IV. SECTOR EXTERNO	37
A. EL ENTORNO INTERNACIONAL	37
B. BALANZA DE PAGOS	40
C. TASA DE CAMBIO	46
V. POLÍTICA FISCAL Y PLAN FINANCIERO	49
A. PANORAMA GENERAL DE LAS FINANZAS PUBLICAS	49
B. MEDIDAS ADOPTADAS POR EL GOBIERNO EN 1998-1999	52
1. Ingresos	52
2. Gastos	52
C. EL ACUERDO CON EL FMI	53
1. Sector Público no Financiero	53
2. Gobierno Nacional Central	57
D. PLAN FINANCIERO AÑO 2000	59
1. Gobierno Nacional	61
2. Sector descentralizado	64
3. Sector descentralizado	66
E. AJUSTE EN EL SECTOR EDUCATIVO	67
F. NECESIDADES DE REESTRUCTURACION DEL ISS Y LA CAJA DE PREVISIÓN SOCIAL	70
1. Salud ISS	70
2. Pensiones del ISS	72
3. Caja Nacional de Previsión – Cajanal.....	72
G. MEDIDAS QUE SUSTENTAN EL BALANCE FISCAL DEL AÑO 2000	74
VI. RECOMENDACIONES	77

INTRODUCCIÓN

I. EL ESCENARIO MACROECONÓMICO 1999-2000

A. CONSIDERACIONES PRELIMINARES

El plan macroeconómico para el 2000 tiene como objetivo principal la reactivación de la actividad productiva en el país. La política macroeconómica busca retornar a la economía a su senda de crecimiento, promover la generación de empleo, así como lograr el saneamiento de las finanzas públicas y la recuperación del sistema financiero y del crédito productivo. Esta estrategia es coherente con el cumplimiento del programa acordado con la banca multilateral; por lo tanto, el presente documento presenta los rasgos más relevantes de dicho acuerdo y explica los compromisos que conlleva.

Los resultados económicos para 1999 estuvieron lejos de lo proyectado a finales de 1998 y en junio de 1999¹. Varios fenómenos simultáneos causaron una desaceleración económica más profunda y prolongada de la que se había previsto un año atrás, tanto por las autoridades económicas, como por los diferentes analistas económicos nacionales e internacionales y las entidades multilaterales.

A finales de 1998, prácticamente todas las proyecciones disponibles apuntaban hacia un crecimiento positivo entre 1% y 2%. Fedesarrollo estimaba una tasa cercana a 1.3%; ANIF, 1.0%, CEPAL, 2.0%, y el DNP 2.0%. Hacia abril, las proyecciones se modificaron por primera vez. En este momento, ya ninguna de las proyecciones superaba el 1% de crecimiento real (entre 0% y 1% para ANIF y entre 0.6% y 0.8% para Fedesarrollo). Incluso, algunos analistas contemplaban una tasa de crecimiento negativa pero baja en términos absolutos, alrededor de -0.7% (Prospectiva Económica y Financiera) y que podría llegar a -1.1% (Dinero, abril 9). En junio, el gobierno revisó su proyección a 0.5%, mientras los diversos analistas apuntaban de nuevo hacia una tasa negativa, pero baja en valor absoluto. Fedesarrollo estimaba un crecimiento de -1.6%; ANIF, entre -1.5% y -2%, Prospectiva Económica, -1.2%, Goldman Sachs, -1.5% y Chase Securities, -1%.

Este desfase en las proyecciones no solamente ocurrió para el caso colombiano. Por ejemplo, en noviembre de 1998, la CEPAL proyectaba un crecimiento de 1.5% para Ecuador, de

¹ Documentos Conpes 3020 de diciembre de 1998 y 3041 de julio de 1999. Actualmente se proyecta un crecimiento real del PIB de -5% para el año, a diferencia del 2% proyectado a finales de 1998 y del 0.5% proyectado a mediados de año.

1.5% para Argentina, 3% para Chile, y -0.5% para Venezuela. Las cifras preliminares, que reportan tasas cercanas a -7.0%, -3.5%, -1.5% y -7.0%, respectivamente, muestran que la recesión económica en la región, como un todo, fue más pronunciada de lo que se esperaba a finales de 1998 e inicios de 1999. De acuerdo con el informe de la Cepal de diciembre de 1999, “Balance Preliminar de las Economías de América Latina y el Caribe 1999”, el crecimiento económico para América Latina y el Caribe alcanza un promedio de 0% en 1999. Los países en su conjunto, presentaron tendencias económicas similares, siendo la desaceleración económica más fuerte en los países de América del Sur que en los de Centro América, probablemente por su estrecha relación con los mercados de México y Estados Unidos.

¿Qué pasó en otros países de la región?². La región fue duramente afectada por la crisis financiera internacional. En el campo externo, coincidieron una reducción de las entradas de capital, una caída de los precios de los productos básicos (salvo para el petróleo), una reducción del comercio intrarregional con el consecuente efecto negativo sobre los ingresos de exportaciones, frente a un servicio de la deuda externa cada vez más oneroso. En el intento por hacer frente a la crisis internacional, la cual también fue de una gravedad y duración no previstas, las autoridades económicas de los diferentes países adoptaron una actitud menos contractiva en el campo fiscal. Mientras que los ingresos fiscales disminuyeron, fue imposible para muchos gobiernos producir un recorte importante en los gastos. De esta manera, la región alcanzó en promedio el déficit fiscal más elevado del decenio (superior a 3% del PIB). En la mayoría de países, luego de un período de defensa cambiaria basada en aumentos en las tasas de interés, éstas se redujeron a lo largo del año, permitiendo el relajamiento de la política monetaria. En varios países, se modificó el régimen cambiario, hacia esquemas más flexibles (Brasil, Chile, Colombia y Ecuador). Las elevadas tasas de interés en 1998 e inicios de 1999, la desaceleración económica y la devaluación real, tuvieron efectos negativos sobre la calidad de la cartera del sistema financiero, produciendo en algunos países una crisis tanto en el sector productivo, que fue encontrando cada vez mayores dificultades para honrar sus acreencias, así como en el sector financiero. El resultado de estos acontecimientos fue un estancamiento económico en la región y el consecuente incremento en la tasa de desempleo, la cual, para el promedio de la región, pasó de 7.3% en 1997, a 8.0% en 1998, y a 8.7% en 1999.

Colombia no fue ajena a la crisis regional, y particularmente, a la difícil situación económica por la cual atraviesan Ecuador y Venezuela. Se debe recordar que el comercio con estos dos países es muy importante para el desempeño del sector externo colombiano, por lo cual la

² Basado en Cepal (1999), “Balance Preliminar de las Economías de América Latina y el Caribe 1999”, Santiago, Chile.

recesión económica en éstos se traduce en una reducción de la demanda externa por nuestros productos y en menores ingresos por exportaciones (con el consecuente efecto sobre producción y empleo). Ecuador enfrenta actualmente una grave crisis en el campo cambiario. El sector financiero también enfrenta una situación crítica. El indicador de cartera vencida de la banca pasó de 9.2% en 1998 a 51.8% en 1999. Adicionalmente la devaluación tuvo efectos negativos sobre las deudas en moneda extranjera. Pese a que se pudo controlar la inflación, las tasas de interés se mantuvieron bastante elevadas a lo largo del año. Las importaciones se desplomaron mientras solo se registró un leve incremento de las exportaciones. En septiembre, Ecuador suspendió el pago de una parte de la deuda pública externa, dificultando el acceso a crédito externo. Cifras preliminares estiman que la economía ecuatoriana decreció 7% en 1999 y que el desempleo aumentó de 11.5% a cerca de 15.1% entre 1998 y 1999.

En Venezuela, la recesión se acentuó en el primer semestre de 1999 y a pesar del repunte en la segunda mitad del año, el crecimiento se estima alrededor de -7% para este año. Entre las causas de la desaceleración económica se encuentran los recortes de la producción de petróleo acordados por la OPEP, la reducción de la demanda interna como consecuencia de la contracción del gasto público, la débil situación del sector financiero y la incertidumbre generada por el cambio de gobierno y la elaboración de una nueva constitución. El comercio exterior también se desaceleró y las importaciones se redujeron de manera importante, pese a la apreciación del tipo de cambio real. La recuperación del segundo semestre se debió en buena parte al mejoramiento del precio externo del petróleo.

Ahora bien, el desfase entre lo proyectado y lo observado en la economía colombiana, también tiene su explicación en factores domésticos que ahondaron y prolongaron la desaceleración económica en 1999. Entre ellos vale la pena destacar el terremoto del eje cafetero y la lenta recuperación del crédito en la economía. Además, factores como la desaceleración económica, la débil situación del sector financiero, la incertidumbre en el campo jurídico-económico, la asociada con el conflicto armado, afectaron negativamente las expectativas de los agentes y la restauración de la confianza económica. El resultado fue un aplazamiento de los planes de inversión en las empresas y de las decisiones de inversión y consumo por parte de los hogares. Por otra parte, a pesar de las diferentes medidas tomadas desde noviembre de 1998 con la Emergencia Económica, el sector financiero no presentó signos claros de recuperación en 1999. A esto debe sumarse el estancamiento de la actividad del sector de la construcción, como consecuencia de la incertidumbre asociada al desmonte del sistema UPAC y al trámite de la nueva Ley de Vivienda. Todos los

elementos anteriores, junto a la percepción de riesgo por parte de los intermediarios financieros, profundizaron la espiral financiera, la cual se manifestó fundamentalmente en un estancamiento de la oferta de crédito, fenómeno que, a su vez, afectó la actividad productiva.

Sin embargo, aunque los resultados no son los deseados, el Gobierno a pesar de todo logró algunas de sus metas importantes. En particular, la estabilización de las principales variables macroeconómicas, que es condición necesaria para una sana reactivación. En efecto, la disminución en la inflación es un hecho a destacar. Por una parte, su estabilidad atenúa la negativa variación en el ingreso de los hogares a lo largo del año, en particular el de los más pobres. Se calcula que una inflación entre 20% y 30%, como era usual en el país, implicaba un costo anual de bienestar para los colombianos cercano al 1% del PIB. El nivel actual de la inflación conlleva a reducir a menos de la mitad dicho costo. De otra parte, un menor riesgo inflacionario permitirá profundizar el mercado de capitales y financiar proyectos de inversión de largo plazo.

Otro resultado positivo de la presente gestión es la corrección del desequilibrio en cuenta corriente de la balanza de pagos, atribuible en buena parte a la rectificación en el nivel de la tasa real de cambio. El mayor valor de la divisa, acompañado de una baja inflación, permitió a los sectores que compiten con el exterior (exportadores y competidores con las importaciones) recuperar los mercados externo e interno, proceso que va a consolidarse en los años venideros, con excelentes perspectivas para la producción doméstica. Este hecho compensó en parte las pérdidas sufridas en la primera mitad del año por causa de la crisis económica que viven los países vecinos.

El compromiso del Gobierno Nacional y del Honorable Congreso de la República permitió avanzar con la agenda legislativa que permitirá solucionar los desequilibrios estructurales de la economía colombiana. Por ejemplo, en el caso de Proyectos cruciales como el Fondo de Pensiones Territoriales, la Ley de Vivienda, y la Ley de Reactivación Económica, se sientan las bases para la nueva estructura fiscal, la recuperación del crédito hipotecario, el saneamiento de las finanzas de las familias, la recuperación del sector de la construcción, así como para la reactivación del sector productivo.

El objetivo del plan macroeconómico para el año 2000 es un crecimiento económico real de 3%, como un primer paso hacia la recuperación de una tasa de crecimiento sostenible de largo plazo de 5% a partir del año 2002. Para lograrlo se requiere continuar con las reformas estructurales

fundamentales como el Acto Legislativo que modifica la Constitución Política, la reforma pensional y la consolidación de la reforma a las finanzas territoriales.

Los principales resultados macroeconómicos de 1999 y las proyecciones para el año 2000, se detallan en el cuadro 1.

Cuadro 1
Principales supuestos macroeconómicos

	1999	2000
CRECIMIENTO REAL DEL PIB	-5.0%	3.0%
PRODUCTO INTERNO BRUTO NOMINAL		
Millones de pesos (provisional)	149,104,772	167,433,416
Millones de dólares	84,749.8	81,696.0
TASAS DE INTERES PROMEDIO		
Captación nominal	19.4	17.7
Captación real	8.5	7.0
Colocación nominal	29.3	27.6
Colocación real	17.5	16.0
TASA DE CAMBIO NOMINAL		
Promedio periodo (pesos por dólar)	1,759.4	2,049.5
Devaluación promedio (%)	23.3	16.5
INDICE DE TIPO DE CAMBIO REAL		
Indice promedio	106.1	111.0
Devaluación real promedio	7.8	4.6
INFLACION ANUAL (fin de periodo)		
Indice de Precios al Consumidor	9.23	10.0
Indice de Precios al Productor	12.71	10.0
DEFICIT DEL SECTOR PÚBLICO NO FINANCIERO (% del PIB)	-4.5	-3.79*
DEFICIT DEL GOBIERNO NACIONAL CENTRAL (% del PIB)	-5.3	-4.98*
CUENTA CORRIENTE DE LA BALANZA DE PAGOS (% del PIB)	-1.2	-2.6
EXPORTACIONES TOTALES (US\$ millones)	15,852.2	17,317.7

* Este déficit corresponde al tope del déficit acumulado en el año 2000, según lo especificado en el memorando técnico del acuerdo firmado con el FMI en diciembre de 1999 (página 55, numeral C.). El cálculo se hizo usando el déficit de 1999, estimado por el CONFIS dividido el PIB estimado por el DNP.
Fuente: DNP-Umacro

II. ACTIVIDAD ECONÓMICA, INFLACIÓN Y EMPLEO

A. CRECIMIENTO ECONÓMICO

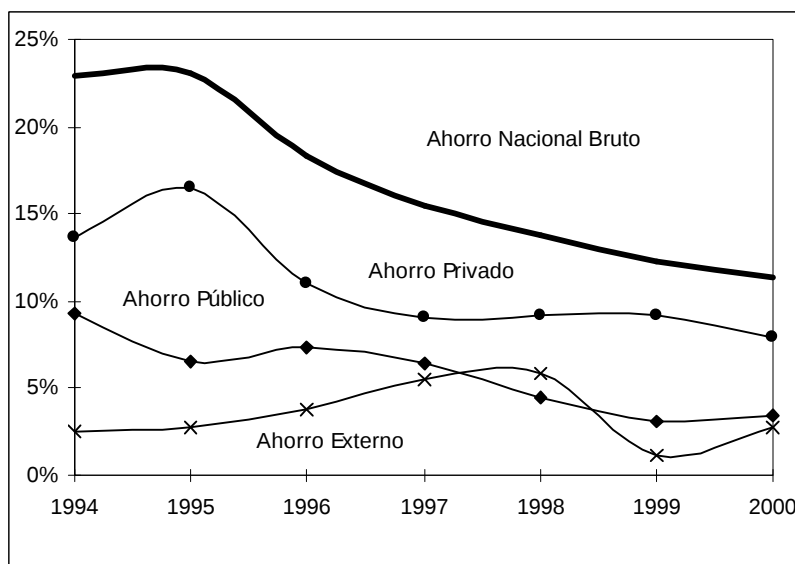
1. Comportamiento global

La caída en la actividad productiva registrada se ha manifestado en todos los sectores de la economía, con excepción de la minería, y se ha reflejado en una caída sin precedentes en la demanda interna. Tanto el ingreso disponible como el patrimonio de los hogares y de las empresas sufrieron un severo deterioro durante el año, continuando con la tendencia observada desde mediados de los noventa. En el caso de los hogares, este fenómeno fue causado por una serie de elementos como la reducción del precio de los activos (particularmente de la vivienda a partir de 1995), la disminución de la capacidad de pago a causa del aumento de las tasas de interés internas entre 1995 y 1998 (que indujo un aumento abrupto en las deudas hipotecarias), y la reducción en los ingresos a causa del desempleo.

En el caso de las empresas, el endeudamiento para ampliar y modernizar su capacidad instalada, tuvo efectos en los estados de resultados de las empresas por el aumento en las tasas de interés, y posteriormente por la devaluación real del tipo de cambio durante 1998 y 1999.

Estos hechos estuvieron acompañados de una tendencia decreciente del ahorro nacional durante toda la década. Mientras en 1994 éste representaba el 22.3% del PIB, en 1999 llegó a 13%. La capacidad de ahorro del sector privado se redujo en cerca de 5 puntos porcentuales del PIB y la del sector público lo hizo en más de 6 puntos, durante el período (Gráfica 1).

Gráfica 1. Ahorro



Fuente: Umacro-DNP.

El proceso de deterioro de las finanzas empresariales se exacerbó como consecuencia de la reducción de la demanda interna y externa, que se inició desde el segundo trimestre de 1997, lo que implicó un aumento en sus precios de venta inferior al incremento de sus costos, los cuales crecieron a causa de aumentos salariales (atados a la inflación pasada, en un ambiente de disminución en la inflación). Además, las altas tasas de interés y la devaluación real encarecieron el servicio de la deuda empresarial.

En el documento CONPES 3041 de julio de 1999 se mencionaron en detalle las causas que, durante el primer semestre de este año, ocasionaron la caída de la producción³. Algunas de ellas se mantuvieron vigentes durante el segundo semestre. De acuerdo con las estimaciones, en términos reales la demanda interna se redujo 11.4%. El consumo total registró una disminución de 4.9%, como resultado de una contracción del consumo de los hogares de 7.4% y un aumento del consumo de las administraciones públicas de 4.3%. La formación bruta de capital privada se redujo en 65.4% y la del sector público lo hizo en 3.3%, mientras la variación de existencias registró una reducción

³ Estas son: a) Los altos niveles de desempleo que han afectado los ingresos de los hogares, y por consiguiente han ocasionado una desaceleración de la demanda interna; b) la reducción de la demanda por nuestras exportaciones, dado el bajo crecimiento de algunos socios comerciales de Colombia, y la pérdida de competitividad del país en los últimos años; c) la crisis estructural que enfrenta el sector de la construcción desde 1995; d) el sector comercio y los servicios públicos se han visto afectados por el menor ritmo de actividad industrial y del comercio exterior; e) dado el bajo desempeño de las actividades productivas, la reducción de la demanda interna y externa, así como el crecimiento de la cartera vencida del sistema financiero ocasionado por el deterioro de los balances de los hogares y de las empresas, el sector financiero se ha visto severamente afectado, generando un valor agregado muy bajo. Ello ha repercutido en un aumento de la percepción

de 75%. La formación bruta de capital privada llegó a su nivel más bajo históricamente, 3.9% del PIB, mientras la pública mantuvo un nivel superior al promedio histórico, 9%. Las exportaciones se incrementaron en 6.5% y las importaciones cayeron en 26% (Cuadro 2).

Cuadro 2
Producción Interno Bruto Por Distribución del Gasto
Billones de pesos de 1994

	1998	1999 (e)	2000 (py)	Crecimiento	
				1999	2000
Total consumo	63.4	60.3	62.8	-4.9%	4.1%
Consumo Hogares	49.7	46.0	48.9	-7.4%	6.2%
Consumo Admones Públicas	13.7	14.3	13.9	4.3%	-2.7%
Formación bruta de Capital fijo	14.1	8.9	9.1	-36.6%	1.8%
Privada	7.6	2.6	3.4	-65.4%	30.6%
Pública	6.6	6.3	5.7	-3.3%	-10.1%
Variación de existencias	0.9	0.2	0.3	-75.0%	13.0%
DEMANDA INTERNA	78.4	69.5	72.2	-11.4%	3.8%
Exportaciones	13.3	14.1	15.3	6.5%	8.0%
Importaciones	16.6	12.3	14.0	-26.0%	14.0%
PRODUCTO INTERNO BRUTO	75.2	71.4	73.5	-5.0%	3.0%

(e): estimado; (py): proyectado

Fuente: Umacro, DNP

2. Comportamiento sectorial

La recesión de la actividad productiva afectó a todos los sectores económicos, excepto la minería. Para el sector agropecuario se estima una reducción en su producción real de 2.1%, como consecuencia de la menor producción de café (-16%), de la contracción de la producción pecuaria (-3.8%) y de las actividades de silvicultura, pesca y caza (-3.8%); por su parte, la producción de los cultivos agrícolas se incrementó en 2.7% (Cuadro 3).

del riesgo por parte de los intermediarios, lo cual ha retroalimentado el menor crédito y ha configurado una espiral recesiva en la economía.

Cuadro 3
PIB por Ramas de Actividad Económica.
Variaciones reales

	1999 (e)	2000 (py)
PRODUCTO INTERNO BRUTO	-5.0%	3.0%
Agropecuario, silvicultura, caza y pesca	-2.1%	3.8%
Explotación de minas y canteras	8.1%	-2.1%
Electricidad, gas y agua	-3.9%	3.0%
Industria manufacturera	-14.6%	7.5%
Construcción	-19.9%	-10.0%
Comercio, restaurantes y hoteles	-7.3%	5.1%
Transporte, almacenamiento y comunicaciones	-2.0%	4.5%
Establecimientos financieros, seguros y otros servicios	-6.9%	2.0%
Serv. Sociales, comunales y personales	2.6%	0.8%
Subtotal Valor agregado	-4.2%	2.9%
Impuestos y subsidios	-15.9%	3.3%

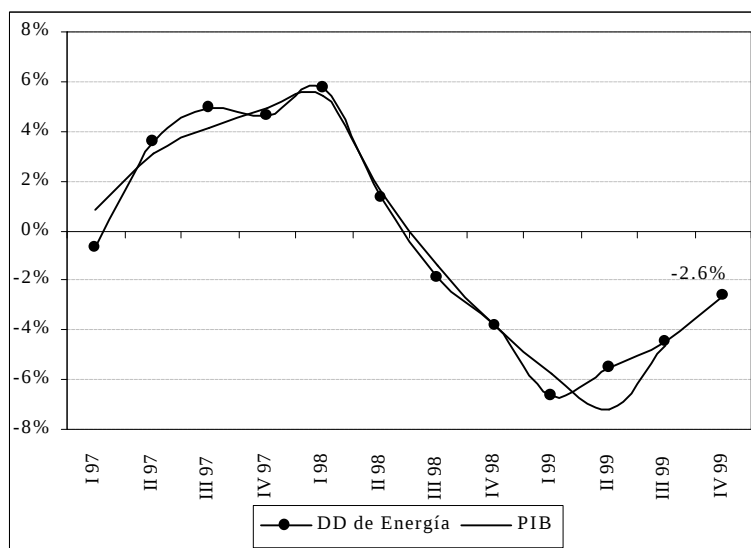
(e): Estimado; (py): proyectado.

Fuente: DMPM, Umacro, DNP

El sector más dinámico fue la explotación de minas y canteras, que creció 8.1% gracias a la actividad petrolera que presentó un incremento de 9.5%. La industria manufacturera y el comercio experimentaron drásticas caídas, de -14.6% y -7.3%, respectivamente. Los servicios de electricidad, gas y agua se redujeron en 3.9%, los servicios sociales, comunales y personales aumentaron en 2.6%, y el sector financiero (incluyendo alquileres de vivienda) registró una contracción de 6.9%.

Es importante resaltar que, de acuerdo con el comportamiento trimestral del PIB, es evidente un cambio en la tendencia del crecimiento a partir del tercer trimestre de 1999. La misma se aprecia en todos los sectores económicos y en indicadores como la demanda de energía, que mantiene su tendencia favorable (Gráfica 2). Del mismo modo, la Encuesta de Opinión Empresarial de Fedesarrollo revela un cambio importante en la percepción del sector privado sobre las perspectivas de corto plazo de la economía, permitiendo prever que la recuperación, aunque lenta, tendrá un ritmo sostenido.

Gráfica 2
Evolución de la demanda de energía y del PIB
Tasas de Crecimiento



Fuente: ISA, Dane. Cálculos: DNP - Umacro

B. EL MERCADO LABORAL

Las características estructurales del mercado laboral colombiano y la recesión de la actividad económica han derivado en altos niveles de desempleo. El desempleo actual es el resultado de factores coyunturales y estructurales. Entre los primeros se pueden encontrar la pérdida de dinamismo de la actividad productiva desde mediados de 1998 y el incremento de la oferta laboral, especialmente por parte de mujeres y jóvenes, generada por la caída de los ingresos de los hogares. Los factores estructurales se explican por el aumento en la tasa global de participación a lo largo de la década, y los cambios en la demanda laboral generados por la necesidad de los sectores productivos de ser más competitivos, desplazando la demanda de mano de obra no calificada hacia calificada, y de mano de obra por capital.

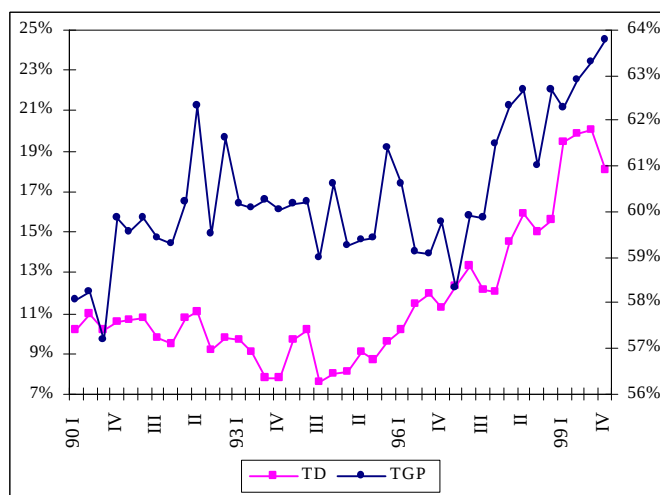
Según la Encuesta Nacional de Hogares del Dane, en diciembre de 1999 la tasa de desocupación en las siete principales ciudades fue de 18.1% (Gráfica 3) y a nivel nacional fue de 16.3% para el tercer trimestre de 1999. Medellín, Cali, y Manizales son las ciudades más afectadas por la desocupación, con tasas superiores al 20%. Sin embargo entre septiembre y diciembre de 1999 la tasa de ocupación también se incrementó en algunas ciudades como Medellín, Barranquilla, Pasto y Bucaramanga.

En junio de 1999 la tasa de desempleo femenino se ubicó en 23.3%, superior en 6.1 puntos al desempleo masculino. En ambos casos, los más afectados por el desempleo son los jóvenes entre 12 y 29 años de edad y en los estratos más bajos.

La tasa global de participación (TGP) para las siete principales áreas metropolitanas ha continuado con su tendencia creciente, aunque menos pronunciada durante este año. Entre el tercer y el cuarto trimestre de 1999 se registró un leve incremento, al pasar de 63.3% a 63.8% (Gráfica 3), mientras la tasa de ocupación aumentó de 50.6% a 52.2% para el mismo período. La TGP ha aumentado más para los jóvenes entre 15 y 29 años de edad y para las mujeres (Gráficas 3a, 3b, 3c).

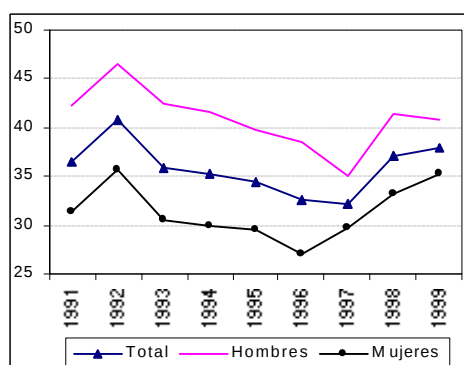
Entre diciembre de 1998 y diciembre de 1999 el número de ocupados para el total de las siete áreas metropolitanas se incrementó en 0.2%, que equivale a la creación de cerca de 11 mil empleos (Cuadro 4). Así mismo es importante resaltar que entre septiembre y diciembre de 1999 se crearon 214,101 nuevos empleos en el total de las siete áreas metropolitanas.

**Gráfica 3. Tasa global de participación y Tasa de desempleo
Siete áreas metropolitanas**



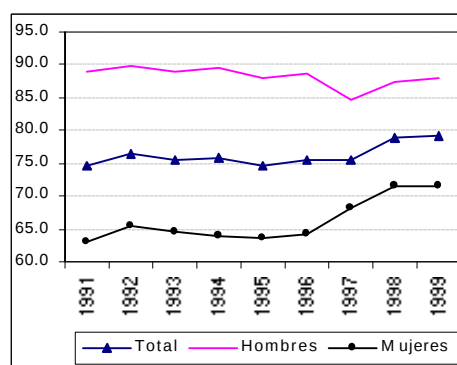
Fuente: Dane

Gráfica 3a
TGP jóvenes entre 15 y 19 años.
Siete áreas metropolitanas (junio).



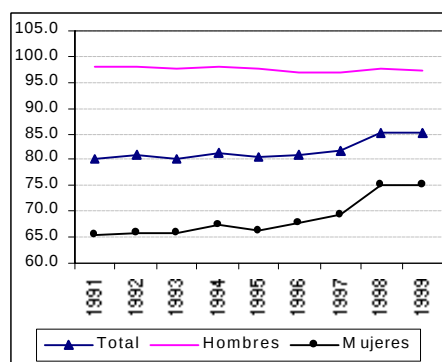
Fuente: Dane

Gráfica 3b
TGP jóvenes entre 20 y 29 años.
Siete áreas metropolitanas (junio).



Fuente: Dane

Gráfica 3c
TGP jóvenes entre 30 y 39 años.
Siete áreas metropolitanas (junio).



Fuente: Dane

Cuadro 4
Variación de los ocupados según áreas metropolitanas
Diciembre (1998 y 1999*)

	1998	1999	Variación Absoluta	Variación Porcentual
	Diciembre	Diciembre	Dic/98-Dic/99	Dic/98-Dic/99
Santafé de Bogotá, D.C.	2,685,218	2,670,943	-14,275	-0.5
Medellín - Valle de Aburrá	1,065,927	1,058,509	-7,418	-0.7
Cali	866,037	894,596	28,559	3.3
Barranquilla	575,175	576,982	1,807	0.3
Bucaramanga	371,631	374,546	2,915	0.8
Manizales	141,318	137,596	-3,722	-2.6
Pasto	138,507	141,568	3,061	2.2
Total siete ciudades con sus áreas	5,843,813	5,854,740	10,927	0.2

Fuente: Cálculos DEI-DDS-DNP, a partir de ENH-Dane.

*Datos preliminares, resultado de tabulación manual.

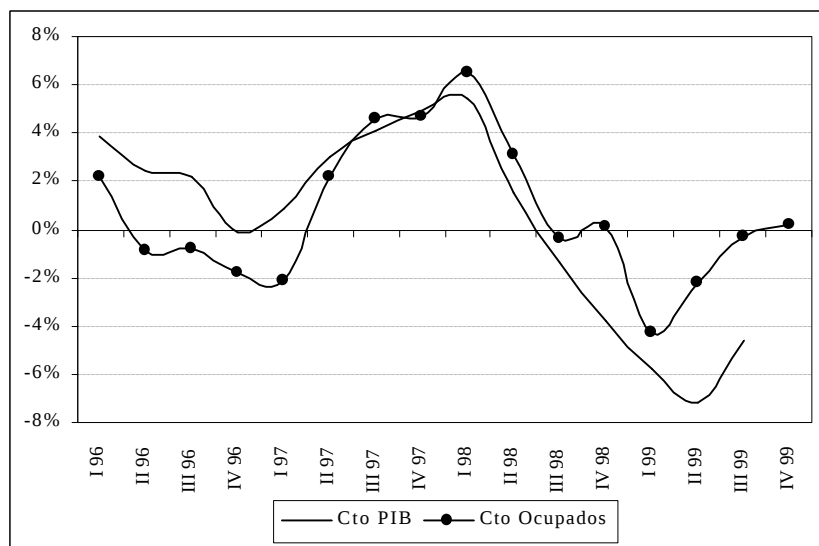
Nota: A partir de marzo de 1990 las ciudades se consideran junto con sus áreas metropolitanas, a excepción de Medellín y el Valle de Aburrá, donde la muestra es representativa para cada una de ellas.

Datos expandidos con proyecciones de población, estimados con base en los resultados del Censo 1993.

En cuanto al empleo por ramas de actividad económica, se observa un deterioro entre el tercer trimestre de 1998 y el tercer trimestre de 1999 en todos los sectores, excepto industria, construcción y servicios financieros. El sector comercio presentó un importante crecimiento en el número de ocupados de 3.6%, que representan 51,186 nuevos empleos, en un sector que es intensivo en el uso de mano de obra. En la industria (también intensivo en el uso de mano de obra) se presentaron menores decrecimientos en la ocupación en comparación con los dos primeros trimestres del año.

Finalmente, es importante resaltar que en los últimos años se ha presentado una estrecha relación entre el empleo total y la actividad productiva (Gráfica 4), y que en los últimos tres trimestres es evidente el cambio en la tendencia del nivel de ocupación; ello hace factible tasas de crecimiento positivas durante el último trimestre de 1999, luego de 5 trimestres con tasas cercanas o inferiores a cero.

Gráfica 4
Tasa de crecimiento del PIB y de la población ocupada



Fuente: Dane, ENH. Cálculos DNP-Umacro.

C. ACCIONES DE POLITICA

En 1999 el Gobierno Nacional diseñó y empezó a implementar iniciativas de política para afrontar la crisis económica, con acciones orientadas a recuperar la dinámica de la demanda interna, sanear las finanzas públicas, minimizar los efectos de la recesión sobre el empleo y fortalecer las responsabilidades centrales del Estado con la sociedad.

De acuerdo con las metas propuestas por el Gobierno en el Plan de Desarrollo “Cambio Para Construir la Paz”, los proyectos estratégicos tanto en el sector de vivienda como de agua potable y saneamiento básico han sido determinantes en el marco del programa de reactivación de la economía y disminución del desempleo, por sus efectos positivos en el corto plazo⁴. Las políticas de infraestructura social en estos sectores constituyen un factor fundamental para la reducción de la pobreza, la construcción de la paz y el mejoramiento del nivel de vida de la población; y a su vez tienen un efecto positivo sobre el crecimiento económico y la generación de empleo.

Se presentaron avances en la implementación de las políticas en los siguientes frentes:

1) Políticas dirigidas a impulsar la demanda interna:

- Creación del Fondo de Emergencia Social con el objeto de minimizar el impacto de la recesión y el ajuste fiscal sobre los grupos más vulnerables de la población: desempleados y sus familias, madres jefes de hogar, desplazados, niños y ancianos.

Este comprende tres programas principales:

- Empleo: creación de 80.000 empleos en un año a partir de enero del 2000 a través del mejoramiento de la infraestructura social (educación, salud, vías, entre otros).
- Programa de apoyo familiar: Apoyo a madres jefes de hogar y asistencia a niños en primaria y secundaria.
- Programa de capacitación para desempleados.
- Fondo de reconstrucción del eje cafetero (FOREC).
- Programa de concesiones viales.

⁴ Es importante anotar que los sectores de la construcción de vivienda y obras públicas continúan siendo sectores con elevada capacidad de generación de empleo debido a que son intensivos en mano de obra.

- Inversiones en municipios y departamentos:

2) Ley de intervención económica:

El Gobierno Nacional presentó al Congreso de la República y éste aprobó la “ley de intervención económica para la reactivación empresarial”, cuyos objetivos principales son:

- Promoción de la reactivación de la economía y el empleo mediante la reestructuración de empresas pertenecientes a los sectores productivos de la economía (no incluye al sector financiero).
- Hacer más eficiente el uso de todos los recursos vinculados a la actividad empresarial.
- Mejorar la competitividad y la función social de los sectores y empresas reestructuradas.
- Reestablecer la capacidad de pago de las empresas de manera que puedan atender adecuadamente sus obligaciones.
- Facilitar el acceso al crédito y al redescuento de créditos en términos y condiciones que permitan la reactivación del sector empresarial.
- Fortalecer la dirección y los sistemas de control interno de las empresas.

Dentro de los instrumentos contemplados en la ley se encuentran:

- La negociación y celebración de acuerdos de reestructuración previstos en esta ley.
- La normalización de los pasivos pensionales, a través de mecanismos tales como la constitución de reservas adecuadas, la negociación y pago de los mismos, la conmutación total o parcial, y la constitución de patrimonios autónomos pensionales en los casos y condiciones que se fijen para tal efecto.
- La negociación de deudas fiscales y parafiscales determinadas con base en las declaraciones debidamente presentadas, distintas de las previstas en el régimen de seguridad social, incluyendo la condonación de intereses.
- La capitalización de los pasivos.

3) Ley de Vivienda:

Con esta Ley el gobierno buscó proporcionar alivio a los deudores y al mismo tiempo reactivar el crédito de vivienda con el fin de generar nuevos proyectos de construcción que

contribuyan a la reactivación económica. Para lograr estos objetivos se cuenta con varias medidas, entre las que se encuentran:

- Creación de la Unidad de Valor Real (UVR) que reemplaza al Upac.
- Se determina que los establecimientos de crédito y otras entidades financieras⁵ podrán otorgar créditos de vivienda denominados en moneda legal colombiana o en Unidades de Valor Real (UVR), siempre que los sistemas de amortización no contemplen la capitalización de intereses, ni se impongan sanciones por prepagos parciales o totales.
- En cuanto a las medidas dirigidas a canalizar ahorro hacia la financiación de vivienda, se crean los bonos hipotecarios denominados en UVR, respaldados por una cartera de créditos de vivienda y una hipoteca de primer grado. Estos títulos podrán ser colocados en el mercado de capitales. Asimismo se establece la posibilidad de titularizar la cartera hipotecaria, proceso que puede llevarse a cabo a través de la entidad financiera directamente, de sociedades titularizadoras, sociedades fiduciarias u otras entidades que determine el Gobierno Nacional.
- En términos de búsqueda de ganancias en eficiencia, la ley dictamina la conversión de las corporaciones de ahorro y vivienda (CAV) en bancos comerciales.
- Adicionalmente se crea el Fondo de Reserva para la Estabilización de la Cartera Hipotecaria que será administrado por el Banco de la República y cuyo objetivo es financiar la transición del sistema UPAC al nuevo sistema.
- La ley presenta un mecanismo para la reliquidación y reducción de saldos de las deudas hipotecarias actuales que estén al día.
- En relación con la vivienda de interés social (VIS), se constituye la obligación, por parte de los establecimientos de crédito y demás entidades financieras que menciona la ley, de destinar recursos para su financiación, así como recursos de Finagro para financiación de VIS rural.
- Creación del Consejo Superior de Financiación de Vivienda, el cual será el ente regulador del sistema.
- Fusión de todos los impuestos, tasas y derechos locales sobre la construcción, en un único impuesto llamado “*Impuesto de Urbanismo y Construcción*”

4) Acuerdo con la Banca Multilateral:

⁵ Entidades del sector solidario, las asociaciones mutualistas de ahorro y crédito, las cooperativas financieras, los fondos de empleados, las sociedades administradoras de consorcios comerciales y el Fondo Nacional del Ahorro.

El acuerdo contempla la disponibilidad de US\$6.900 millones, de los cuales US\$2.700 millones provienen del Fondo Monetario Internacional (FMI), US\$1.700 millones del BID, US\$1.400 millones del Banco Mundial, US\$600 millones de la CAF y US\$500 millones del FLAR. Estos recursos serán destinados a apoyar la estabilización macroeconómica, la recuperación de la actividad económica, la reducción de la tasa de desempleo y a aumentar la inversión social. Colombia, por su parte, se compromete a cumplir las metas macroeconómicas presentadas al Fondo Monetario Internacional hasta el año 2002.

5) Líneas de crédito para la reactivación empresarial:

A través del IFI, Bancoldex y Finagro se pondrán a disposición del sector productivo recursos de crédito por un valor aproximado de \$2 billones durante el año 2000. El IFI ofrece tres líneas de reactivación empresarial y refinanciación de pasivos por un total de \$1.1 billones, bajo la modalidad de crédito directo y crédito de redescuento. Estas líneas se han estructurado gracias a la capitalización que recibió el IFI de Fogafín por \$300 mm y que le permite al instituto ampliar su capacidad de endeudamiento en \$1.1 billones. El IFI aprobó créditos en 1999 por un valor total de \$898 mm.

Bancoldex colocó recursos durante el año por \$1,126.7 mm a través de la línea de consolidación de pasivos a empresas exportadoras y de la línea de capital de trabajo, capitalización y compra de activos. Finalmente, Finagro modificó la línea de crédito de consolidación de pasivos, para otorgar recursos para el mejoramiento de capital de trabajo. Sus colocaciones ascendieron a \$699.8 mm, incluyendo bonos de prenda (hasta Octubre 31).

6) Plan Colombia:

Este plan busca fortalecer las responsabilidades centrales del Estado como son, entre otras: la promoción de la democracia, el incremento de la integridad territorial, la preservación del orden público, el respeto por los derechos humanos, el monopolio en la aplicación de la justicia y la generación de condiciones favorables para la creación de empleo. El plan integra cinco estrategias:

- Estrategia antinarcóticos: tiene como meta la reducción del 50% del cultivo, procesamiento y distribución de narcóticos en los próximos 6 años, a través del fortalecimiento del ejército

nacional, la policía, la fuerza aérea y naval, y la inteligencia militar; se fortalecerá la intervención de activos adquiridos ilícitamente en el país y en el exterior.

- Reforma al sector justicia y promoción de los derechos humanos.
- Democratización y desarrollo social: orientado a incrementar la presencia y legitimidad del Estado a nivel local y nacional.
- Proceso de paz: desmovilizar y reincorporar a los actores armados a la civilidad, consolidando un proceso de negociación hacia un acuerdo de paz con la insurgencia.
- Estabilización de la economía: busca recuperar el crecimiento y la estabilidad macroeconómica del país, corrigiendo los desajustes en las principales variables como la inflación, la tasa de cambio, la tasa de interés y los déficit fiscal y externo.

7) Políticas tendientes a sanear las finanzas públicas:

- Modificación de los artículos 356, 357 y 358 de la Constitución Política: reformar las transferencias territoriales para ajustarlas a la inflación y no como porcentaje de los ingresos fiscales a partir del 2001.
- Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales: ahorro del 0.5% del PIB anual para respaldar el pasivo pensional de los departamentos y los municipios.
- Régimen propio del monopolio rentístico de juegos de suerte y azar.
- Racionalización tributaria nacional.
- Ley orgánica de ordenamiento territorial.
- Racionalización del sistema tributario territorial.
- Reforma a la ley 136 de 1994 y al decreto 1222 de 1986.
- Modificación a la ley 30 de 1992.
- Reforma a la ley 100 de 1993.

8) Plan para el sector de la construcción:

Este plan (CONPES N° 3030 del 8 de abril de 1999) busca reactivar e iniciar proyectos de vivienda de interés social, mediante un esquema de asignación de subsidios. El déficit de vivienda se calcula en aproximadamente 1.200.000 unidades, y está concentrado en los principales centros urbanos, en familias con ingresos mensuales menores a los cuatro salarios mínimos mensuales, y con los mayores índices de desempleo. El plan busca reducir dicho déficit en 500.000 soluciones de

vivienda, lo que además contribuirá a la reactivación del sector de la construcción y a la generación de empleo.

9) Reconstrucción del eje cafetero:

El Gobierno está participando técnica, financiera e institucionalmente en la reconstrucción, cuyo costo supera los \$1.4 billones, de los cuales en 1999 se estima una ejecución de \$320 mm. El motor de este proceso es el Fondo para la Reconstrucción y Desarrollo Social del Eje Cafetero, entidad que depende de la Presidencia de la República. El impuesto del dos por mil regirá hasta diciembre del año 2000, y su recaudo será destinado a financiar los gastos ocasionados por las medidas adoptadas para la reconstrucción, rehabilitación y desarrollo de la zona afectada por el terremoto.

10) Inversión en Santafé de Bogotá:

La Administración Distrital incluyó en su Presupuesto anual inversiones para el año 2000 por cerca de \$5.6 billones. Como se puede apreciar en el cuadro 5, el componente de gasto más importante será la del sector de tránsito, transporte y obras viales, que absorberá cerca de \$1.6 billones. De esta suma se destinará la mitad a la adecuación, ampliación y mejoramiento de la infraestructura vial y de servicios públicos, actividades que se destacan por absorber gran cantidad de mano de obra.

Cuadro 5
Presupuesto general 1999-2000
Santa Fé de Bogotá, D.C.
Inversión directa por sectores
Miles de millones de pesos

SECTOR	1,999	2,000
1. Educación	855.0	1,041.5
2. Salud y bienestar social	750.9	854.5
3. Gobierno	130.1	93.6
4. Medio Ambiente	156.1	220.0
5. Cultura, recreación, deporte y comunicación	269.3	275.5
6. Tránsito, transporte y obras civiles	1,589.1	1,682.3
7. Otros sectores	1,224.6	1,479.8
TOTAL SECTORES	4,974.9	5,647.2

Fuente:SHD-DDP-SCNP

D. INFLACION

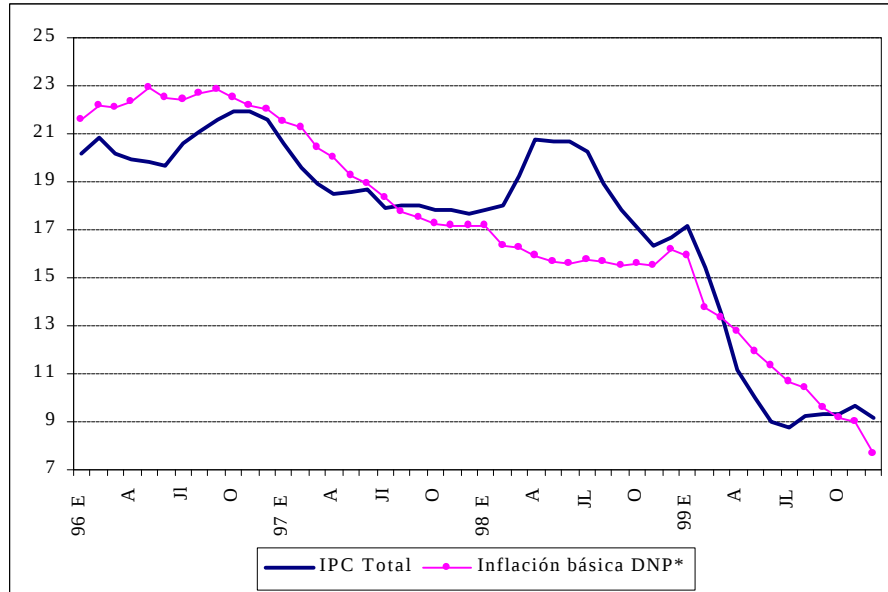
1. Comportamiento de los precios en 1999

En 1999 el índice de precios al consumidor (IPC) mantuvo una tendencia decreciente, alcanzando un crecimiento anual a diciembre de 9.23%, el más bajo desde 1970. Los grupos de bienes y servicios que tuvieron crecimientos superiores al promedio nacional, en lo corrido del año fueron: transporte (18.7%), gastos varios (16.1%), salud (15.1%) y educación (12.4%). En cuanto a los grupos que registraron crecimientos por debajo del promedio nacional están alimentos (7.5%), vivienda (5.8%), vestuario (3.1%) y esparcimiento (2.4%).

Esta caída de la inflación se explica, además de la caída en la demanda interna, por el ciclo de precios bajos que presentaron durante el año algunos bienes no comercializables, como los agrícolas (explicado por un fuerte aumento de la oferta de alimentos) y los alquileres.

Las medidas de inflación básica siguen presentando la tendencia a la baja observada desde comienzos del año. El crecimiento anual de la inflación básica – DNP, a diciembre de 1999 (7.7%), se ubica por debajo de la inflación observada (9.2%: Gráfica 5). Otra medida de inflación básica, como el IPC sin alimentos, registró a diciembre un crecimiento (10%), superior al de la inflación observada, lo que indica que el precio de los alimentos es el que mayor incidencia tuvo durante el año en el favorable comportamiento de la inflGráfica 5

Inflación Total y Básica (Variación anual)



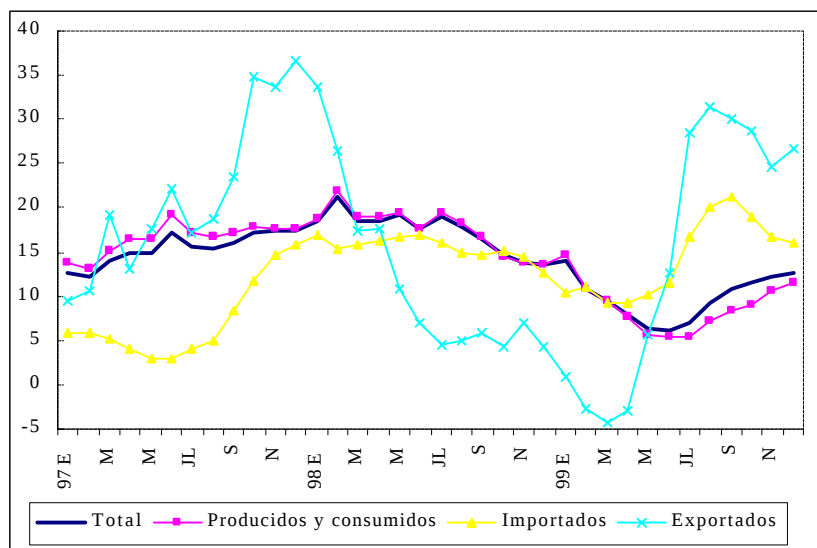
* La inflación básica DNP excluye alimentos, servicios y combustibles.
Fuente: Dane. Cálculos DNP-Umacro.

El índice de precios al productor presenta a diciembre una variación anual de 12.7%, un poco más favorable que la registrada en igual período del año anterior, 13.8% (Gráfica 6). De acuerdo con la procedencia de los bienes, los menores incrementos se presentaron en los bienes producidos y consumidos (11.6%), mientras los precios de los exportados crecieron 26.7% y los importados 16.1%.

Detrás de la reducción de la inflación no sólo está la recesión económica, sino también factores como la baja inflación mundial, la devaluación ecuatoriana, el efecto rezagado de la reducción de los medios de pago, y la disminución de los costos financieros de las empresas.

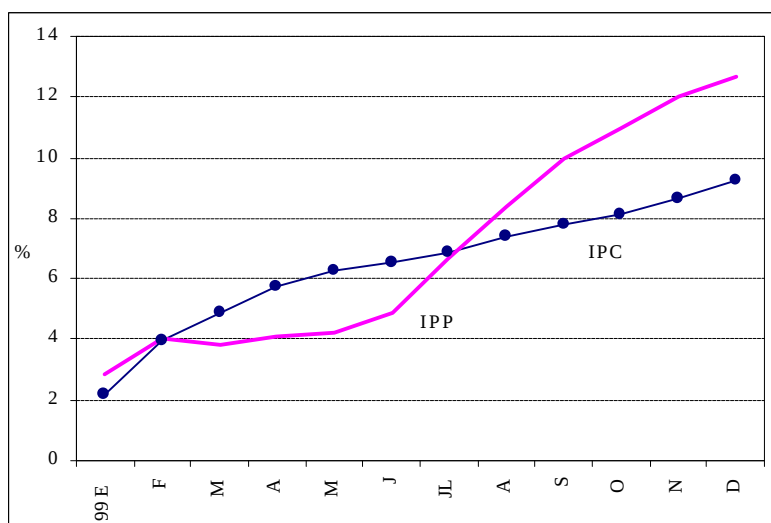
No obstante, la reducción de la inflación pudo haber tenido efectos nocivos sobre el sistema productivo. Debido a que por lo menos una parte de los costos está indexada a la inflación pasada, esto afecta las utilidades de las empresas, ya que éstas no han aumentado sus precios en la misma proporción que los costos, a causa de la contracción de la demanda. El efecto sobre los costos es aún mayor si se considera que el aumento en el IPP ha sido superior al del IPC (Gráfica 7).

**Gráfica 6 Índice de Precios al Productor
(Variación anual)**



Fuente: Banco de la República. Cálculos DNP-Umacro.

Gráfica 7. Crecimiento* del IPC y del IPP. Total nacional



(*) crecimiento año corrido

Fuente: Dane

2. Perspectivas de inflación

Para el año 2000 se espera que la inflación continúe la tendencia favorable presentada durante 1999. La meta fijada por la Junta Directiva del Banco de la República es de 10.0%. Aunque se espera a comienzos del año un pequeño repunte de la inflación, como resultado de un cambio en la tendencia del ciclo en los precios de los alimentos, esta influencia alcista en los precios tenderá a

desaparecer durante el segundo semestre, con lo cual la inflación deberá retornar a niveles similares a los observados en la actualidad.

E. PERSPECTIVAS DE PRODUCCIÓN Y EMPLEO

La proyección de crecimiento del PIB para el 2000 es de 3%. Se espera que el consumo de los hogares crezca 6.2% y la formación bruta de capital privada logre un aumento de 30.6% (Cuadro 2). El ajuste del sector público permitirá un mayor espacio de financiación para el sector privado y menores presiones sobre las tasas de interés, factores que incidirán positivamente sobre la inversión y el consumo privados. El consumo de las administraciones públicas se reducirá en 2.7% y su inversión lo hará en 10.1%. Con estas proyecciones, la demanda interna presentará una recuperación, con un aumento de 3.8%. Las exportaciones se aumentarán en 8% y las importaciones cambiarán su tendencia decreciente con un incremento de 14%.

Se espera que la recuperación económica se refleje en la mayoría de sectores productivos (Cuadro 3). De acuerdo con los ejercicios de proyección, el sector agropecuario podrá crecer en términos reales en 3.8%; la industria en 7.5%; el comercio en 5.1%; los servicios públicos en 3% y el sector financiero (incluyendo alquileres de vivienda y otros servicios a las empresas) en 2%.

La tasa de ocupación ha quebrado su tendencia decreciente, desde el segundo trimestre de 1999. Con la recuperación de la actividad productiva se espera que la ocupación mantenga esta dinámica con lo cual la tasa de desempleo no experimentará un mayor deterioro.

III. ASPECTOS MONETARIOS Y FINANCIEROS

En el campo monetario y financiero se destacan los siguientes hechos en 1999: i) aumento de la liquidez provista por el Banco de la República; ii) reducción de las tasas de interés; iii) ausencia de indicios claros de recuperación en el sector financiero; iv) presencia de un estancamiento del crédito, y v) nuevo régimen cambiario que afecta de manera trascendental la política monetaria.

A. AGREGADOS MONETARIOS

El desmonte de la banda cambiaria en septiembre de 1999, y su reemplazo por un sistema de tasa de cambio libre, tiene implicaciones importantes sobre el manejo monetario. En un sistema

de bandas cambiarias, se utiliza la tasa de cambio como instrumento para bajar la inflación. Bajo un régimen de tasa de cambio libre, se retoma el control sobre los agregados monetarios, y la reducción de la inflación depende de la austeridad de la política monetaria. La relativa estabilidad cambiaria de los últimos meses, junto con el hecho de que el cambio de régimen es reciente, no permiten apreciar las implicaciones que puede tener dicha modificación. Sin embargo, esta aclaración resulta de utilidad en la medida en que, si bien el objetivo de la autoridad monetaria es el mismo (controlar la inflación), los mecanismos para lograrlo son ahora diferentes.

Dada la reducción en la tasa de inflación y la relativa estabilidad cambiaria reciente, la evolución de los agregados monetarios ha obedecido al propósito de la autoridad monetaria de incrementar la liquidez, con el fin de reducir aún más las tasas de interés y lograr una pronta reactivación del crédito.

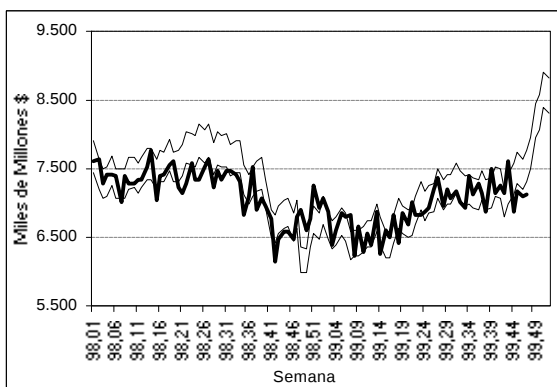
A todo lo largo de 1999, la base monetaria se ha mantenido dentro del corredor monetario (Gráfica 8). A pesar de que las reservas internacionales han disminuido en dólares, la devaluación nominal ha contribuido a que, en pesos, esta variable presente un crecimiento cercano a 14.9% entre octubre de 1998 y el mismo mes de este año. Por otra parte, el Banco de la República ha incrementado la liquidez otorgada a los intermediarios financieros, a través de operaciones repo, de utilización de los cupos existentes para tal fin y, más recientemente, a través de reducciones en el encaje. Desde julio del presente año, los crecimientos anuales de este agregado han sido positivos, contrastando con lo ocurrido en el primer semestre del año. En particular, la base monetaria ha crecido 17.6% en octubre y 6.3% en la última semana de noviembre.

Los medios de pago, M1, si bien mostraron un crecimiento negativo hasta marzo de 1999, cuando cayeron 1.4% con respecto al mismo mes del año anterior, se han recuperado de forma significativa desde entonces, alcanzando variaciones anuales de 12.4% y 8.3% para octubre y noviembre, respectivamente. Este comportamiento ha obedecido básicamente al aumento del efectivo en manos del público (Gráfica 9). El agregado monetario más amplio, M3+bonos⁶, que indica la situación de liquidez en la economía y la capacidad de generar crédito por parte del sistema financiero, ha evolucionado a lo largo del año por debajo del punto inferior de su corredor. Esto puede explicarse por el hecho que los corredores se construyen al inicio del año, con base en el crecimiento económico proyectado y la meta de inflación, entre otros factores. Debido al crecimiento económico negativo en 1999 y dada la relación positiva entre la demanda de dinero y el

⁶ Este agregado no incluye los títulos de tesorería TES.

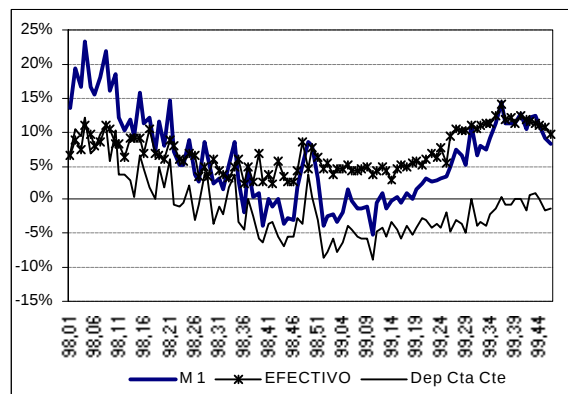
PIB, el agregado ha tendido a evolucionar por debajo del corredor (Gráfica 10). A su vez, el saldo de TES ha aumentado con respecto al ahorro financiero, dado que es un papel de bajo riesgo y con rentabilidad atractiva (Gráfica 11).

**Gráfica 8: Corredor Base Monetaria
1998-1999**

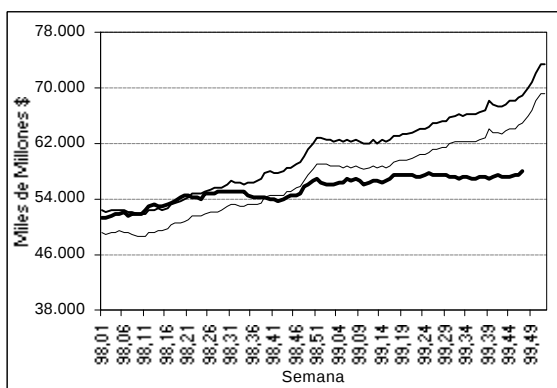


Fuente: Banco de la República

**Gráfica 9: Variación Anual de M1
1998 - 1999**

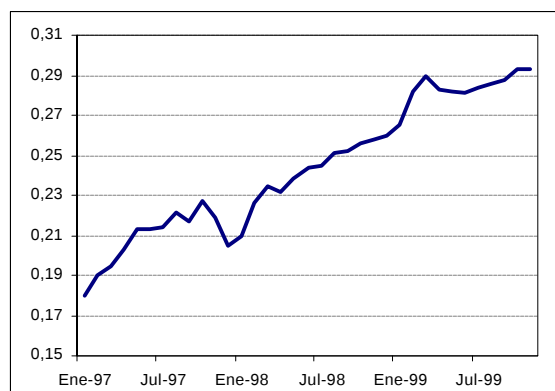


**Gráfica 10: Corredor M3 + Bonos
1998 - 1999**



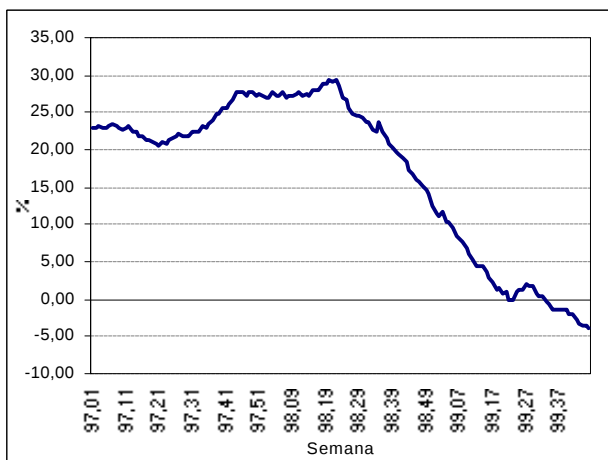
Fuente: Banco de la República

**Gráfica 11: Relación Saldos TES
y Ahorro Financiero**



La cartera de créditos del sector financiero se ha comportado desfavorablemente a lo largo de todo el año (Gráfica 12). Si bien se había observado un quiebre en su tendencia entre junio y finales de agosto, a partir de septiembre la cartera de créditos exhibió crecimientos anuales negativos, alcanzando -3.8% en la última semana de noviembre.

**Gráfica 12: Crecimiento Anual Cartera Neta
(Sin FEN)**



Fuente: Banco de la República

Varios factores explican la fuerte desaceleración del crédito observada a partir del tercer trimestre de 1998. Por una parte, la recesión ha ocasionado una disminución considerable en la demanda de créditos orientados al financiamiento de actividades productivas. Sin embargo, el deterioro en los balances de las entidades financieras producto de la desaceleración económica, está siendo un limitante tan o más importante que el anterior para la colocación de nuevos créditos. Existe evidencia clara de que la reducción en los niveles de créditos por parte de los intermediarios financieros, ha respondido negativamente a factores adicionales a la disminución en la demanda de recursos. Este fenómeno se conoce como “credit crunch”, en donde una disminución del crédito, se asocia con pérdidas de capital de los intermediarios financieros o con una fuerte percepción de riesgo en los deudores potenciales, los cuales conllevan una reducción en la oferta de créditos.

En la actualidad, la débil situación por la que atraviesa el sistema financiero colombiano, ha llevado a pensar, que el problema radica en gran medida en el lado de la oferta de crédito. Los intermediarios, por la percepción de un riesgo elevado en sus potenciales deudores, conjuntamente con el deterioro en la relación de solvencia, prefieren racionar el crédito vía cantidades y no precios, y colocar sus recursos en inversiones seguras. El aumento de la liquidez por parte del Banco de la República durante el último trimestre de 1999 tampoco ha generado una reacción positiva del crédito. De hecho, como lo veremos más adelante, a todo lo largo del año, las tasas de interés se han reducido constante y significativamente sin que haya habido una respuesta proporcional en el nivel de crédito irrigado.

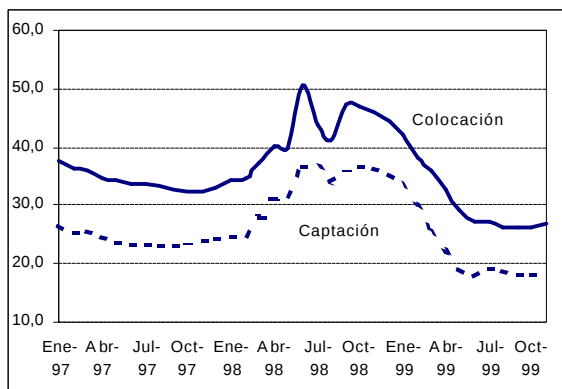
Por último, a pesar de que los precios de la finca raíz se han reducido, no se sabe de manera precisa de cuánto ha sido dicha reducción, ya que los precios de los bienes inmuebles no se han revelado. Por una parte, los propietarios de finca raíz y los intermediarios que han recibido estos activos como dación de pago, tienen dificultades para deshacerse de ellos con relativa facilidad. Al mismo tiempo, los posibles demandantes de estos activos (finca raíz) no solicitan créditos para adquirirlos, dada la incertidumbre que puedan tener sobre sus precios.

B. TASAS DE INTERÉS

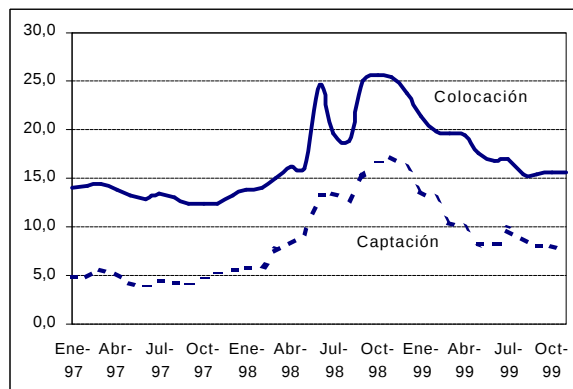
En general, las tasas de interés nominales han caído sustancialmente desde junio de 1998. Sin embargo, se pueden distinguir tres fases. Una reducción gradual a comienzos del año, un período de estabilidad hacia junio, y de nuevo, una fase de fuerte reducción hacia finales del segundo semestre. Este comportamiento obedece a varios factores, dentro de los cuales vale la pena resaltar: i) las sucesivas reducciones de las tasas de intervención del Banco de la República; ii) la relativa estabilidad cambiaria, salvo en los días posteriores al desmonte de la banda; y iii) las medidas recientes de disminución en los encajes para satisfacer las necesidades de liquidez de fin de año.

Específicamente, la tasa de colocación nominal promedio del sistema financiero alcanzó 50.5% en junio de 1998 y la DTF, 36,6%. En junio de 1999, ambas tasas habían descendido a promedios de 27.3% y 17.9%, respectivamente. En el segundo semestre del año continuaron bajando, hasta alcanzar en noviembre 26.8% para colocación y 17.9%, para captación. Sin embargo, debido a la reducción de la inflación, las tasas reales no han evidenciado una reducción tan importante. En noviembre, estas tasas llegaron a 15.6% y 7.5% para colocación y captación, respectivamente. Es de recordar que el promedio histórico de la tasa pasiva real es cercano al 6% (Gráficas 13 y 14).

**Gráfica 13: Tasas de Interés Nominales
1997 – 1999**



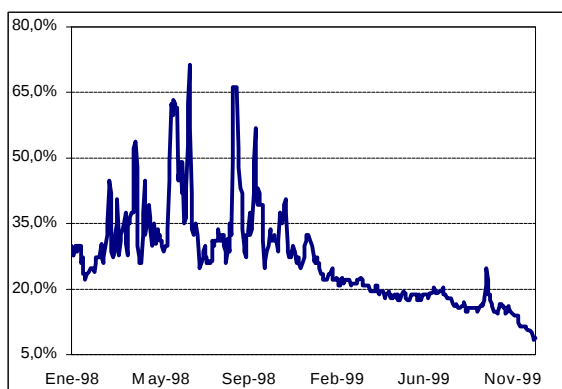
**Gráfica 14: Tasas de Interés Reales
1997 - 1999**



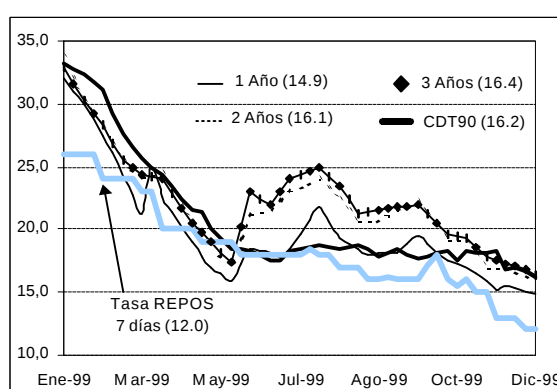
Fuente: Superbancaria

De la misma manera, la tasa de interés interbancaria y la de los títulos de tesorería, TES, han presentado niveles significativamente menores a los exhibidos en 1998 (Gráficas 15 y 16). En la más reciente subasta de TES a uno, dos y tres años, llevada a cabo el 9 de diciembre, las tasas de corte respectivas se situaron en 14.8%, 16.1% y 16.4%. Estos resultados contrastan con las tasas correspondientes a las subastas realizadas a comienzos de año, en donde los niveles de corte se situaron en 32.0%, 33.8% y 33.0%, respectivamente. Las medidas tendientes a inyectar mayor liquidez al sistema financiero han producido una disminución significativa de la tasa interbancaria, la cual en diciembre 10 se situó en 8.9%.

**Gráfica 15: Tasa de Interés Interbancaria
1998 - 1999**



Gráfica 16: Tasas de Corte TES 1999



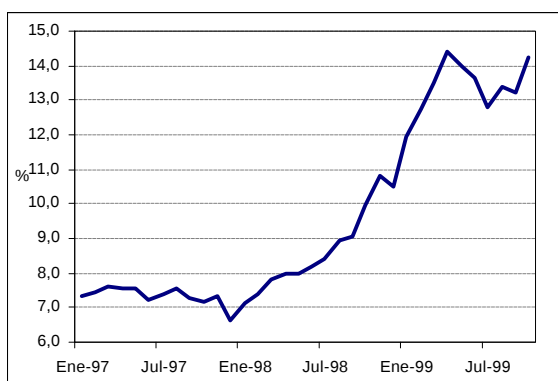
Fuente: Banco de la República y Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

C. SITUACIÓN DEL SISTEMA FINANCIERO

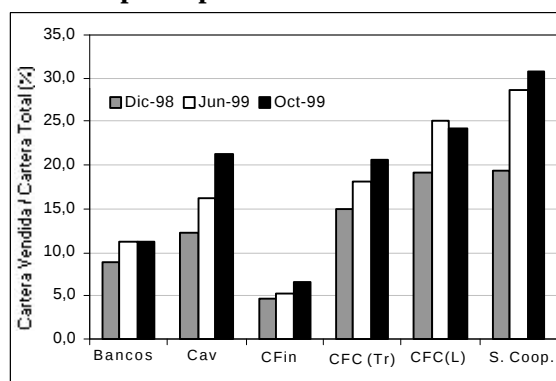
Pese a las diferentes medidas adoptadas por el Gobierno tendientes a fortalecer la situación del sistema financiero, y a pesar de la fuerte reducción de las tasas de interés, todavía no se observa una señal clara de recuperación del sector. Aunque el balance es negativo para el total del sistema, se aprecian algunas diferencias por tipo de intermediario. Las corporaciones de ahorro y vivienda, el sector cooperativo, y los intermediarios oficiales, han mostrado una mayor fragilidad.

El deterioro de la cartera del sector financiero alcanzó su nivel más alto en abril de este año cuando la proporción de cartera vencida a cartera total se situó en 14.4%. Desde entonces se observó una mejora en la calidad de la cartera, llegando a niveles de 12.8% en julio. En Octubre este indicador se deterioró de nuevo y alcanzó 14.2% (Gráfica 17). Como puede observarse en las gráficas 18 y 19, desde finales del año pasado este deterioro ha sido más acentuado para las CAV, el sector cooperativo y la banca oficial de primer piso. Mientras que en diciembre de 1998 estos tres sectores mostraron indicadores de calidad de cartera de 12.3%, 19.4% y 18.6% respectivamente, para octubre de este año estos indicadores alcanzaron niveles de 21.3%, 30.8% y 25.9%.

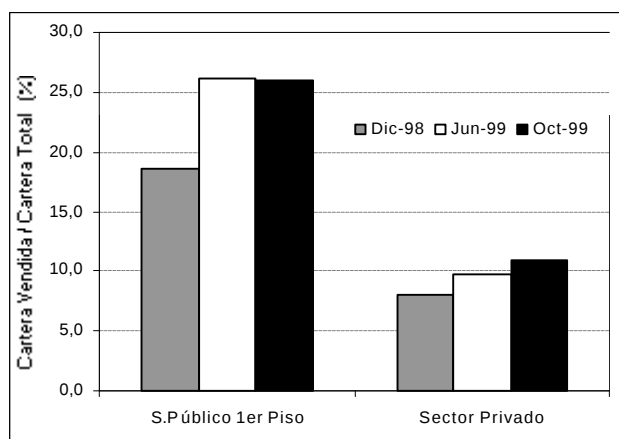
**Gráfica 17: Indicador de Calidad
Cartera Total**



**Gráfica 18: Indicador de Calidad de
Cartera
por Tipo de Intermediario**



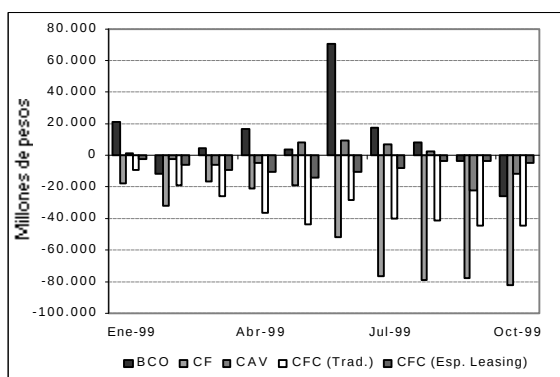
Gráfica 19: Indicador de Calidad de la Cartera de los Intermediarios Públicos y Privados



Fuente: Superbancaria

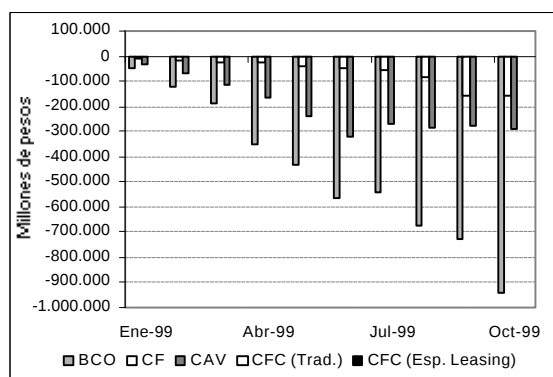
Otra variable que muestra la diferencia en los niveles de deterioro entre los intermediarios privados y oficiales, es el monto de pérdidas acumuladas a lo largo del año. La banca oficial ha obtenido pérdidas muy significativas, sin desconocer la situación de los demás intermediarios. Además, esta variable refleja el acentuado deterioro observado en los dos últimos meses (Gráficas 20 y 21). En particular, el sector público de primer piso, reportó a octubre pérdidas por \$1.4 billones, representando el 78.8% de las pérdidas registradas para el total del sistema financiero (sin incluir banca de segundo piso). En contraste, las pérdidas del sector privado alcanzaron para este mismo mes un nivel de \$168.7 mm.

Gráfica 20: Utilidades Intermediarios Privados (Acumulado año corrido)



Fuente: Superbancaria

Gráfica 21: Utilidades Intermediarios Oficiales (Acumulado año corrido)



D. ACCIONES DEL GOBIERNO

Desde el comienzo de esta administración, el Gobierno ha venido tomando diferentes medidas tendientes a dar una solución a los problemas del sector financiero. Al amparo de la Emergencia Económica (Decreto 2331 de noviembre de 1998), se adoptaron las primeras medidas encaminadas a otorgar alivios a los usuarios de créditos hipotecarios, y de esta manera, evitar un mayor deterioro en la calidad de la cartera de los intermediarios financieros. También se dictaron normas para proveer al Fondo de Garantías Financieras (Fogafín) de los recursos e instrumentos necesarios para apoyar el saneamiento del sector financiero.

El segundo grupo de medidas se orientó al saneamiento y fortalecimiento patrimonial de las entidades que han presentado un deterioro. Con este propósito se creó una línea de créditos para la capitalización de la banca privada (Resolución 006 del Fogafín); se adoptó un programa de saneamiento y reestructuración de la banca pública con miras a llevar a cabo su privatización en el año entrante, salvo para el caso del Banco Agrario; y se realizaron intervenciones directas en entidades privadas.

El tercer grupo de medidas busca prevenir la ocurrencia de deterioros futuros. Una de estas medidas es la Ley 510 de Reforma Financiera, por medio de la cual se establecen requisitos más exigentes de capital mínimo para constitución y funcionamiento de entidades, se agilizan los procesos de recuperación con mecanismos preventivos, se adicionan causales para la toma de posesión de entidades, se promueve la participación del capital privado en entidades en crisis y se dan facultades al Gobierno para llevar a cabo procesos de reestructuración de la Superintendencia Bancaria, la Superintendencia de Valores y el Fogafín. De la misma manera, la Circular 039 de la Superintendencia Bancaria introdujo cambios en la regulación prudencial vigente, con miras a adecuarla a estándares internacionales y promover una mayor seguridad dentro de la actividad financiera. Adicionalmente a las modificaciones, en cuanto a la clasificación y calificación que debe hacerse de la cartera comercial, la norma hace más estrictos los requisitos de provisionamiento⁷.

⁷ Estas medidas podrían representar en valor presente un costo equivalente a aproximadamente 6% del PIB en términos de la capitalización de instituciones financieras tanto públicas como privadas y su saneamiento. El costo asociado a la capitalización y saneamiento de los bancos públicos se encuentra alrededor del 3% del PIB, mientras que el de las instituciones privadas representa 1.5% del PIB. El costo restante se atribuye a la reducción de saldos de la cartera hipotecaria, en razón del cambio retroactivo en la definición del cálculo UPAC. El costo se constituye en un pasivo contingente resultante de la sentencia C-383 del 27 de mayo de 1999 de la Corte Constitucional, que declara como inconstitucional cualquier unidad de valor constante cuyo ajuste dependa de una variable distinta a la inflación. La

Por último, en días recientes, el Congreso aprobó la nueva **Ley de Vivienda** mediante la cual se regula su financiación a través de un sistema especializado de largo plazo ligado al índice de precios al consumidor (IPC). En el marco de este nuevo esquema, se diseñaron nuevos instrumentos de ahorro y se dictaron medidas asociadas a los impuestos y otros costos vinculados a la construcción y negociación de vivienda. Los principales aspectos de esta ley se resumieron en la primera parte de este documento.

E. POLÍTICA MONETARIA Y FINANCIERA Y EL ACUERDO CON EL FMI

El éxito del ajuste fiscal, el logro de la reactivación económica y el descenso de la inflación, dependen fundamentalmente de una política monetaria austera y de una reestructuración y fortalecimiento del sistema financiero. En el marco del acuerdo con el FMI, la política monetaria de los próximos 3 años tendrá como objetivo principal el alcance de las metas de inflación decrecientes (10% en el año 2000, 8% en el 2001 y 6% en el 2002). Para enmarcar el programa monetario se han utilizado estimaciones de la demanda de activos financieros, que tienen en cuenta la desmonetización observada desde 1997. Con la consolidación fiscal y el restablecimiento de la confianza, la carga sobre la política monetaria se reducirá, y las autoridades esperan que habrá recursos adicionales de crédito para ayudar a apoyar la reactivación económica sin presión excesiva sobre las tasas de interés, al mismo tiempo que se prevé un incremento en las reservas internacionales durante el período.

La política monetaria se ha impuesto una meta intermedia de base monetaria. Se utilizan las operaciones de mercado abierto y la tasa de interés como instrumentos operativos. Con este fin, se diseñó un corredor para el agregado de la base monetaria, compatible con las metas de inflación, el cual contempla un crecimiento promedio de 10.3%, 12.9% y 12.1% para finales del año 2000, 2001 y 2002, respectivamente. Dada la evolución programada de la base monetaria, el acuerdo también plantea metas sobre dos variables claves: i) las reservas internacionales netas (RIN) y ii) los activos domésticos netos del Banco de la República (ADN).

Con la finalidad de garantizar el mantenimiento de los niveles actuales de indicadores de vulnerabilidad externa del país (M3+Bonos / RIN, Deuda de Corto Plazo / RIN y meses de importaciones de bienes y servicios), el acuerdo con el FMI pretende mantener unos niveles

reducción del saldo de las deudas hipotecarias será compensada con títulos otorgados a los bancos cuyo costo es

mínimos de RIN a lo largo del programa. Las RIN se definen como el valor en dólares del total de reservas internacionales brutas del BR menos el total de los pasivos de reservas (deuda externa de corto plazo, préstamos del FLAR y del FMI, y los aumentos de la deuda externa de mediano y largo plazo del BR respecto al nivel vigente en octubre 1 de 1999, entre otros). Dado el nivel observado de RIN a Septiembre 30 de este año (US\$7,850 millones), los montos a cumplir trimestralmente se presentan en el Cuadro 6. Cabe resaltar que los criterios de desempeño sobre las RIN pueden ser ajustados para acomodar algunas contingencias y condiciones especiales que escapan al control de las autoridades (los montos esperados de privatizaciones, financiamiento externo, volatilidad en el mercado cambiario, etc).

La diferencia entre el techo del corredor de la base monetaria y de los niveles mínimos proyectados para las RIN, valoradas en pesos a una tasa de cambio contable, definen el techo de los saldos para los ADN. Esta evolucionará de manera que permita mantener estable el nivel de liquidez de la economía, dadas las restricciones impuestas por la meta de base monetaria y la evolución de las RIN. También se prevén ajustes en los ADN, asociados con los que se llevarán a cabo sobre el saldo de las RIN en circunstancias especiales. Para septiembre de 1999 se observó un nivel (negativo) de ADN de \$8,642 mm y los montos a cumplir trimestralmente a partir del 31 de diciembre de este año se presentan de nuevo en el Cuadro 6.

Adicionalmente, la programación financiera determina topes máximos para los desembolsos netos acumulados de endeudamiento público externo a partir de enero 1 de 1999. En primer lugar, se establecen estos niveles máximos para la deuda de mediano y largo plazo contraída por el sector público financiero y no financiero. Igualmente, se contempla un nivel máximo de endeudamiento de corto plazo del sector público, sin incluir la financiación de comercio exterior. Estos topes acordados se presentan en el Cuadro 6 y podrán ser ajustados en la medida en que se registren faltantes en los ingresos por privatizaciones previstos para el próximo año. El gobierno mantendrá la política de no respaldar deuda externa del sector privado.

aproximadamente 1.5% del PIB.

Cuadro 6

Fecha de Cumplimiento	Reservas Internacionales Netas ^{1/}	Activos Domésticos Netos ^{2/}	Desembolsos netos acum. de deuda externa del sector público (desde enero 1 de 1999) ^{1/}	
			Largo y mediano Plazo	Corto Plazo
Diciembre 31, 1999	7.850	-7.650	2.450	382
Marzo 31, 2000	8.150	-8.950	2.600	70
Junio 30, 2000	8.350	-9.050	2.750	70
Septiembre 30, 2000	8.250	-8.740	2.850	70
Diciembre 31, 2000	8.570	-7.980	3.200	70

^{1/} Millones de Dólares

^{2/} Miles de Millones de Pesos

En cuanto a la política financiera, el Gobierno continuará sus esfuerzos para lograr el saneamiento y fortalecimiento del sector financiero. El Gobierno se compromete por una parte a implementar los cambios establecidos en la Reforma Financiera (Ley 510 de 1999), la Circular 039 de la Superintendencia Bancaria y la nueva Ley de Financiación Individual de Vivienda. Por otra parte, siguiendo la reciente liquidación de la Caja Agraria (reemplazado por el Banco Agrario, más pequeño y controlado) las autoridades están comprometidas a desvincularse completamente de todos los bancos públicos restantes, durante el período 2000-2001. El progreso en la implementación de la estrategia de reestructuración del sector financiero y la privatización de los bancos públicos será monitoreado en las revisiones semestrales del programa, la primera de las cuales está fijada para el 30 de julio del 2000.

IV. SECTOR EXTERNO

A. EL ENTORNO INTERNACIONAL

Aunque la mayoría de los países de América Latina están experimentando fases recesivas en sus economías y algún grado de inestabilidad macroeconómica, la percepción de los mercados hacia la región ha mejorado; esto se refleja en la reanudación de los flujos de capitales hacia algunos países, en la reducción de los spreads de los bonos de la deuda soberana y en la recuperación de los mercados bursátiles a partir del segundo semestre de 1999.

En 1996 y 1997 los países de América Latina registraron altas entradas de capital, sin embargo con el agravamiento de la crisis asiática en octubre de 1997, el costo del financiamiento

externo ocasionó una caída en los flujos de corto plazo. En el primer semestre de 1998 se presentó una recuperación de éstos, aunque con un mayor costo en comparación con el año anterior. A partir de agosto de 1998 la crisis rusa afectó a los países latinoamericanos, generando un estancamiento en la entrada de capitales y un nuevo ascenso en sus costos, que a su vez, se reflejó en una pérdida de financiación externa neta (Cuadro 7).

Cuadro 7
Balanza de pagos de algunos países de América Latina
(en porcentajes del PIB)

	Balanza de las Cuentas de Capital y Financiera		Balanza Global	
	1997	1998	1997	1998
Argentina	4.7	5.7	1.0	1.2
Brasil	3.2	2.3	-1.0	-2.3
Chile	9.6	3.3	4.2	-2.9
Colombia	6.3	4.7	0.8	-1.2
México	5.3	4.3	3.5	0.5
Perú	6.3	2.7	1.1	-3.4
Venezuela	-1.6	-1.9	3.7	-3.7

Fuente: "Estudio Económico de América Latina y el Caribe, 1998-1999". Cepal.

Posteriormente, a mediados de febrero de 1999, se presentó una pequeña recuperación en los flujos de capital, aunque su costo continúa siendo muy alto. Esta, sin embargo, no es generalizada, ya que el deterioro de algunos indicadores macroeconómicos en Argentina, Colombia, Ecuador y Venezuela ha ocasionado reducciones en los niveles de inversión, registrándose nuevas salidas significativas de capital a mediados del año. Es importante mencionar que la Inversión Extranjera Directa no sufrió un gran deterioro durante la crisis y, por el contrario, en 1998 permitió financiar parte del déficit de la cuenta corriente. El principal factor que explica el retorno parcial de la confianza ha sido la estabilización de Brasil, y el hecho de haberse evitado una crisis financiera en ese país. El éxito en el control del nuevo régimen de tipo de cambio y el fortalecimiento del ajuste fiscal acompañado por la liberación del segundo tramo de ayuda financiera del FMI, han contribuido a darle un ambiente de confianza a los mercados vecinos.

Otro factor que ha influido positivamente en la región ha sido la recuperación de los precios mundiales del petróleo, que ha beneficiado particularmente a Venezuela, Ecuador, Colombia, Argentina y México.

Ecuador y Venezuela aún están enfrentando situaciones críticas. El primero está en medio de una recesión aguda, con una alta inestabilidad del sucre que puede conducir a nuevas devaluaciones. Sin embargo, el paquete fiscal del gobierno fue aprobado por el Congreso, lo que permite preparar el camino para las negociaciones formales con el FMI. Por su parte, Venezuela ha logrado una mejoría importante con el aumento en los precios del petróleo y con el acuerdo alcanzado sobre la Ley Habilitante exigida por el ejecutivo.

En general, la mayoría de países de América Latina ha mostrado un descenso en la inflación, en muchos casos debida parcialmente a la depresión de la demanda, y al mismo tiempo, los tipos de interés han retomado su tendencia a la baja. La recesión ha incidido también en la contracción de las importaciones, mejorando en muchos casos el superávit comercial, como es el caso de Brasil, Venezuela, Ecuador y en menor medida Colombia. En general, se prevé que en promedio América Latina tendrá un crecimiento negativo en 1999.

De otra parte, y en contraste con la crisis de los países suramericanos, el FMI estima que la economía mundial crecerá 3.0% durante 1999, gracias principalmente a la dinámica de la economía estadounidense y a la recuperación de las economías asiáticas. Para el año 2000 se proyecta una mejoría (3.5%) donde las economías latinoamericanas repuntarán con un crecimiento de 3.9%.

B. BALANZA DE PAGOS

En Colombia, la balanza de pagos en 1999 presentó una mejoría importante en la cuenta corriente pero un deterioro en el flujo de capitales, arrojando una variación negativa en reservas de US\$ 445 millones (Cuadro 8), muy inferior a la experimentada en 1998 (US\$ 1,374 millones). Este resultado se explica, de una parte, por la dinámica de las exportaciones (8.5%) luego del bajo desempeño en 1998 (-6.2%), superando la meta inicial (6%). Asimismo, las importaciones cayeron mucho más de lo previsto (28.5% frente a 19.5% proyectado en julio y 0% en diciembre de 1998). De otra parte, se presentó una reducción en las entradas netas de capital, particularmente de la inversión extranjera.

El balance en *cuenta corriente* como proporción del PIB se redujo de -5.9% en 1998 a -1.2% en 1999 (Cuadro 9). Esta mejora sustancial se debe fundamentalmente al saldo en la cuenta comercial de bienes y servicios no factoriales (Gráfica 22). El repunte de los precios durante 1999 de varios de los productos de exportación (Gráfica 23), el aumento de la devaluación real y la dinámica de la economía de los Estados Unidos han incentivado las exportaciones. La continua caída en los precios del café (44% desde enero de 1998 a septiembre⁸ de 1999) ha podido ser compensada en parte por el incremento de precios del petróleo desde el segundo trimestre (cerca del 70% anual hasta septiembre⁹), el repunte de los precios del ferroníquel y la moderada mejoría en el precio promedio de los bienes no tradicionales desde fines del primer trimestre¹⁰. Esto concuerda con la recuperación observada a nivel mundial para muchas “commodities”. En general, tanto la caída en precios del café como el aumento en precios del petróleo y ferroníquel superan las previsiones iniciales, explicando en buena medida el mejor desempeño de las exportaciones tradicionales¹¹.

⁸ Sin embargo se observa un repunte en el precio internacional a partir de octubre, especialmente importante en noviembre (US\$1.24 por libra) debido a las expectativas de pérdida de cosechas en Brasil por falta de lluvias.

⁹ El precio del petróleo de Cusiana se incrementó en más del doble entre enero y septiembre, al pasar de 10.1 a 23.3 dólares por barril.

¹⁰ Aunque la mejoría no es generalizada para todos los bienes, ya que algunos de ellos (como el banano) registraron reducciones en el acumulado a septiembre.

Cuadro 8
Balanza de Pagos *
(Millones de dólares)

	1998 pr	1999 py	2000 py
I. CUENTA CORRIENTE	-5,909	-1,020	-2,206
A. Bienes y servicios no factoriales	-4,040	881	101
1. Bienes	-2,646	2,274	1,725
Exportaciones	11,362	12,318	13,549
Importaciones	14,008	10,044	11,824
2. Servicios no factoriales	-1,393	-1,393	-1,624
Exportaciones	2,115	1,947	2,046
Importaciones	3,508	3,340	3,671
B. Renta de los factores	-2,350	-2,448	-2,815
Ingresos	910	881	1,051
Egresos	3,259	3,330	3,866
C. Transferencias	480	547	509
Ingresos	646	705	672
Egresos	166	158	163
II. CUENTA DE CAPITAL Y FINANCIERA	4,743	497	2,750
A. Cuenta financiera	4,743	497	2,750
1. Flujos financieros de largo plazo	4,595	1,787	4,074
Activos	-544	-90	-88
Pasivos	-5,153	-1,892	-4,177
Otros movimientos financieros de largo plazo	15	15	15
2. Flujos financieros de corto plazo	148	-1,290	-1,323
Activos	538	-415	-1,369
Pasivos	389	875	-46
B. Flujos especiales de capital	0	0	0
III. ERRORES Y OMISIONES NETOS	-210	78	0
IV. VARIACION RESERVAS BRUTAS	-1,376	-319	420
V. SALDO DE RESERVAS BRUTAS	8,741	8,313	8,733
VI. SALDO DE RESERVAS NETAS	8,740	8,186	8,731
VII. VARIACION DE RESERVAS NETAS	-1,374	-445	545

(pr):Preliminar; (py):Proyectado.

* Según la metodología del manual quinto de Balanza de Pagos del Fondo Monetario Internacional.

Fuente: Banco de la República y Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

¹¹ Las proyecciones de diciembre de 1998 consideraban una caída tanto en el precio del café como del petróleo. En su momento no existía ninguna sospecha sobre el acuerdo de los países de la OPEP de marzo del presente año para reducir la producción, con el cual se inició el aumento del precio del crudo.

Cuadro 9
Indicadores de la Cuenta Corriente y de Capital de la Balanza de Pagos *
(% del PIB) **

	1998 pr	1999 py	2000 py
Cuenta Corriente	-5.9	-1.2	-2.6
Balanza Comercial	-2.6	2.6	2.0
Servicios no factoriales	-1.4	-1.6	-1.9
Renta de los factores	-2.4	-2.8	-3.3
Transferencias	0.5	0.6	0.6
Cuenta de capital y financiera	4.7	0.6	3.3
Flujos financieros de largo plazo	4.6	2.1	4.8
Flujos financieros de corto plazo	0.1	-1.5	-1.6
Flujos especiales de capital	0.0	0.0	0.0

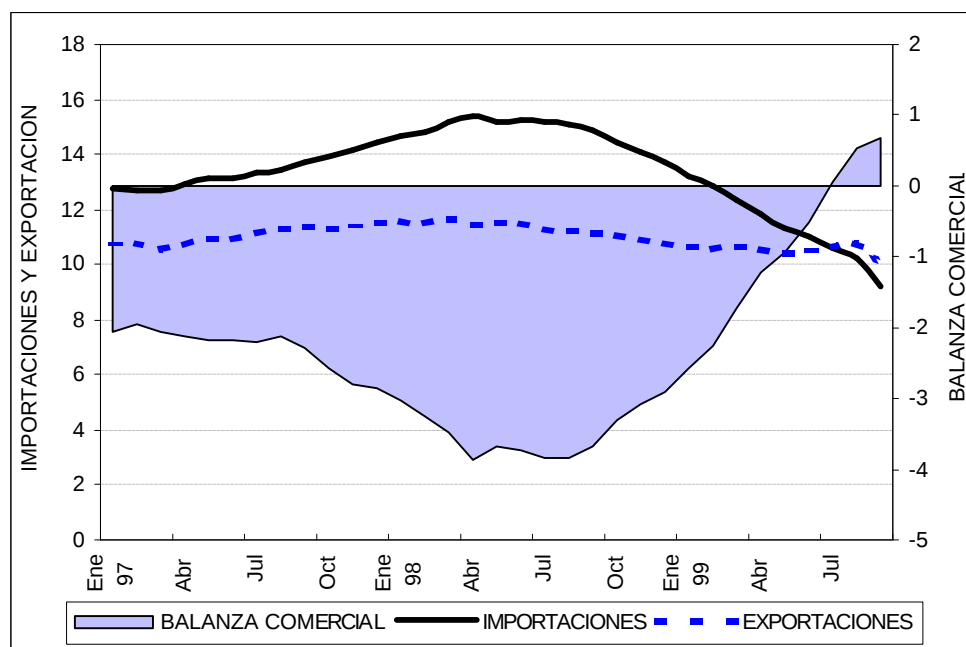
(pr):Preliminar; (py):Proyectado.

* Según la metodología del manual quinto de Balanza de Pagos del Fondo Monetario Internacional.

** Cambió de base a 1994=1 (pr).

Fuente: Banco de la República y Ministerio de Hacienda y Crédito Público, cálculos DNP - Umacro.

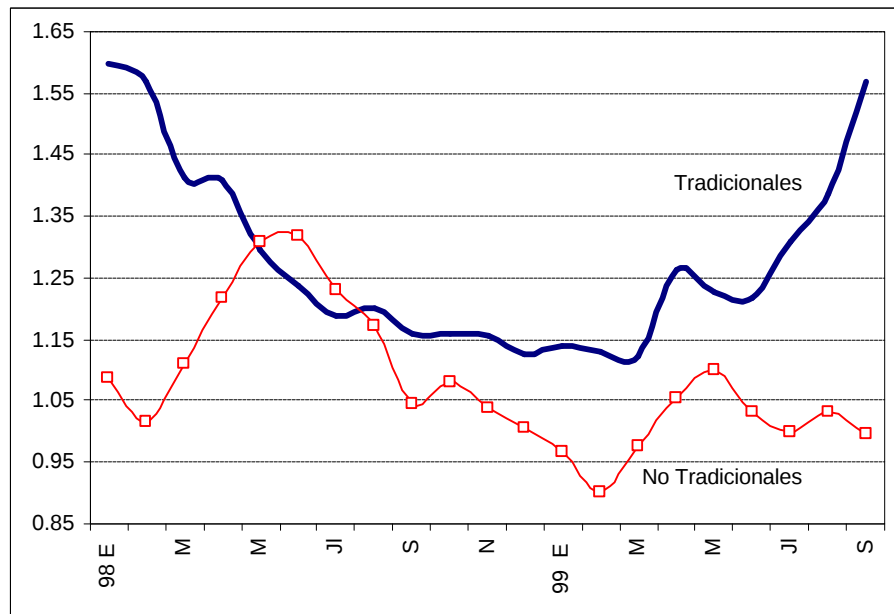
Gráfica 22
Balanza Comercial
(Miles de millones de dólares FOB)



Cifras a Septiembre de 1999

Fuente: Dane - Dian. Cálculos: DNP – Umacro

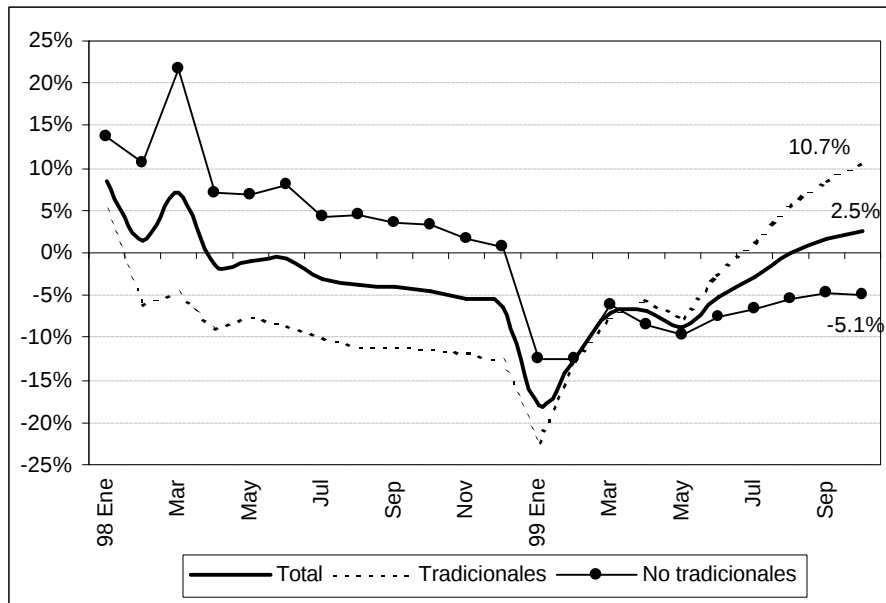
Gráfica 23
Indice de precios de exportación
(Base Enero 1994=1)



Fuente: DNP-Umacro.

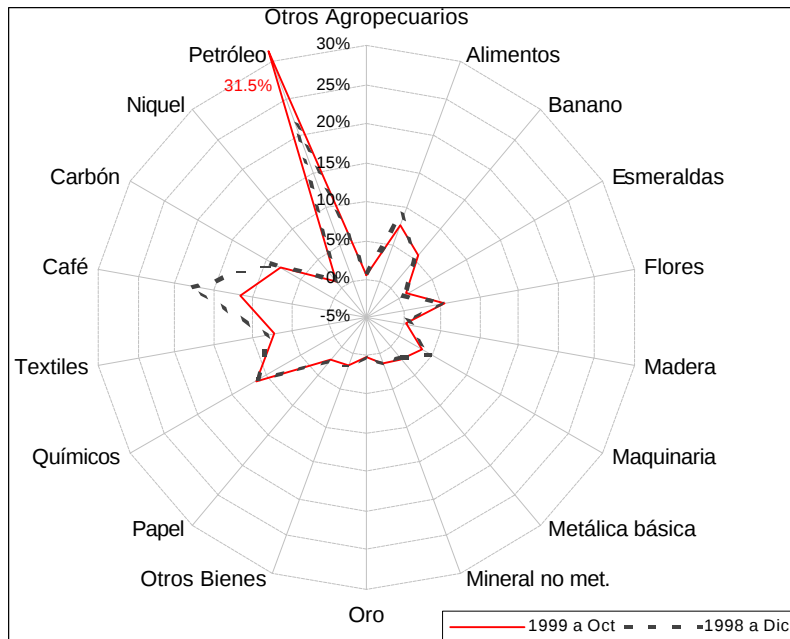
Por su parte, el crecimiento de las exportaciones no tradicionales preliminar para este año (-3%) contrasta con la dinámica proyectada en diciembre de 1998 (4.1%) y la recuperación que se esperaba en julio (1.9%). Lo anterior se debe a que el descenso en precios continuó durante el segundo semestre de 1998 y a que la recesión en Venezuela y Ecuador fue mayor a la estimada por el FMI en julio y, definitivamente, no esperada en diciembre de 1998. En el neto se espera que el total de exportaciones crezca 8.5% en 1999, superando en 2.5 y 2 puntos porcentuales las previsiones de julio y diciembre pasados respectivamente (Gráficas 24 y 25).

Gráfica 24
Exportaciones totales, tradicionales y no tradicionales
Variación año corrido



Nota: Calculado con base en el IPP (junio de 1999=100)
Fuente: Dian - Dane. Cálculos DNP-DEE

Gráfica 25
Diversificación de las exportaciones *
Distribución sectorial de las exportaciones totales



Cifras a Agosto
* Participación en el total de exportaciones
Fuente: Dian - Dane. Cálculos DNP - Umacro.

Es importante destacar el comportamiento de las exportaciones a Estados Unidos, con un crecimiento de 35%¹², que compensó la caída a los mercados andinos (30%) y europeos (24%). Por primera vez el balance comercial con Estados Unidos es positivo¹³ y la composición de las exportaciones presenta un cambio importante, luego de las crisis vividas en Venezuela y Ecuador y de la baja en las ventas a Europa. Hoy se exporta el 48% a Estados Unidos, 18% a Europa y 14% a la Comunidad Andina. Para 1998, en su orden, estas cifras eran de 36%, 24% y 20%, respectivamente.

De otra parte, el deterioro en la cuenta de capital está asociado tanto a una menor entrada de inversión extranjera como a una salida de capitales. El saldo de US\$497 millones estimado para 1999, contrasta ampliamente con las previsiones presentadas en julio y diciembre pasados (US\$ 2,577 millones y US\$5,510 millones, respectivamente). La diferencia se explica principalmente por los flujos de la inversión extranjera: a) la inversión nueva en los sectores petrolero y no petrolero se redujo, b) una mayor remisión de capital, principalmente, del sector petrolero, y c) aplazamiento de las privatizaciones previstas¹⁴. Para este año, y a diferencia de los dos precedentes, la inversión en portafolio fue prácticamente nula, dado que las condiciones de rentabilidad y riesgo cambiaron en 1999. Un segundo factor que explica el deterioro de la cuenta de capital durante este año, es el descenso en los flujos de corto plazo, derivado de la menor necesidad de financiación de importaciones, la amortización de las mismas de períodos anteriores y el aumento de recursos en el Fondo de Ahorro y Estabilización Petrolera (FAEP) y en los destinados a prefinanciación de exportaciones.

Para el año 2000 se espera que las ventas a Estados Unidos sigan creciendo, aunque a una tasa más moderada.

Adicionalmente, considerando la dinámica reciente de los precios, se espera que el precio de los exportados no se reduzca. Este escenario, junto a una devaluación real de 4.6%, permite prever un crecimiento de las exportaciones totales de 10.1%, con una dinámica un poco menor de las tradicionales (9.5%)¹⁵ y una mayor para las no tradicionales (11.0%). Las importaciones

¹² Crecimientos año corrido a septiembre.

¹³ Cerca de US\$ 1,300 millones en el período enero a septiembre.

¹⁴ Las privatizaciones se estimaban en más de dos mil millones de dólares. En el neto la caída en inversión extranjera da cuenta de cerca de US\$3,300 millones de la diferencia de la proyección de diciembre de 1998 y la estimación actual.

¹⁵ Reducción en los volúmenes de crudo y una leve incremento de sus precios; contribución positiva del café con un leve aumento del volumen exportado y un mantenimiento del precio.

crecerán 18%, principalmente para atender las necesidades de nueva inversión y la demanda de materias primas.

El financiamiento externo tendrá un soporte importante en las entradas de inversión extranjera, al concretarse los proyectos de privatizaciones¹⁶. Los flujos de corto plazo serán negativos nuevamente debido a la esterilización de recursos en el exterior¹⁷. El balance neto entre las cuentas corriente y de capital permitirá una acumulación de reservas netas de US\$545 millones. Como proporción del PIB, el déficit en la cuenta corriente ascenderá a 2.6% como resultado del crecimiento en las importaciones y el mantenimiento en la dinámica de las exportaciones. El saldo de la cuenta de capital y financiera pasará de 0.6% en 1999 a 3.3% en el año 2000.

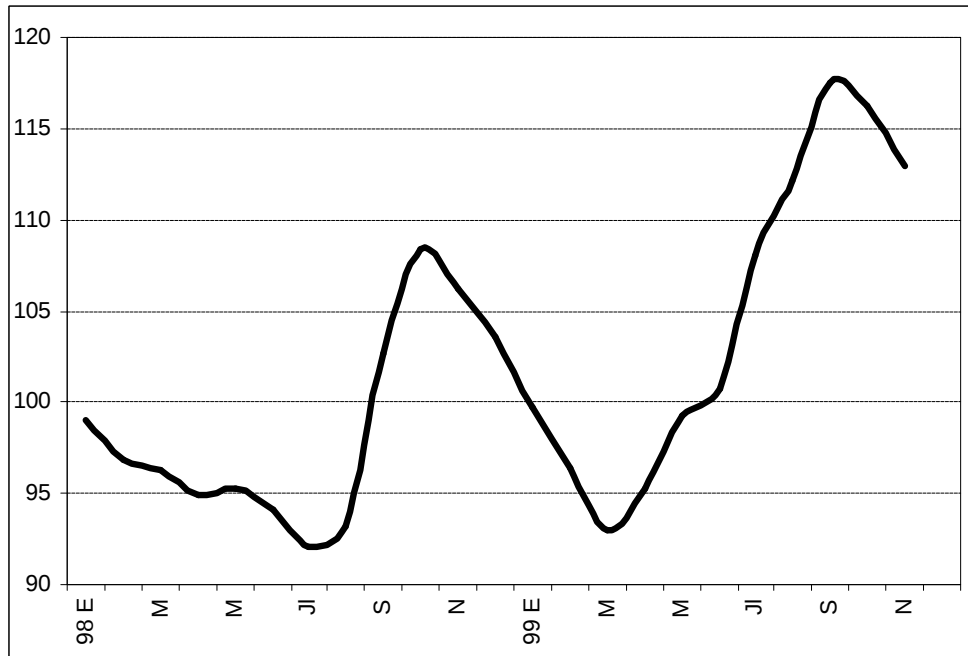
C. TASA DE CAMBIO

Luego de la liberación del mecanismo de banda cambiaria en septiembre pasado, no se registró la elevación del tipo de cambio anticipada por algunos observadores, sino, por el contrario, se recobró la estabilidad cambiaria. Este hecho, junto al descenso de los spreads de los bonos de deuda soberana de Colombia, el manejo monetario y la reducción de los tipos de interés, ha permitido una mayor confianza en la economía colombiana. Por segundo año consecutivo la tasa de cambio real se ha devaluado, ayudando al sector exportador a la recuperación (Gráficas 26 y 27). Dados los escenarios previstos de precios nacionales e internacionales, y la devaluación nominal de 16.5% para el año 2000, se espera que esta tendencia continúe, obteniendo 4.6% de devaluación real.

¹⁶ Las privatizaciones se estiman en cerca de US\$ 2,300 millones aproximadamente.

¹⁷ Recursos petroleros y de algunas privatizaciones.

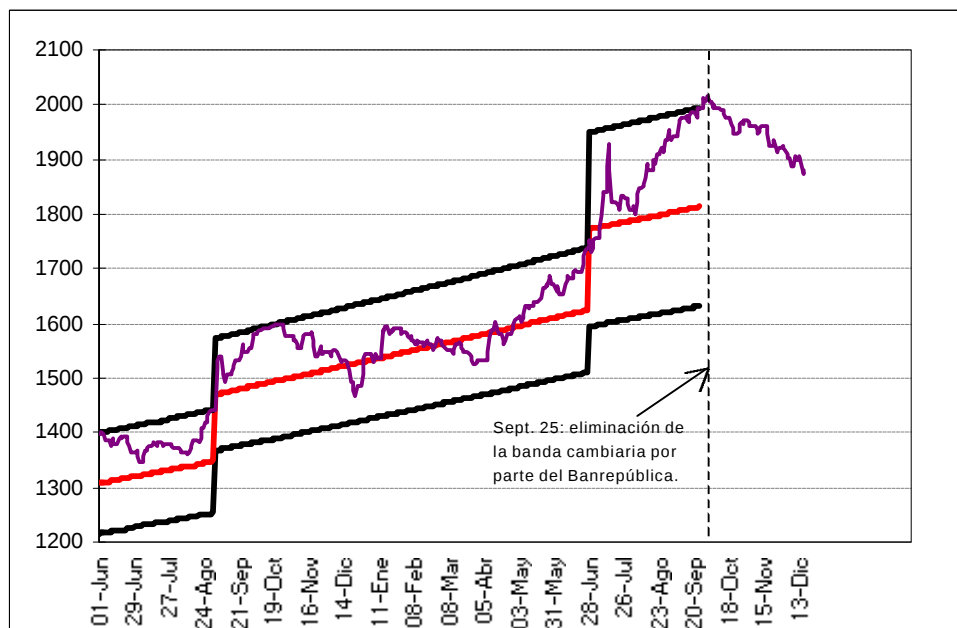
Gráfica 26
Índice de tipo de cambio real promedio
1998 - 1999



Calculado con la base del promedio geométrico de 1994 = 100.

Fuente: Banco de la República

Gráfica 27
Corredor cambiario (1998 - 1999)

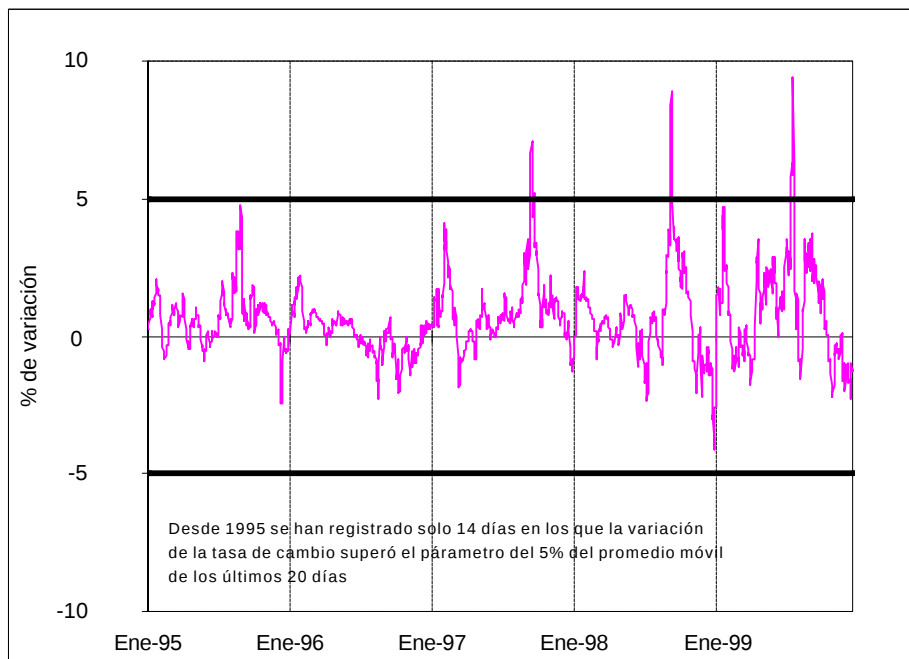


Último dato a 17 de diciembre

Fuente: Banco de la República

En noviembre 30 del presente año, el Banco de la República adoptó un nuevo mecanismo de intervención cambiaria a fin de evitar sobresaltos en la tasa de cambio motivados por la especulación, y permitir además una acumulación neta de divisas (Gráfica 28).

Gráfica 28
Variaciones porcentuales diarias del TCRM
respecto al promedio móvil de los últimos 20 días



Fuente: Banco de la República. Cálculos: DNP-Umacro

V. POLÍTICA FISCAL Y PLAN FINANCIERO

A. PANORAMA GENERAL DE LAS FINANZAS PUBLICAS

Desde mediados de los noventa el país comenzó a mostrar un serio desequilibrio en las finanzas del Sector Público No Financiero - SPNF¹⁸. Esta situación ha planteado considerables retos para enfrentar cada una de las fuentes de desequilibrio. Para afrontar la crítica situación de las finanzas públicas y, de esta forma, recuperar la confianza y los niveles históricos de crecimiento económico, en septiembre del presente año el Gobierno decidió suscribir un acuerdo con el Fondo Monetario Internacional, mediante el cual el país tendrá derecho a una línea de crédito a través del Banco de la República por US\$2.700¹⁹ millones para enfrentar contingencias en la balanza de pagos²⁰.

A pesar de los esfuerzos realizados para hacer frente a este desequilibrio, aún existe un conjunto de normas y responsabilidades que han vuelto inflexible gran parte del gasto público. Es el caso de las transferencias para pensiones, el situado fiscal, la participación de los municipios en los ingresos corrientes de la nación, los aportes para previsión social, las cesantías, los pagos de sentencias, las rentas parafiscales, los aportes a las universidades nacionales y departamentales, y, finalmente, las inflexibilidades que exhibe la estructura salarial en algunos sectores de la administración pública²¹.

Estas inflexibilidades y el gasto asociado a ellas han conducido a crecientes déficit fiscales, y han repercutido en un aumento del endeudamiento. Los intereses asociados con la deuda pública se han convertido en otra fuente considerable de inflexibilidad en el gasto. En estas condiciones, el ahorro corriente del Gobierno se ha vuelto negativo desde 1994 (Gráfica 29)²².

¹⁸ Mientras los ingresos corrientes del Gobierno Central como porcentaje del PIB han crecido en el periodo 1990–1999, 2.4 puntos, los gastos corrientes lo han hecho en 8.1 puntos.

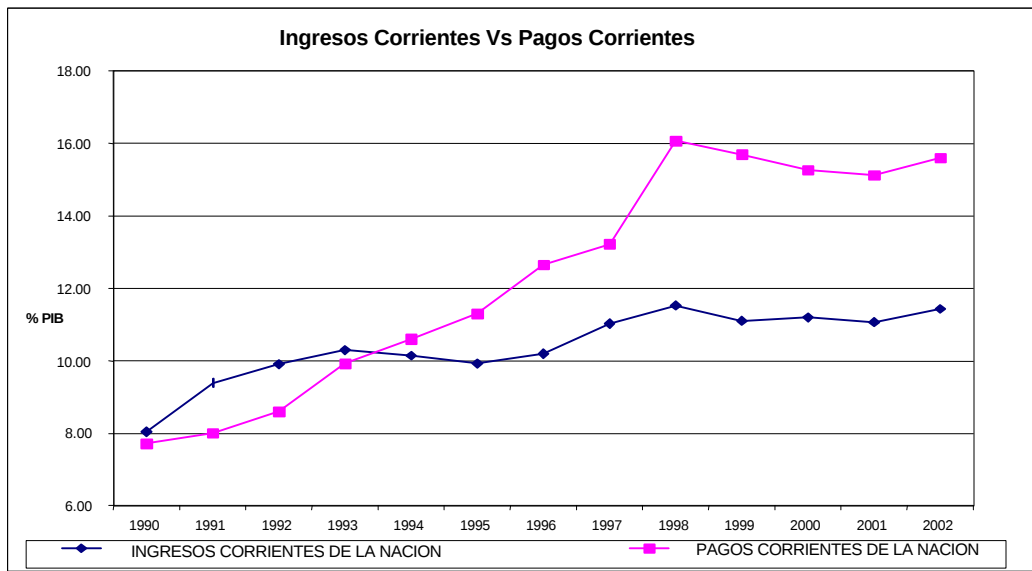
¹⁹ Equivalentes a DEG 1.957 m.

²⁰ Estos recursos de ninguna manera estarán destinados a financiar gasto público.

²¹ En el periodo 1990-1998, la contribución del situado fiscal al crecimiento del gasto fue de 1.08% del PIB, la de participación de municipios fue 1.0%, el pago de pensiones 0.95%, los aportes para la previsión social (Sena, ICBF, etc.) fueron 0.42%, sentencias 0.27%, universidades 0.12% y otras transferencias 0.43% del PIB.

²² El ahorro corriente es la diferencia entre ingresos corrientes (definidos como los ingresos totales menos la suma de recursos de capital y fondos especiales) y los pagos corrientes (definidos como los pagos totales excluidos los pagos de capital).

Gráfica 29



En síntesis, el aumento en las transferencias explica dos terceras partes del incremento total del gasto; el aumento en los servicios personales, los gastos generales y los intereses son responsables del restante 33%.

Esto ha conducido a una situación en la cual, del total de ingresos que obtenía el Gobierno Central en 1992, gastaba el 99%. El 45.6% del gasto estaba destinado a transferencias; el 18.7% a servicios personales; 5.8% a gastos generales, 18.9% a inversión y 9.7% a intereses (Cuadro 10)²³.

En 1999, del total de ingresos que recauda el Gobierno, los gastos totales representan el 133.5%. La composición de este gasto también ha variado significativamente. Del total de gasto, corresponde a transferencias el 74%; a servicios personales el 19.6%; a gastos generales el 5.8%; a pagos de inversión 8.7% y, los intereses, ahora representan 24.7%.

El crecimiento de los gastos de nómina, las mayores transferencias para inversión a los entes territoriales y los pagos de intereses redujeron el espacio del presupuesto para la inversión.

²³ Es importante precisar que en los pagos de transferencias están incluidos: el situado fiscal que en gran parte son gastos de nómina de maestros y médicos, transferencias asociadas a la nómina y gastos de funcionamiento de los municipios, los cuales se pagan con la participación de los municipios en los ingresos corrientes de la nación.

Cuadro 10

USO DE LOS INGRESOS TOTALES DEL GOBIERNO CENTRAL

CONCEPTO	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
1. INGRESOS TOTALES	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
2. PAGOS TOTALES	110,7	96,4	98,8	102,3	110,4	118,5	127,5	128,1	139,2	133,5
2.1 Transferencias	49,6	40,7	45,6	49,5	53,8	59,9	66,6	63,8	72,6	74,7
2.1.1 Territoriales	28,2	25,1	29,5	29,2	30,4	30,5	35,8	34,3	38,4	38,2
2.1.1.1 Situado Fiscal	20,2	16,8	18,9	18,2	19,6	19,3	21,8	19,5	19,5	21,5
Educación	14,3	11,9	13,4	12,9	13,9	13,7	15,5	13,8	13,9	15,3
Salud	5,9	4,9	5,5	5,3	5,7	5,6	6,3	5,6	5,7	6,2
2.1.1.2 FEC	-	-	-	-	-	-	1,1	2,1	4,1	2,2
2.1.1.3 Participación Municipios	8,0	8,3	10,6	11,0	10,8	11,2	12,9	12,7	14,7	14,4
Libre	0,8	0,8	1,1	1,1	1,1	1,1	1,3	1,3	1,5	1,4
Inversión	7,2	7,5	9,5	9,9	9,7	10,1	11,6	11,4	13,2	13,0
2.1.2 Otras Transferencias	8,4	4,3	4,1	7,8	9,2	12,5	11,2	10,7	14,0	15,0
Universidades	4,2	3,3	3,0	3,1	3,3	3,7	3,5	3,6	4,1	3,8
Subsidios Eléctricos	0,0	0,0	0,3	0,4	0,5	0,6	1,0	0,7	1,0	0,8
Fosyga (aporte Gobierno)	-	-	-	-	0,6	0,5	0,4	0,4	0,4	0,3
Sentencias	0,0	0,2	0,3	0,2	0,9	0,8	1,5	1,0	1,9	1,3
Resto	4,3	0,8	0,4	4,0	3,9	7,0	4,9	5,0	6,5	8,8
2.2 Servicios Personales y Gastos Asociados	32,1	29,2	30,7	32,3	35,4	38,7	38,6	37,5	41,3	41,1
2.2.1 Servicios Personales	19,2	17,9	18,7	19,7	21,1	21,8	19,0	18,6	21,0	19,6
2.2.2 Contribuciones a la Nómina	3,7	3,3	3,3	3,8	3,6	4,2	5,3	4,8	4,8	4,8
Cesantías	2,3	2,2	2,2	2,7	2,4	2,4	2,7	2,4	2,2	2,2
ICBF - SENA	0,5	0,3	0,3	0,3	0,4	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5
Otros	1,0	0,7	0,8	0,7	0,8	1,2	2,1	1,9	2,1	2,1
2.2.3 Pensiones	9,3	8,1	8,7	8,8	10,6	12,7	14,3	14,0	15,5	16,8
2.3 Gastos Generales	8,6	6,9	5,8	6,8	7,9	7,7	7,1	8,7	7,8	5,8
2.4 Inversión	20,3	19,3	18,9	16,5	17,4	18,3	19,2	20,7	13,5	8,7
2.5 Intereses	13,1	11,5	9,7	9,9	10,1	10,9	15,6	16,3	24,2	24,7
TOTAL 2.1 + 2.2 + 2.3 + 2.4 + 2.5 - (2.2.2 + 2.2.3)	110,7	96,4	98,8	102,3	110,4	118,5	127,5	128,1	139,2	133,5

Fuente: Confis – Ministerio de Hacienda y Crédito Público - DNP.

El rubro de gasto que más impacto ha tenido en el crecimiento del total ha sido el gasto de personal (salarios y asociados a la nómina) no sólo por haber aumentado más que la inflación, sino por su elevada inflexibilidad. Gran parte de estos salarios y prestaciones se destinan a pagos de maestros, fuerzas militares, policía, sector justicia, y órganos de control y funcionamiento del Estado. El gran dinamismo de las transferencias territoriales, las cuales aumentaron como proporción de los ingresos totales de 29.5% en 1992 a 38.2% en 1999 (incluyendo el antiguo FEC)²⁴, se ha constituido en otra gran inflexibilidad de las finanzas públicas. Esto se debe tanto a su forma de cálculo, en la cual las decisiones de ingresos son simultáneamente decisiones de gasto, como a que un elevado porcentaje de ellas se destina también a cubrir obligaciones salariales de maestros, médicos y funcionarios de las administraciones regionales. En estas condiciones, las decisiones de ajuste tienen un carácter estructural cuyo objetivo es reducir estas inflexibilidades que han vuelto insostenibles las finanzas del Estado.

²⁴ Sin incluir regalías.

B. MEDIDAS ADOPTADAS POR EL GOBIERNO EN 1998-1999

Dada la delicada situación fiscal y las inflexibilidades de carácter estructural que caracterizaban el gasto público, a partir de 1998 el Gobierno Nacional ha adelantado una serie de reformas (Cuadro 11) orientadas a disminuir y racionalizar la estructura del gasto, y a aumentar las fuentes de ingreso en los diferentes niveles de Gobierno. Las mismas se resumen a continuación:

1. Ingresos

- En diciembre de 1998, el Congreso aprobó la sobretasa del 20% a la gasolina con destino a los municipios (15%) y departamentos (5%) y del 6% al ACPM con destino a los departamentos (3%) y la nación (3%) (Ley 488/98). Esta medida le significó recursos adicionales a los fiscos territoriales por un monto cercano a los \$470 mm.
- También se convirtió en Ley de la República la suscripción de los Bonos de Paz cuyo monto asciende a \$1.2 billones (Ley 487/98).
- Se aprobó la reforma tributaria (Ley 488/98), mediante la cual se amplió la base del IVA y se redujo la tarifa de este impuesto del 16% al 15%, a partir de noviembre de 1999.
- Adicionalmente se incluyeron una serie de acciones para reducir la evasión y la elusión de impuestos.

2. Gastos

- Se han ido eliminando las nóminas paralelas.
- Se cumplió el compromiso con el Banco de la República de no aumentar el gasto por encima del 13.8% en 1998.
- Se llevó a cabo un recorte en las apropiaciones presupuestales equivalente a \$875 mm (0.6% del PIB).
- Se aprobó el Proyecto de Ley para la creación del fondo de ahorro para financiar las obligaciones pensionales de las entidades territoriales (Ley 542/99).
- Igualmente se presentó el Proyecto de Ley 44/98, para regular las rentas de destinación específica (flexibilizar el presupuesto), racionalizar el crecimiento de rubros incluidos en la inversión social, eliminar el rezago presupuestal y limitar, y posteriormente eliminar, los fondos de cofinanciación.

- Mediante la Ley 489/98 se le otorgaron facultades extraordinarias al Gobierno Nacional para reorganizar y fusionar las entidades del Estado.
- Por último, se aprobó el Plan Financiero para 1999, que implicó llevar a cabo un recorte en los presupuestos de las entidades descentralizadas y del Gobierno, por un monto de \$2.1 billones (1.4% del PIB de 1999).

Cuadro 11
ESTADO DE LAS REFORMAS PRESENTADAS POR EL GOBIERNO AL CONGRESO 1/

REFORMA	Presentado al Congreso	CAMARA		SENADO		EXPEDICION
		Comisión	Plenaria	Comisión	Plenaria	
Fondo de Pensiones Territoriales	Ago-99	=====	=====	=====	=====	Ley 542 - Dic-99
Proyecto de Lotería única y juegos de azar	Ago-99	=====				
Presupuesto del año 2000	Jul-99	=====	=====	=====	=====	Ley 547 - Oct-99
Responsabilidad fiscal de las entidades Territoriales	Nov-99	=====	=====	=====	=====	
Acto Legislativo 2/	Nov-99	=====				
Reforma Pensional	Mar-00					
Reforma de impuestos	Mar-00					
Intervención Económica	Oct-99	=====	=====	=====	=====	Ley 550 - Dic-99
ley de Vivienda	Oct-99	=====	=====	=====	=====	Ley 546 - Dic-99

1/ Reformas que sustentan el ajuste fiscal.

2/ Reforma a los artículos 356, 357 y 358 de la Constitución Política, en lo referente a la forma de cálculo de las transferencias territoriales.

C. EL ACUERDO CON EL FMI²⁵

1. Sector Público no Financiero

De acuerdo con el programa macroeconómico, el déficit del SPNF se reducirá de 6.3% del PIB en 1999 a 3.6% en el 2000, a 2.5% en el 2001 y a 1.5% del PIB en el 2002²⁶. Esta disminución en buena medida es consecuencia del ajuste en el Gobierno Central, cuyo déficit se reduce de 7.1% del PIB a 3.2% entre 1999 y el 2002. También contribuyen a este resultado las reformas

²⁵ Las cifras presentadas en esta sección son idénticas a las presentadas en el “Colombia – Memorandum of Economic Policies”. El Acuerdo está dado en cifras absolutas en miles de millones de pesos, por esta razón, los porcentajes varían debido a la mayor caída en el PIB de 1999. La meta para diciembre 31 de 1999 es un déficit del sector público de \$9.150 mm. La meta acumulada a diciembre 31 del año 2000 es de \$15.300 mm, lo que equivale a un tope para el déficit del SP de \$6.150mm

estructurales presentadas al Congreso de la República. Estas tienen como objetivo corregir el desequilibrio en las finanzas del nivel territorial, así como elevar el superávit del sector de seguridad social, el cual habrá de pasar de 0.4% del PIB a 0.9% en el mismo período.

Finalmente, como consecuencia de la reducción de este déficit, y la disminución del saldo de la deuda interna, se logrará detener el incremento en el pago de intereses que venía creciendo en forma acelerada (Cuadro 12).

²⁶ Ajustado por la metodología FMI.

Cuadro 12
Operaciones del Sector Público combinado
Metodología Fondo Monetario Internacional^a
(% del PIB)

	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Ingresos Totales	27,4	26,5	27,3	27,5	27,5	27,6
Ingresos Corrientes	27,4	26,5	27,3	27,5	27,5	27,6
Ingresos Tributarios /1	17,7	17,3	16,5	18,1	19,3	19,8
Ingresos no Tributarios	9,8	9,1	10,8	9,4	8,2	7,9
Ingresos Totales y Préstamo Neto	31,2	30,2	33,6	31,1	30,0	29,2
Gastos Corrientes	21,6	22,2	24,8	23,2	22,6	22,2
Salarios y Prestaciones	6,7	7,0	7,5	7,0	6,5	6,2
Bienes y Servicios	3,7	3,4	3,4	3,0	2,9	2,8
Intereses	2,6	3,3	4,0	4,2	4,0	4,0
Externos	1,0	1,1	1,5	1,6	1,6	1,6
Domésticos	1,6	2,2	2,5	2,6	2,4	2,4
Trasferencias	7,9	8,4	9,6	9,0	9,1	9,1
Otros /2	0,8	0,1	0,2	0,0	0,0	0,0
Gastos de Capital	9,6	7,9	8,6	7,9	7,5	7,0
Formación Fija de Capital	9,2	7,8	8,4	7,7	7,3	6,9
Préstamo Neto /1	0,0	0,0	0,3	0,0	0,0	0,0
Balance del Sector Público no Financiero	-3,7	-3,7	-6,3	-3,6	-2,5	-1,5
Balance Cuasi-fiscal (Utilidades del BR)	-0,1	0,8	0,4	0,5	0,5	0,4
Balance del Fogafin			0,3	-0,2	0,1	0,1
Costo neto de la Reestructuración Financiera /3			-0,2	-0,2	-0,4	-0,3
Déficit	-3,8	-3,0	-5,9	-3,5	-2,4	-1,3
Discrepancia Estadística /4	0,1	0,2	0,0	0,0	0,0	0,0
Déficit Financiero	3,7	2,8	5,9	3,5	2,4	1,3
Externo	1,2	1,8	1,4	0,4	1,3	1,0
Doméstico	1,8	0,9	3,8	-0,5	0,6	0,5
Privatizaciones (inc concesiones de teléfonos y TV) /5	0,7	0,1	0,7	3,5	0,5	-0,2
Indicadores						
Ahorro del Sector Público	5,8	5,0	2,7	4,4	5,1	5,6
Déficit Primario del Sector Público no Financiero	-1,1	-0,5	-2,3	0,6	1,5	2,5
Déficit Consolidado, definición oficial /6	-2,8	-3,4	-4,5	-3,7	-2,5	-1,6

a/ La metodología FMI es diferente a la metodología CONFIS en el manejo de las utilidades del B.R., ingresos por concesiones y titularizaciones.

Fuentes: Ministerio de Hacienda; Banco de la República; y estimaciones del staff del Fondo.

/1 Excluye impuestos a las transacciones financieras en 1999 de los ingresos y gastos.

/2 Incluye gastos que no son clasificados en el formato.

/3 Transferencias a la Caja Agraria en 1999 y pagos de intereses sobre los bonos para la reestructuración de los bancos públicos 2000-2005.

/4 Incluye diferencia residual entre los ítems por encima y debajo de la línea.

/5 Incluye acumulación de activos del sector público basado en los procedimientos de privatizaciones.

/6 Definición nacional para el sector público no financiero. Incluye las transferencias de las utilidades del Banco Central de años previos, procedencias de las licencias de largo plazo, ventas futuras de petróleo, y recursos mantenidos en el gobierno central del Fogafin. Excluye gastos locales no reportados, incremento en la deuda flotante y el préstamo neto.

Como consecuencia del programa de ajuste, la relación deuda pública/PIB se mantendrá en 34.2% en el período 2000 - 2002. Es importante destacar que mientras la deuda interna se reducirá de 10.9% del PIB a 8.5%, el saldo de deuda externa se incrementará ligeramente de 23.3% a 25.5% del PIB entre 1999 y el 2002 (Cuadro 13 y gráfica 30).

Cuadro 13
Deuda interna y externa del sector público ^a

CONCEPTO	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Deuda Externa (en millones de US dólares) /1	16.820	18.840	20.359	21.338	21.738	22.420
En porcentaje del PIB	15,8	18,9	23,3	24,8	25,0	25,5
Deuda Doméstica (en miles de millones de pesos) /2	10.308	12.309	16.710	16.303	17.652	19.015
En porcentaje del PIB	8,5	8,6	10,9	9,3	8,9	8,5
Total en porcentaje del PIB	24,2	27,5	34,2	34,1	33,8	34,0

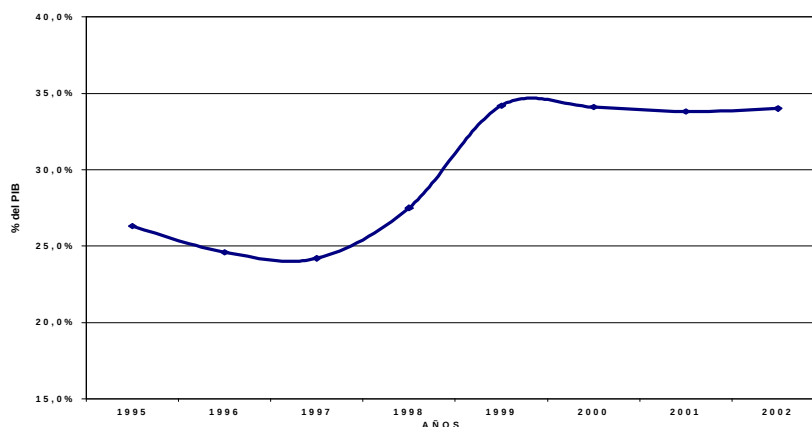
Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público

/1 Datos Balanza de Pagos

/2 Sector Público no Financiero

a/ Estos porcentajes están calculados con base en las cifras del Memorando Técnico firmado con el FMI y por esto no coinciden las cifras más recientes que ya incluyen una mayor caída en el PIB.

Gráfica 30
Deuda Pública Total



Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público

Resulta claro que la reducción del déficit fiscal en 1999, tal y como se había planteado en el Plan de Desarrollo y el Plan Financiero para este año, resultaba difícil, dada la caída en los recaudos como consecuencia de la desaceleración económica. Otros dos factores que contribuyeron a que no se cumplieran las metas del déficit fueron el terremoto del eje cafetero (que generó pagos por \$320 mm) y un costo del salvamento de la banca pública más alto que el pronosticado. No obstante, las

autoridades económicas han tenido el firme propósito de acercarse a estas metas. Para esto se llevaron a cabo una serie de reformas estructurales que permiten el reordenamiento de las finanzas públicas a través de: i) racionalización tributaria nacional; ii) modificaciones al régimen tributario territorial; iii) creación del Fondo Pensional Territorial; iv) fijación del régimen propio del monopolio rentístico de juegos de azar; v) reforma a la Ley 136 de 1994 y al decreto 1222 de 1986, cuyo objetivo es fortalecer la descentralización y sanear fiscalmente las entidades territoriales²⁷; vi) racionalización del gasto público²⁸; vii) modificación a la Ley 30 de 1992²⁹; viii) reforma a los artículos 356, 357 y 358 de la Constitución Política (Acto Legislativo); ix) reforma a la ley 100 de 1993, y otras medidas orientadas a reducir el crecimiento del gasto público como la moderación del crecimiento de los salarios del sector público y el uso de facultades ordinarias para reformar la administración pública.

2. Gobierno Nacional Central

El déficit del Gobierno Central después de préstamo neto para el presente año pactado como meta con el FMI es de 7.1% del PIB según la metodología de esta entidad³⁰ y se tiene previsto que con el programa de ajuste se reduzca gradualmente a niveles de 5.0%, 4.2% y 3.2% para los años 2000 a 2002, respectivamente (cuadro 14).

Esta disminución en el déficit es atribuida principalmente a la reducción del gasto en 3.1 puntos del PIB en el período 1999 - 2004. El menor gasto se debe principalmente a la racionalización de las transferencias, las cuales pasan de 8.5% a 7.1% del PIB en el mismo período; los gastos de capital disminuyen de 3.4% a 2.8% del PIB. La caída en otros componentes del gasto corriente, es consecuencia de los menores pagos de gastos generales, sueldos y salarios, y el menor préstamo neto.

²⁷ El proyecto se propone entre otros alcances limitar el nivel de los gastos de funcionamiento de las entidades territoriales hasta en un 70% de los recursos propios (excluyendo las transferencias de la nación).

²⁸ Se propone la eliminación del régimen de retroactividad en las cesantías que ha significado un alto costo para las finanzas de numerosas entidades del sector público. Adicionalmente, se disponen mecanismos de control para garantizar que los beneficios convencionales estén acordes con la realidad y capacidad fiscal de las entidades públicas. Finalmente, se disponen las medidas de compensación de obligaciones tributarias de los contratistas; el establecimiento de un sistema único de actualización de los valores a cargo de los órganos estatales originados en decisiones judiciales; obligatoriedad de contar con recursos para poder celebrar conciliaciones o adoptar otras alternativas en la solución de conflictos.

²⁹ El objetivo de este proyecto es revisar la estructura de costos de la administración pública con el fin de hacer que la asignación de recursos consulte no sólo la disponibilidad de los mismos sino también que esté vinculada a indicadores de eficiencia, cobertura, calidad y desempeño financiero.

³⁰ Según la metodología utilizada por el Confis, el déficit después de préstamo neto del Gobierno Central para la vigencia de 1999, es de 5.73% del PIB. Para este cálculo el FMI, excluye los ingresos por concepto de titularizaciones, concesiones, las utilidades del Banco de la República, las operaciones de la reestructuración financiera, la capitalización de la Caja Agraria y adiciona la deuda flotante o cuentas por pagar. Con estos ajustes el déficit con la metodología del FMI, es de 7.1% del PIB.

La caída en el déficit también es atribuida al aumento en los ingresos de 1.3 puntos del PIB entre 1999 y 2004, como consecuencia de la puesta en marcha de los planes de racionalización tributaria y de la gestión fiscal en el recaudo en adición al impuesto del dos por mil (Cuadro 14 y gráfica 31).

Cuadro 14
Operaciones del Gobierno Central^a
(% PIB)

CONCEPTO	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Ingresos totales	12,6	11,8	11,9	12,6	13,3	13,7
Ingresos corrientes	12,6	11,8	11,9	12,6	13,3	13,7
Ingresos tributarios/1	10,8	10,4	10,1	11,0	11,9	12,4
Renta	4,4	4,3	4,2	4	4,4	4,5
Bienes y Servicios	5,3	4,9	4,9	5,2	5,6	6
IVA	4,8	4,5	4,4	4,6	5	5,4
Gasolina	0,5	0,5	0,5	0,6	0,7	0,7
Gravámen arancelario	1	1,2	0,9	1,2	1,2	1,3
Impuesto a las transacciones financieras				0,6	0,6	0,6
Otros impuestos	0,1	0	0	0	0	0
Ingresos no tributarios	1	0,9	1,1	1	0,9	0,9
Renta de la propiedad	0,3	0,3	0,2	0,3	0,3	0,3
Otros	0,6	0,7	0,9	0,7	0,6	0,6
Transferencias corrientes	0,8	0,4	0,8	0,6	0,4	0,5
Ingresos de capital	0	0	0	0	0	0
Gastos totales y préstamo neto	16,0	16,9	19,0	17,5	17,5	17,0
Gastos corrientes	12,2	13,4	15,1	14,4	14,3	13,8
Servicios personales	2,5	2,7	2,9	2,7	2,6	2,5
Operaciones comerciales	1,6	1,4	1,3	1,1	1,1	1,1
Intereses	1,2	1,9	2,3	2,7	2,6	2,7
Otros gastos2/	0,1	0,1	0,2	0	0	0
Transferencias corrientes/3	6,8	7,4	8,5	7,9	8	7,5
Gastos de capital	3,6	3,2	3,4	2,9	2,9	3
Inversión	1,5	1,2	1,1	0,9	0,7	0,7
Transferencias de capital	2,2	2	2,3	2	2,3	2,3
Préstamo neto1/	0,2	0,2	0,5	0,2	0,2	0,2
Superávit/Déficit	-3,5	-5,1	-7,1	-5,0	-4,2	-3,2

Fuente: Departamento Nacional de Planeación; CONFIS; y estimaciones del FMI

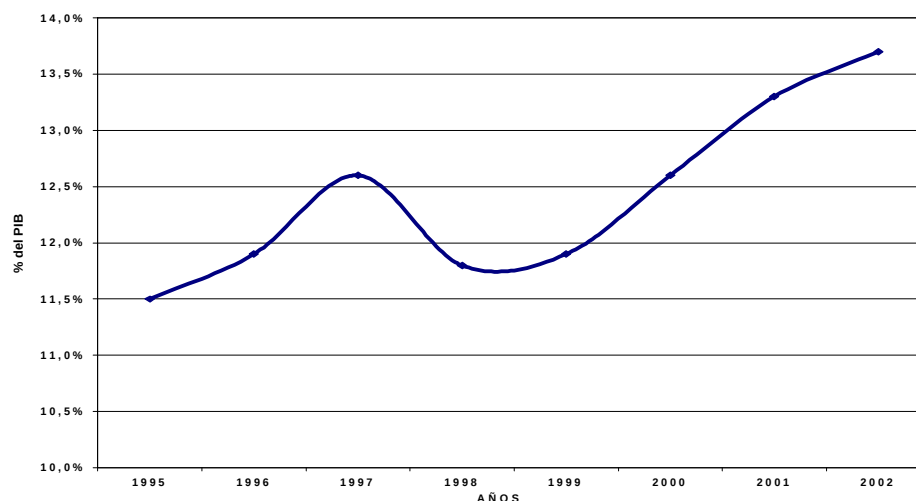
1/ No incluye impuesto a las transacciones financieras en 1999 para ingresos y gastos.

2/ Gastos no incluidos en las otras clasificaciones

3/ Incluye el pago de intereses para el resto del SPNF

a/ Estos porcentajes están calculados con base en las cifras del Memorando Técnico firmado con el FMI y por esto no coinciden las cifras más recientes que ya incluyen una mayor caída en el PIB.

Gráfica 31
Ingresos Totales del Gobierno Nacional Central
 (Como % del PIB)



Fuente: Departamento Nacional de Planeación; Confis y estimaciones del FMI

D. PLAN FINANCIERO AÑO 2000

En esta sección se presenta el balance aprobado por el Confis en diciembre 21 de 1999, en el cual el supuesto de crecimiento de la economía para 1999 es diferente, y los ingresos y gastos tanto del Gobierno Central como de las entidades descentralizadas se efectúa con los presupuestos aprobados por el Confis y no con proyecciones, como sucedió con las cifras del Acuerdo firmado con el FMI descrito en la sección anterior.

Para la vigencia del año 2000 se prevé un déficit después de préstamo neto de 3.79% del PIB en el SPNF, el cual es menor en 0.95% con relación al déficit de 1999, que fue de 4.74% del PIB (después de préstamo neto)³¹. Este resultado es producto de un superávit de \$2.08 billones (1.20% del PIB) en el sector descentralizado y un déficit en el Gobierno central de \$8.6 billones (4.98% del PIB) (Cuadro 15). Este nivel de déficit representa un mejoramiento fundamental tanto para las finanzas públicas como para el equilibrio macroeconómico de corto y largo plazo.

³¹ Este déficit es equivalente al 3.6% del PIB estimado en el acuerdo con el FMI. En el momento en que se acordó esta meta se calculaba una caída en el PIB de 3.5% en 1999 y no de 5% como se presenta en este documento. La mayor caída en 1999 afecta la base del año 2000.

Cuadro 15
Plan financiero año 2000
Sector Público No Financiero

SECTORES	Miles de millones \$		% PIB	
	1999	2000	1999	2000
Eléctrico	-706,6	-350,2	-0,47	-0,20
Ecopetrol	1.146,5	1.100,0	0,76	0,64
Carbocol	-6,2	-33,5	0,00	-0,02
Telecom	31,2	155,9	0,02	0,09
Metro de Medellín	-87,2	-44,4	-0,06	-0,03
Resto	48,2	198,0	0,03	0,11
Seguridad Social	843,5	1.533,2	0,56	0,88
Regional y Local	-645,1	-1.235,1	-0,43	-0,71
No Incluidas (FAEP)	575,4	763,0	0,38	0,44
Fondo Nacional del Café	8,8	-10,0	0,01	-0,01
Total Descentralizado	1.208,5	2.077,4	0,80	1,20
I. Sector Descentralizado	1.208,5	2.077,0	0,80	1,20
II. Gobierno Nacional Central	-8.039,7	-8.643,6	-5,31	-4,98
III. Consolidado Efectivo SPNF (I+II)	-6.831,2	-6.566,6	-4,51	-3,79
IV Privatizaciones	0,0	5.666,8	0,00	3,27
VII Consolidado Después de Privatizaciones (III+IV)	-6.831,2	899,8	-4,51	-0,52

Fuente: Confis- Documento "Plan Financiero 2000" 21 diciembre de 1999. Anexo Sector Público No Financiero 2000.

La reducción del déficit se debe a la aprobación de un presupuesto austero para el año 2000, en el cual no hay incremento salarial para aquellos empleados que devenguen más de dos salarios mínimos³²; al recaudo del impuesto a las transacciones financieras en el año 2000; a la creación del Fondo Nacional del Pasivo de Pensiones Territoriales – FNPPT, el cual genera un ahorro en seguridad social equivalente a 0.4% del PIB; al crecimiento nulo de las cuentas por pagar y, a la limitación de los gastos de funcionamiento en los departamentos y municipios.

El financiamiento de este déficit tendrá un programa más estricto que en el pasado. Los recursos corresponden a \$1.6 billones de crédito externo neto, los cuales son producto de \$5 billones de desembolsos menos \$3 billones de amortizaciones de crédito de largo plazo y de una reducción de \$365 mm de endeudamiento externo neto de corto plazo (cuadro 16).

Estos recursos son complementados con \$2.8 billones de crédito interno neto, el cual resulta de obtener desembolsos por \$10.3 billones y amortizaciones por \$7.6 billones. Las fuentes restantes de financiamiento están sustentadas en el programa de privatizaciones que asciende a \$5.7 billones (correspondiente a la venta de ISAGEN, ISA, Carbocol, instituciones financieras, y generadoras y

³² Esta instrucción ha sido dada al resto de las entidades descentralizadas de Estado y a los alcaldes y gobernadores.

distribuidoras de energía del sur y centro del país), y a una mayor acumulación de recursos de portafolio por \$3.5 billones.

Cuadro 16
Financiamiento del sector publico no financiero
Miles de millones de \$

CONCEPTO	1999	2000
FINANCIAMIENTO	7.171,0	6.565,0
1. CREDITO EXTERNO NETO	2.414,7	1.595,7
1.1 Mediano y Largo Plazo	2.858,0	1.960,9
1.1.1 Desembolsos	5.589,0	4.959,1
1.1.2 Amortizaciones	2.731,0	2.998,2
1.2 Corto Plazo Neto	-443,3	-365,3
2. CREDITO INTERNO NETO	5.920,4	2.774,9
2.1 Desembolsos	13.777,4	10.343,2
2.2 Amortizaciones	7.857,0	7.568,4
3. PRIVATIZACIONES	0,0	5.666,8
4. OTROS RECURSOS*	-1.164,0	-3.472,3

Fuente: Confis

Corresponde a recursos de portafolio

Nota: La cifra de privatizaciones no coincide con la del cuadro 18 debido a que aquel solo corresponde al Gobierno Central, por ende, en el se excluye el monto de la ETB.

1. Gobierno Nacional³³

El déficit del Gobierno Nacional para el año 2000 antes de préstamo neto se estima en \$8.5 billones, que equivale a 4.98% del PIB. Este resultado se origina en ingresos por \$22.9 billones (13.2% del PIB), y pagos por \$31.6 billones (18.2% del PIB). Esta diferencia se produce a pesar de que los ingresos crecen en 14% y los pagos en 12.2% (Cuadro 17).

El crecimiento de los recaudos se explica principalmente por un crecimiento de 21.5% en los ingresos tributarios, como consecuencia de la recuperación de los impuestos externos (IVA y gravámenes), que en conjunto aumentan en 46.4% con respecto a 1999. Los recaudos internos (IVA y renta) aumentan levemente por encima de la inflación (11.8%) y los restantes se estima que lo harán en 20.5%. Adicionalmente, debe destacarse la importancia de los nuevos recursos que generará la DIAN, como resultado de una mayor eficiencia en su gestión en la lucha contra el contrabando y la elusión de impuestos. El monto asociado a la elusión de impuestos asciende \$698.1 mm.

³³ Los porcentajes calculados en esta sección difieren de los del FMI, en razón a que éstos incluyen la información reciente que ya contiene una caída del 5.0% y los ajustes de ingresos y gastos del Gobierno Central y de las empresas descentralizadas.

Cuadro 17
Ingresos y gastos del gobierno nacional central 1999 - 2000

CONCEPTO	Miles de Millones \$		Crecim. % 99/2000 3= 2/1	% DEL PIB	
	Actual 1999 1	Actual 2000 2		Actual 1999 4	Actual 2000 5
1. INGRESOS TOTALES	20.119,8	22.953,6	14,7	13,3	13,2
INGRESOS CORRIENTES DE LA NACION	16.339,9	20.228,4	23,9	10,8	11,7
INGRESOS TRIBUTARIOS	16.036,9	19.466,0	21,5	10,6	11,2
Renta	6.307,2	7.008,8	11,1	4,2	4,0
IVA interno	4.540,9	4.987,9	9,8	3,0	2,9
IVA externo	1.867,1	2.679,2	43,5	1,2	1,6
Gravámen arancelario	1.360,2	2.046,6	50,5	0,9	1,2
Resto tributarios	1.961,4	2.744,3	40,8	1,3	1,6
INGRESOS NO TRIBUTARIOS	303,0	762,3	151,6	0,2	0,4
INGRESOS DE CAPITAL	3.779,9	2.725,2	-27,9	2,5	1,5
2. PAGOS TOTALES	28.159,9	31.601,2	12,2	18,6	18,2
PAGOS TOTALES SIN INTERESES*	23.207,3	24.639,9	6,2	14,9	14,2
PAGOS CORRIENTES DE LA NACION	26.117,8	29.075,4	11,3	17,3	16,8
INTERESES	4.952,6	6.961,4	40,6	3,3	4,0
Intereses deuda externa	1.435,3	2.145,1	49,5	1,0	1,2
Intereses deuda interna	3.517,4	4.650,3	32,2	2,3	2,7
Intereses deuda FOGAFIN	0,0	166,0		0,0	0,1
FUNCIONAMIENTO	21.165,2	22.114,0	4,5	14,0	12,8
Servicios personales	4.134,3	4.453,8	7,7	2,7	2,6
Transferencias	15.809,3	16.504,3	4,4	10,4	9,5
Gastos generales y otros	1.221,6	1.155,9	-5,4	0,8	0,7
INVERSION	2.042,1	2.525,8	23,7	1,4	1,5
3. DEFICIT O SUPERAVIT EFECTIVO (1-2)	-8.040,1	-8.643,6	7,5	-5,3	-4,98
4. PRESTAMO NETO	624,4	704,1	12,8	0,4	0,4
5. DEFICIT O SUPERAVIT TOTAL (3-4)	-8.664,6	-9.347,7	7,9	-5,7	-5,39

Fuente: Confis. Este cuadro corresponde a los cuadros 5 y 11 del documento "Plan Financiero 2000" 21 diciembre de 1999.

* No incluye sector financiero

El crecimiento de los ingresos no tributarios se explica principalmente por la inclusión del ingreso derivado de las licencias del sistema personalizado de comunicaciones (PCSs), y las cuotas restantes de la concesión de larga distancia.

Los recursos de capital, que en la vigencia que termina compensaron parte de la caída en los ingresos tributarios, en la próxima vigencia caerán en \$1 billón es decir 31.7% respecto a 1999. Esta disminución se debe a los menores excedentes que transfiere el Banco de la República, y a la imposibilidad de transferir recursos de Cajanal, ISAGEN, ISA y Telecom que en el pasado fueron un importante complemento de los ingresos tributarios. De esta forma, el rubro de recursos de capital dependerá de \$602 mm del Banco de la República³⁴, \$574 mm de Ecopetrol y \$239mm de establecimientos públicos, Bancoldex y otras empresas.

³⁴ En 1999 el Banco de la República le trasladó al Gobierno \$1.2 billones.

En la vigencia del año 2000 se estima que los pagos crecerán en 12.2% respecto a 1999. Es fundamental entender que este crecimiento resulta del comportamiento disímil de varios rubros, algunos de los cuales aumentan considerablemente, compensando el efecto de un drástico recorte en los gastos corrientes. En particular, los pagos de intereses aumentan en 40.6%, a causa del mayor servicio de la deuda externa y la mayor devaluación. Los pagos de funcionamiento sólo crecerán 4.4% debido en parte a la política de ajuste presupuestal y salarial del Gobierno. Otros rubros que reflejan un ajuste importante son el Fondo de Crédito Educativo, (por efecto de aplicación del Plan de Desarrollo “Cambio para Construir la Paz”), las menores transferencias a las entidades financieras del sector público³⁵ y la reducción de los gastos generales en 5.4%³⁶.

Es importante señalar que los pagos de inversión a cargo del Gobierno crecerán en 23.7%. Este crecimiento se debe en gran parte al elevado “rezago presupuestal” del año 1999 que debe ser pagado en la vigencia del 2000, el cual asciende a \$1.79 billones; a las necesidades de pagos para la reconstrucción de la zona del “Eje Cafetero” por \$517 mm; y a \$525.8 mm destinados para el Fondo de Emergencia Social. En los pagos de inversión del año 2000 también se incluyen \$70 mm con cargo a los programas del Fondo de Paz, financiados con los Bonos de Paz creados en la Ley 487 de 1998.

Para el año 2000, se estima un rezago de \$5.8 billones, equivalente a 3.4% del PIB³⁷. Con el fin de corregir este problema, el presupuesto del año 2000 se ajusta consistentemente con las disponibilidades reales de pago. En esta dirección, las cuentas por pagar aumentarán en 0.3% del PIB, por lo que es necesario llevar a cabo un aplazamiento presupuestal en un monto que no permita aumentar la deuda flotante.

Las necesidades de financiamiento del Gobierno Nacional para el 2000 ascenderán a \$9.34 billones, las cuales serán efectuadas con recursos de crédito externo neto por \$3 billones, con crédito interno neto por \$2.8 billones y recursos de privatizaciones por \$4 billones. De igual forma, se estima una acumulación de activos en el portafolio por \$695 mm (Cuadro 18).

³⁵ En el rubro de transferencias, se incluyen las pensiones de la Caja Agraria por \$125 mm, que será una obligación permanente de la Nación.

³⁶ Esta caída se explica fundamentalmente por la reducción de 13.9% en los gastos generales diferentes a militares cuyo crecimiento es de 39.2%

³⁷ El rezago total de 1999 que pasa para el 2000 es de \$4.7 billones equivalentes a 3.2% del PIB.

Cuadro 18
Financiamiento del gobierno nacional central 1999 - 2000

CONCEPTO	Miles de millones de \$		Crec. % 99/00 3=2/1	% del PIB	
	1999 1	Actual 2000 2		1999 4	Actual 2000 5
FINANCIAMIENTO	8.664,6	9.347,7	7.9	5,7	5,4
Crédito Externo Neto	3.116,6	3.040,5	-2,4	2,1	1,8
Desembolsos	4.711,1	4.832,6	2,6	3,1	2,8
Amortizaciones	1.594,5	1.792,2	12,4	1,1	1,0
Crédito Interno Neto	4.802,4	2.974,7	-38,1	3,2	1,7
Desembolsos	11.395,0	9.140,9	-19,8	7,5	5,3
Amortizaciones	6.592,6	6.166,3	-6,5	4,4	3,6
Privatizaciones y Venta de Activos	0,0	4.027,2		0,0	2,3
Carbocol	0,0	922,3		0,0	0,5
Generadoras y distribuidoras eléctricas	0,0	512,4		0,0	0,3
ISAGEN	0,0	789,0		0,0	0,5
ISA	0,0	778,8		0,0	0,4
Instituciones Financieras	0,0	1.024,7		0,0	0,6
Otros Recursos	745,6	-694,7	-193,2	0,5	-0,4

FUENTE: Confis. Este cuadro corresponde al cuadro 15 del documento "Plan Financiero 2000" 21 diciembre de 1999

Los recursos de crédito interno comprenden \$9.5 billones de desembolsos, incluidos los \$471 mm correspondientes a bonos de paz, y amortizaciones por \$6.4 billones. Buena parte de los desembolsos corresponden a colocaciones convenidas y forzosas con entidades como el ISS, Ecopetrol, Telecom, entre otras.

2. Sector descentralizado

El superávit que se calcula en el sector descentralizado para el año 2000 es de \$2.08 billones, equivalente a 1.2% del PIB. Este resultado es consecuencia de los superávit en la seguridad social (0.88%), Ecopetrol (0.63%) y el rubro denominado "entidades no incluidas", las cuales contienen el FAEP (con un superávit de 0.44% del PIB). Sin embargo, se presentan algunos balances negativos que reducen en buena proporción los anteriores resultados, como es el caso del déficit en regionales y locales (0.71%), sector eléctrico (0.20%) y el metro de Medellín (0.03%). Es importante destacar que en regionales y locales se incluye el Fondo Nacional de Regalías, el cual aporta un superávit de \$200 mm, con lo cual el déficit en este sector es menor en esa cantidad.

El superávit de seguridad social ha venido descendiendo como consecuencia del creciente déficit de salud en el ISS, el cual se explica por los elevados costos de prestación de estos servicios, el escaso control en la contratación de los mismos con otras entidades, la prohibición de la

Superintendencia de Salud de recibir nuevos afiliados y la acumulación de cuentas por pagar. Sin embargo, para ajustar el sector de seguridad social, el Gobierno ha estimado no financiar los faltantes presupuestales que no tengan una financiación sana. De esta forma, el balance de salud del ISS para la próxima vigencia se asume como equilibrado, lo cual hace que el superávit de este sector sea de \$1.53 billones (0.88% del PIB)³⁸. Por último, se debe mencionar que con el régimen de pensiones del ISS, para el año 2000, los pagos de los pensionados a cargo de la entidad crecerán a 36% de los rendimientos financieros, lo cual plantea la urgente necesidad de presentar un proyecto de Ley que reduzca el régimen de transición y la proposición de tasas de reemplazo acordes con los aportes de los futuros beneficiados.

En este balance están incluidos los recursos del producto del Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales³⁹, el cual aportará \$689 mm (0.4% PIB) y los recursos que conforman los patrimonios autónomos de los fondos de Telecom y Ecopetrol, los cuales presentarán un superávit equivalente a \$188 mm y \$394 mm, respectivamente.

En Ecopetrol se estima un superávit de \$1.1 billones, el cual se debe principalmente a la elevación del precio internacional del crudo, cuyo promedio para el 2000 se estima en US\$20 por barril⁴⁰. El superávit estimado permite elevar en \$723 mm el ahorro en el FAEP. Los pagos de inversión necesarios para lograr dicho superávit, la transferencia de \$574 mm al Gobierno Nacional por concepto de excedentes financieros y el pago de impuestos por \$195 mm, ascienden a \$1.08 billones⁴¹. Finalmente, es de anotar, que se contempla que los precios internos de los demás productos derivados de la empresa crezcan de acuerdo con la inflación.

El déficit en el rubro “regionales y locales” se debe a las menores transferencias por concepto de Situado Fiscal y del Fondo de Crédito Educativo en 0.48% del PIB, las cuales son parcialmente compensadas con la mayor participación a municipios (con 0.11% del PIB). El efecto de menores transferencias reduce los gastos de funcionamiento en 0.31% del PIB; sin embargo los pagos esperados de inversión se incrementan en 0.44% del PIB.

³⁸ El presupuesto presentado por la entidad presenta un déficit superior a los \$500 mm y no está financiado.

³⁹ Los recursos del Fondo Pensional Territorial provienen de la participación municipal \$173.7 mm, aportes del Fondo Nacional de Regalías \$40mm, ETB \$92.2 mm, loto único nacional \$313 mm, rendimientos financieros \$59.2 mm y la extinción de dominio \$11 mm.

⁴⁰ Corresponde al WTI.

3. Sector descentralizado

El superávit que se calcula en el sector descentralizado para el año 2000 es de \$1.4 billones, equivalente a 0.8% del PIB. Este resultado es consecuencia de los superávits en la seguridad social (0.84%), Ecopetrol (0.64%) y el rubro denominado “entidades no incluidas”, las cuales contienen el FAEP (con un superávit de 0.42% del PIB). Sin embargo, se presentan algunos balances negativos que reducen en buena proporción los anteriores resultados, como es el caso del déficit en regionales y locales (0.88%), sector eléctrico (0.31%) y el metro de Medellín (0.03%). Es importante destacar que en regionales y locales se incluye el Fondo Nacional de Regalías, el cual aporta un superávit de \$200 mm.

El superávit de seguridad social ha venido descendiendo como consecuencia del creciente déficit de salud en el ISS, el cual se explica por los elevados costos de prestación de estos servicios, el escaso control en la contratación de los mismos con otras entidades, la prohibición de la Superintendencia de Salud de recibir nuevos afiliados y la acumulación de cuentas por pagar. Sin embargo, para ajustar el sector de seguridad social, el Gobierno ha estimado no financiar los faltantes presupuestales que no tengan una financiación sana. De esta forma, el balance de salud del ISS para la próxima vigencia se asume como equilibrado, lo cual hace que el superávit de este sector sea de \$1.46 billones (0.84% del PIB)⁴². Por último, se debe mencionar que con el régimen de pensiones del ISS, para el año 2000, los pagos de los pensionados a cargo de la entidad representarán el 36% de los rendimientos financieros, lo cual plantea la urgente necesidad de presentar un proyecto de Ley que reduzca el régimen de transición y la proposición de tasas de reemplazo acordes con los aportes de los futuros beneficiados.

En este balance están incluidos los recursos del producto del Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales⁴³, el cual aportará \$689 mm (0.4% PIB) y los recursos que conforman los patrimonios autónomos de los fondos de Telecom y Ecopetrol, los cuales tendrán un superávit equivalente a \$188 mm y \$394 mm, respectivamente.

En Ecopetrol se estima un superávit de \$1.1 billones, el cual se debe principalmente a la elevación del precio internacional del crudo, cuyo promedio para el 2000 se estima en US\$20 por

⁴¹ Estas metas podrían revisarse teniendo en cuenta que el precio promedio para el año 2000 podría estar en los US\$23 por barril. Ello implicaría un incremento en el superávit del SPNF por \$604 mm (0.36% del PIB).

⁴² El presupuesto presentado por la entidad presenta un déficit superior a los \$500 mm y no está financiado.

barril⁴⁴. Este resultado es compatible con un ahorro de \$723 mm el ahorro en el FAEP. Los pagos de inversión necesarios para lograr el superávit de la empresa es de \$1.08 billones; esta inversión permite también la transferencia de \$574 mm al Gobierno Nacional por concepto de excedentes financieros y el pago de impuestos por \$195 mm. Finalmente, es de anotar, que se contempla que los precios internos de los demás productos derivados de la empresa crezcan de acuerdo con la inflación.

El déficit en el rubro “regionales y locales” se debe a las menores transferencias por concepto de Situado Fiscal y del Fondo de Crédito Educativo en 0.48% del PIB, las cuales son parcialmente compensadas con la mayor participación a municipios (con 0.11% del PIB). El efecto de menores transferencias reduce los gastos de funcionamiento en 0.31% del PIB; sin embargo los pagos esperados de inversión se incrementan en 0.44% del PIB.

E. AJUSTE EN EL SECTOR EDUCATIVO

La Constitución de 1991 determinó un porcentaje de los ingresos corrientes para el pago de la educación básica primaria denominado Situado Fiscal. Sin embargo, éste no ha sido suficiente para financiar los costos de la educación y ha sido necesario instrumentar mecanismos como los previstos en la Ley del Plan para completar la financiación del sector.

Este desequilibrio ha sido provocado básicamente por los siguientes factores:

- La nivelación salarial ordenada en 1995, que representó un incremento en los salarios de los docentes de 26% real, lo cual significó costos adicionales anuales cercanos a \$700 mm a precios de 1999.
- El crecimiento de los costos en los últimos años debido a los ascensos en el escalafón, equivalen a 5 puntos porcentuales reales, que en valor absoluto representan alrededor de \$150 mm.

⁴³ Los recursos del Fondo Pensional Territorial provienen de la participación municipal \$173.7 mm, aportes del Fondo Nacional de Regalías \$40mm, ETB \$92.2 mm, lote único nacional \$313 mm, rendimientos financieros \$59.2 mm y la extinción de dominio \$11 mm.

⁴⁴ Corresponde al WTI.

- A pesar de que el Situado Fiscal se mantiene como un porcentaje fijo de los ingresos corrientes nacionales desde 1996, debe financiar costos crecientes derivados de los aumentos de sueldos y ascensos en el escalafón. Es decir que mientras los costos de la nómina son crecientes y con tendencia definida, los ingresos son fluctuantes debido a los cambios que suelen presentar los ingresos corrientes del Gobierno.
- La multiplicidad de fuentes diluye la responsabilidad final del pago de los docentes, pues en la práctica, la mayoría de docentes que están a cargo de los entes territoriales y que deberían ser financiados con recursos municipales y departamentales, finalmente son pagados con recursos de la Nación.
- La expedición de normas sobre salarios y prestaciones se realiza sin considerar la sostenibilidad financiera futura y sin los debidos controles de calidad sobre los beneficiarios. Es el caso de la creación de la bonificación a los docentes que prestan servicio en zonas de alto riesgo establecida mediante decreto 707 de 1996, y la asignación de prima técnica al personal vinculado a la administración del sector educativo en las entidades territoriales. Estas prestaciones han sido asignadas con muy poca rigurosidad e inclusive en algunos casos sin tener la disponibilidad presupuestal, como lo exigen las normas. Mientras que la primera ha generado obligaciones a cargo del situado fiscal por \$81 mm, la segunda tiene reclamaciones judiciales que ascienden a \$67.5 mm.

Estos factores sumados a la inequidad e ineficiencia en la distribución de los recursos humanos y financieros en las entidades, no sólo ha reducido las oportunidades de los niños y jóvenes para acceder y permanecer en el sistema educativo, sino que ha sido necesario complementar los recursos del Situado Fiscal a partir de 1996. Es así como para 1999 se destinaron \$500 mm para otorgar créditos condonables a las entidades territoriales, en cumplimiento a lo establecido en la Ley del Plan de Desarrollo, recursos que según las proyecciones de costos de las entidades territoriales no son suficientes para cubrir las necesidades. Es así como quedan deudas pendientes a cargo del presupuesto nacional por cerca de \$180 mm, que corresponden básicamente a primas técnicas y bonificación por prestación de servicios en las zonas de alto riesgo, las cuales en la mayoría de los casos han sido asignadas sin disponibilidad presupuestal.

Para el año 2000 se tienen previstos \$641 mm los cuales deben ser suficientes conjuntamente con los recursos del Situado Fiscal para financiar los costos de la educación. Sin

embargo, para ello se requiere que las entidades territoriales en cumplimiento de la ley del Plan de Desarrollo, realicen acciones de racionalización del gasto a través del mejoramiento de la relación alumno - docente, entre otras, lo cual permitirá una mejor utilización del recurso humano y un ahorro en recursos financieros por las vacantes que se produzcan⁴⁵.

Estas acciones deben hacer parte del convenio de desempeño sobre el plan de racionalización educativa que suscribirá el Ministerio de Educación Nacional, el Departamento Nacional de Planeación y la Entidad Territorial, en cumplimiento de la Ley del Plan de Desarrollo. Es urgente que en estos convenios se incluyan las condiciones mediante las cuales las entidades territoriales se comprometan a adecuar sus plantas de personal docente, directivo y administrativo a las condiciones reales y eficientes de financiación y a las necesidades del servicio educativo.

La partida asignada para el año 2000 no es posible incrementarla debido a la difícil situación por la que atraviesan las finanzas públicas. Por esta razón y las consideraciones anteriores, el Ministerio de Educación como responsable de la política educativa del país y la Dirección de Apoyo Fiscal del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, conjuntamente con los órganos de control, pondrán en marcha mecanismos de seguimiento a los planes de racionalización para evitar crecimientos en las plantas de personal con cargo al Presupuesto Nacional.

Teniendo en cuenta que el Ministerio de Educación ha venido regulando las condiciones para la acreditación de programas de nivel superior, con lo cual se espera mejorar la calidad de los cursos que ofrecen a los maestros, tendrá también a su cargo conjuntamente con el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y el Departamento Nacional de Planeación, la misión de adecuar la normatividad salarial y prestacional vigente a las necesidades actuales y futuras de la educación. De esta forma, se espera que los recursos destinados a este sector se utilicen en forma más productiva en beneficio de la educación.

En el primer semestre del año 2000, se deberán presentar propuestas para modificar las normas sobre ascensos en el escalafón; bonificación a los docentes que prestan servicio en zonas de

⁴⁵ La racionalización de plantas de docentes departamentales, distritales y municipales del sector educativo, hace parte de una estrategia liderada por el Gobierno Nacional con el fin de brindar educación a los niños y jóvenes que gozan de la educación y, también a aquellos que deberán ser cubiertos por estos programas. Para ello, se pretende optimizar el uso de la infraestructura educativa y plantas de docentes llevando a cabo una redistribución de los recursos humanos y financieros. Con esta estrategia, además de obtener un importante ahorro para el Estado, se espera elevar la cobertura en cerca de un millón de cupos.

alto riesgo y sobre asignación de prima técnica al personal vinculado a la administración del servicio educativo en las entidades territoriales.

F. NECESIDADES DE REESTRUCTURACION DEL ISS Y LA CAJA DE PREVISIÓN SOCIAL

1. Salud ISS

De acuerdo con las proyecciones financieras el ISS presenta una situación insostenible para el año 2000, por cuanto los recursos destinados a la compra de servicios médicos, según las cifras del presupuesto ascienden a \$256 mm, y sólo alcanzan para cubrir las cuentas por pagar de esta vigencia de \$253 mm. Esto hace que el ISS no tenga recursos para nuevas compras de servicios médicos para atender a sus afiliados en el año 2000. Lo anterior es muy preocupante, teniendo en cuenta que en el mejor de los casos, el requerimiento por este concepto no es inferior a \$500 mm, si se hiciera un ajuste importante en las compras de servicios y a \$790 mm en caso contrario.

A lo anterior se suman las deudas por prestación de servicios médicos que no tienen respaldo presupuestal, y que según información del Instituto, a diciembre de 1999 serían alrededor de \$120 mm.

El problema del Instituto, de acuerdo con los diagnósticos realizados, se origina básicamente en tres factores:

- La falta de información de beneficiarios y afiliados, desafiliación, evasión y elusión, son parte de la causa del déficit. El problema de la información es el más relevante, pues el Seguro no sabe cuántos afiliados tiene, lo que dificulta ejercer controles sobre las cuentas que por prestación de servicios le pasan las entidades prestadoras del servicio de salud.
- La forma de contratación por adscripción y libre escogencia derivó en un desbordamiento de los gastos, porque unido al aumento de la demanda por servicios que se generó a causa de la facilidad de acceso a los mismos, no se ejerció un control médico y financiero sobre las IPS contratadas. Esto condujo a que muchas de ellas se excedieran en la facturación, especialmente en urgencias; que ante el deficiente servicio en el ISS, obligó a los usuarios a acudir a solicitar la prestación de estos servicios en otras clínicas.

- Otro aspecto importante en el origen del déficit son los elevados gastos de administración. Como se observa en el cuadro 19, su participación en el total del gasto ha venido creciendo de 24.7% en 1996 a 30% en el año 2000⁴⁶, cuando en las proyecciones de la Unidad de Pago por Capitación – UPC del Sistema de Seguridad Social, se calculó que los gastos de administración no podrían ser superiores a 15%⁴⁷.

De otro lado, a pesar de que el ISS ha adelantado programas para corregir el problema de evasión, elusión y morosidad, aún queda mucho por hacer para lograr una meta aceptable. Así mismo, la recesión económica ha generado reducciones en el nivel de los ingresos del ISS a lo cual se suma la deficiencia en el proceso de compensación con el FOSYGA.

A pesar de todos estos problemas es importante resaltar que el ISS en 1999 ha llevado a cabo una serie de acciones para enfrentar esta situación. Entre estas se encuentran las siguientes: mejoras en controles e información en el área de recaudos, pagos en mora, etc., para lo cual ha realizado contratos con firmas particulares y la DIAN; se ha reducido el número de IPS adscritas de 7.000 a 1.200 con ello se reduce el desbordamiento de gastos generado por el mecanismo de “libre adscripción y escogencia” y se han aplicado auditorías externas para la conciliación de cuentas; así mismo, la entidad ha diseñado un “plan de sistemas” con el ánimo de sanear financieramente y administrativamente al ISS.

Cuadro 19
Distribución de los gastos en la unidad de salud del ISS

Excluyendo Gastos Generales de Clínicas y CAAS de Funcionamiento :										
Miles de millones de \$										
	1996		1997		1998		1999		2000 (PROYECTO)	
TOTAL RECURSOS – SALUD	1,376.2	100.0%	1,743.1	100.0%	1,994.1	100.0%	2,245.1	100.0%	1,914.2	100.0%
Gastos de Funcionamiento o Admón	339.5	24.7%	463.4	26.6%	543.9	27.3%	554.5	24.7%	581.1	30.4%
- Pensiones exfuncionarios	110.8	8.1%	144.6	8.3%	192.4	9.6%	251.5	11.2%	305.4	16.0%
- Cesantías	59.3	4.3%	54.2	3.1%	87.7	4.4%	91.8	4.1%	40.2	2.1%
- Plan de vivienda	4.3	0.3%	7.5	0.4%	9.0	0.4%	11.2	0.5%	11.3	0.6%
- Otros	165.1	12.0%	257.2	14.8%	254.9	12.8%	200.0	8.9%	224.3	11.7%
Costo personal médico y Contratación civil médico	309.9	22.5%	383.7	22.0%	457.7	23.0%	540.6	24.1%	540.6	28.2%
Materiales médicos y equipos médicos	187.1	13.6%	202.4	11.6%	241.9	12.1%	313.4	14.0%	335.2	17.5%
Compra de servicios de salud	427.3	31.1%	526.4	30.2%	603.9	30.3%	606.6	27.0%	256.6	13.4%
Gastos Generales CAAS y Clínicas	47.6	3.5%	56.0	3.2%	65.3	3.3%	75.1	3.3%	75.1	3.9%
Licencias e incapacidades – FOSYGA	21.2	1.5%	30.0	1.7%	29.1	1.5%	99.5	4.4%	87.6	4.6%
Gastos de Inversión	43.6	3.2%	81.1	4.7%	52.3	2.6%	55.4	2.5%	38.0	2.0%

⁴⁶ En 1999, los costos administrativos descienden a 25% como consecuencia de ingresos esporádicos por valor de \$440 mm, provenientes de servicios de salud prestados a la ARP del Instituto por los años 1995 a 1998, ingresos por compensación excepcional de cotizaciones de vigencias anteriores y crédito recibido de la Nación por \$100 mil millones.

⁴⁷ Los elevados gastos de administración son el resultado de los regímenes especiales convencionales en lo referente a reconocimiento de primas de antigüedad, primas técnicas, sistema de retroactividad de cesantías y régimen especial de pensiones, entre otros beneficios.

2. Pensiones del ISS

En la Unidad de Pensiones del ISS, es importante señalar que debido a la caída en las cotizaciones de 1999, para la vigencia del año 2000 el pago de las pensiones requiere además de los ingresos por cotizaciones, la utilización de \$773.1 mm de los rendimientos financieros (80% del total), que se esperan recibir en la vigencia 2000. Se concluye que esta tendencia de crecimiento del gasto en pensiones, el cual no es compensado con el crecimiento en las cotizaciones, conlleva que a partir del año 2002 el ISS tendría que acudir a la redención de reservas para el pago de las mesadas pensionales.

Dada la actual situación, se requieren reformas estructurales adicionales a las ya puestas en ejecución por la actual administración en el sistema de salud del ISS, entre ellas la modificación al sistema salarial y prestacional, así como la implementación de un sistema de información de afiliados y beneficiarios. Lo anterior, debido a que la operación de ese negocio, que se compone de las unidades de EPS y de IPS, no es viable con el nivel actual de costos, por cuanto, la EPS como aseguradora carga con los excesivos costos laborales convencionales y de administración, principalmente concentrados en las clínicas del sistema de IPS.

De no aplicarse efectivamente estas reformas, la situación fiscal continuaría deteriorándose y el negocio de salud de la entidad quedaría en condiciones de insostenibilidad financiera, lo cual implicaría tomar medidas más costosas para la entidad y el país⁴⁸.

3. Caja Nacional de Previsión – Cajanal

Cajanal presenta en 1999 un déficit aproximado de \$80 mm, producto de una caída en el ingreso frente al valor programado para 1999 y de mayores gastos para la prestación de servicios médicos a los inicialmente programados.

Para la vigencia del año 2000, se estima que el ingreso de Cajanal sufragará los gastos correspondientes a la vigencia, esto si se cambia la forma de contratación de los servicios médicos que actualmente se adelanta con las IPS, tanto del sector público como del sector privado; pero seguirá con el déficit previsto para la presente vigencia de \$80 mm.

⁴⁸ Además de la separación financiera efectiva entre EPS e IPS del ISS se tendrían que desmontar las clínicas y otros centros de costos que no generen lo necesario para su propio sostenimiento financiero.

El problema financiero de Cajanal, básicamente se ha originado en los siguientes factores:

- Cajanal contrató para 1998 y 1999, con IPS, la prestación de servicios médicos de los niveles II y III de atención. Estos servicios son más costosos, por cuanto la contratación por actividad le permite a las IPS facturar la mayor cantidad de servicios en busca de mayores ingresos sin ningún control por parte de Cajanal.
- La mora en el pago de los aportes de municipios y gobernaciones que dependen del situado fiscal.
- La firma reciente de manera irregular de una Convención Colectiva, aún antes de ser transformada en Empresa Industrial y Comercial del Estado⁴⁹. La Convención podría generar mayores costos administrativos, por incrementos salariales pactados para el año 2000 mayores a la inflación esperada, auxilios especiales como bonificación por firma de convención, aporte al sindicato e incremento en el número de días de vacaciones en caso de que esta se aplicara⁵⁰. Las cargas salariales y prestacionales que se originen en la Convención Colectiva, pueden llevar a Cajanal a una situación insostenible de altos costos administrativos y deficiencia en la prestación de servicios de salud, lo cual agravaría la situación de la entidad. Sin embargo, en lo que hace referencia a dicha Convención está pendiente el pronunciamiento definitivo de las autoridades competentes.

Con el fin de que la entidad recupere en el mediano plazo su estabilidad financiera, se recomienda a Cajanal E.P.S., que en la adjudicación de contratos de servicios médicos con la red hospitalaria, se busque la reducción de sus costos, y de esta forma evite incurrir en déficit como ocurrió en la contratación realizada hasta 1999. Dichos contratos fueron lesivos para la entidad, y generaron la actual situación de déficit estimado de \$80 mm. Además, se requiere la implementación y puesta en marcha de un sistema ágil y confiable de información de afiliados y beneficiarios que permita mejorar el recaudo de aportes al Sistema de Seguridad Social.

⁴⁹ La Ley que transformó a Cajanal en empresa industrial y comercial del Estado, otorgó un año de plazo después la expedición de ésta para perfeccionar dicha transformación. La convención se firmó en el primer semestre de 1999, antes de terminar el periodo previsto (31 de diciembre de 1999). Además, la entidad para firmar la convención requería la autorización del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y el concepto de viabilidad financiera del Ministerio de Hacienda. Estas autorizaciones fueron solicitadas después de firmar la convención.

⁵⁰ Es importante aclarar que esta convención por ahora no está generando efectos fiscales, sin embargo es un contingente que puede afectar el balance de la Seguridad Social.

Asimismo, se recomienda que la empresa revise los activos improductivos como lotes, terrenos, clínicas, con el fin de que adelante un plan de enajenación de éstos antes de finalizar el año 2000, y de esta forma obtener liquidez y financiar el déficit acumulado.

G. MEDIDAS QUE SUSTENTAN EL BALANCE FISCAL DEL AÑO 2000

Los resultados presentados para la vigencia del año 2000 están condicionados a las siguientes medidas:

- *Presupuesto del año 2000, “Presupuesto de la verdad”*. En el cual se incluye un esfuerzo importante en la política salarial y en los gastos generales del Gobierno Central. El monto total de apropiaciones presupuestales para el año 2000 apenas supera en 2.1% las de 1999, incluyendo el servicio de la deuda, y se reduce en 3.0% cuando ésta no se incluye. En términos reales esto implica una reducción del presupuesto de 11.8%. Los gastos generales y la inversión presupuestados presentan disminuciones de 20.4% y 18.9%, respectivamente, en comparación con el presupuesto del año anterior. En general todos los rubros presentan tasas de crecimiento inferiores a las presentadas en 1999.

- *Aplazamiento de apropiaciones presupuestales del Gobierno para no aumentar la deuda flotante*. Se requiere el aplazamiento de algunas partidas presupuestales en un monto equivalente tal que no se aumente el rezago presupuestal ni la deuda flotante.

- *Instrucciones a los gerentes de las empresas descentralizadas, alcaldes y gobernadores para llevar a cabo ajustes en sus plantas de personal y aplicar la misma política salarial del Gobierno*. Este tema será tratado posteriormente por el Gobierno en otro documento Conpes.

- *Reducción de un 5% en los gastos generales de todas las entidades descentralizadas*. El incremento en gastos generales de estas entidades deberá ser consistente con el ajuste llevado a cabo por el Gobierno. El Ministerio de Hacienda y Crédito Público expedirá una resolución según la cual la aprobación de los presupuestos de empresas industriales y comerciales del estado se hará con un recorte adicional de 5% en gastos generales frente al presupuesto ajustado previamente por el Confis.

- *Creación y reglamentación del Fondo de Pasivos Pensionales Territoriales*: Este se alimentará con los recursos de las transferencias territoriales y aportes de las entidades beneficiarias. Con su creación se mejora el balance de la seguridad social en 0.4% del PIB.

- *Las metas de Ecopetrol*: Es indispensable que la empresa se comprometa con las siguientes metas:

- La transferencia de \$573 mm al Gobierno Nacional por concepto de excedentes financieros.
- Cancelar por concepto de impuesto a la renta la suma de \$259 mm. En caso de que la empresa no cancele este monto, deberá aumentar el superávit a su cargo en la misma suma.
- Comprometerse con un superávit de \$1.1 billones, el cual estará garantizado con el cupo de inversión aprobado por el Departamento Nacional de Planeación, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, y el Confis.
- El saldo de cuentas por pagar a diciembre 2000 deberá ser menor en \$30 mm al observado el 31 de diciembre de 1999.

- *Reglamentación del Fondo Pensional de Ecopetrol y Telecom*: Estos Fondos se crean para financiar las *obligaciones* laborales, cuyo monto estimado alcanza \$8.2 billones⁵¹. Su aporte al balance de seguridad social es de 0.4% del PIB.

- *Aplicación de las recomendaciones en lo referente a ahorro de planta de maestros y aplicación del traslado de maestros*. Se espera obtener un ahorro de \$180 mm (0.12% del PIB) en lo que anteriormente se conocía como el FEC (en la actualidad Fondo de Crédito Educativo), como consecuencia del traslado de maestros de departamentos con “superávit” a departamentos con “déficit” de educadores. Como medida urgente para enfrentar este faltante, el CONPES recomienda que en los convenios de desempeño entre la Nación y los departamentos que se perfeccionen a partir de la fecha, la inclusión indispensable del compromiso de adecuar las plantas de docentes a las necesidades del servicio educativo, tomando en consideración la relación alumno/profesor.

- *Reestructuración de las unidades de salud y pensiones del ISS*. El CONPES recomienda la conformación de una comisión de reestructuración de la unidad de salud del ISS, la cual estará integrada por el Presidente del ISS, el Director General del Departamento Nacional de Planeación (o su delegado), el Ministro de Hacienda y Crédito Público (o su delegado), el Ministro de Salud (o

su delegado), el Superintendente Bancario (o su delegado) y el Ministro de Trabajo y Seguridad Social (o su delegado). El objetivo de esta comisión es presentar antes del 30 de junio un paquete de medidas administrativas y legales que indiquen la reducción de los costos en las IPS del ISS, hagan transparente su sistema de compra de servicios y provean planes para reducir la planta de personal y el costo de ésta. Esta comisión también deberá presentar un informe sobre el desarrollo del “plan sistemas” en la EPS.

- *Reestructuración de las unidades de salud y pensiones de Cajanal.* El CONPES recomienda la conformación de una comisión de reestructuración de la unidad de salud y pensiones de Cajanal, la cual estará integrada por el Director de Cajanal, el Director General del Departamento Nacional de Planeación (o su delegado), el Ministro de Hacienda y Crédito Público (o su delegado), el Ministro de Salud (o su delegado), el Superintendente Bancario (o su delegado), y el Ministro de Trabajo y Seguridad Social (o su delegado). El objetivo de esta comisión es presentar antes del 30 de junio un paquete de medidas administrativas y legales que permitan una reducción de los costos de Cajanal, hagan transparente su sistema de compra de servicios y provean planes para reducir la planta de personal y el costo de ésta.

- *Aprobación del proyecto de reforma a la Ley 136 de 1994.* La aprobación de esta iniciativa le permitirá a los municipios y departamentos ajustar sus gastos de funcionamiento a sus esfuerzos de tributación y, simultáneamente, utilizar los recursos de las transferencias para inversión social y de infraestructura.

- *Ejecución del programa de privatizaciones.* La financiación del déficit fiscal está condicionada, al cumplimiento del programa de privatizaciones, y a que los activos en cuestión alcancen el valor imputado en el balance. De lo contrario, el Gobierno tendrá que aplicar medidas compensatorias de tal forma que no se ponga en peligro la reactivación y la meta de crecimiento del año 2000⁵².

De no tomarse estas decisiones, el déficit fiscal aumentaría en dos puntos del PIB respecto a la meta prevista por el Confis (3.6% del PIB) y las necesidades de financiamiento se incrementarían en cerca de 3.5% del PIB, afectando seriamente la inversión y el crecimiento económico.

⁵¹ Los cálculos actuariales se encuentran en revisión.

⁵² Existen grandes restricciones en el mercado internacional para obtener recursos de crédito. Un mayor endeudamiento interno elevaría la tasa de interés y afectaría negativamente la inversión.

VI. RECOMENDACIONES

Teniendo en cuenta las consideraciones descritas en este documento, el Departamento Nacional de Planeación recomienda al Conpes:

1. Que se adopte un cronograma para la pronta privatización de la banca pública y de las empresas Isagén, ISA, Carbocol y otras generadoras y distribuidoras de energía del sur y centro del país.
2. Que en los convenios de desempeño entre la nación y los departamentos que se perfeccionen a partir de la fecha, se incluya el compromiso de adecuar las plantas de personal docente, directivo y administrativo a las condiciones reales y eficientes de financiación y a las necesidades del servicio educativo de la región en cuestión.
3. Que los niveles descentralizados y subnacionales de gobierno adopten la misma política de incrementos salariales que está aplicando el Gobierno Nacional.
4. Que el Ministerio de Educación, conjuntamente con el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y el Departamento Nacional de Planeación adecuen la normatividad salarial y prestacional vigente a las necesidades actuales y futuras de la educación.
5. La conformación de una comisión de reestructuración de la unidad de salud del ISS, cuyo objetivo es presentar antes del 30 de junio un paquete de medidas administrativas y legales que indiquen la reducción de los costos en las IPS del ISS, hagan transparente su sistema de compra de servicios y que provean planes para reducir la planta de personal y el costo de ésta.
6. La conformación de una comisión de reestructuración de la unidad de salud y pensiones de Cajanal, cuyo objetivo es presentar antes del 30 de junio un paquete de medidas administrativas y legales que permitan una reducción de los costos de Cajanal, hagan transparente su sistema de compra de servicios y provean planes para reducir la planta de personal y el costo de ésta.
7. Que se preste todo el apoyo a:
 - a) La modificación de los artículos 356, 357 y 358 de la Constitución Política para reformar las transferencias territoriales, teniendo en cuenta que el éxito del ajuste fiscal depende en buena parte de dicha modificación.
 - b) La agenda legislativa que cursa actualmente en el Congreso, dada su importancia para el cumplimiento de las metas acordadas con el FMI y su incidencia sobre la estabilidad fiscal en el mediano y largo plazo. Esta agenda comprende los proyectos de:

- *Reforma a la Ley 100 de 1993*, con base en la cual se busca prevenir que el pasivo pensional continúe por el camino que lo está llevando a ser la próxima fuente de inestabilidad fiscal;
- *El Proyecto de Ley 3599 de 1999*, “por medio del cual se fija el régimen propio del monopolio rentístico de juegos de suerte y azar”, que tiene como objetivo elevar las rentas cedidas a la salud y a fortalecer los fiscos departamentales;
- *El Proyecto de Ley 4699 de 1999*, “por el cual se reforma parcialmente la Ley 136 de 1994, el decreto extraordinario 1222 de 1986 y el decreto 1421 de 1993, mediante el cual se dictan normas tendientes a fortalecer la descentralización a través del saneamiento fiscal de las entidades territoriales”.
- *El Proyecto de Ley 219* “por medio del cual se dictan disposiciones tendientes a racionalizar el gasto público”. Entre otras: la eliminación del régimen de retroactividad en las cesantías, que ha significado una fuente de deterioro para las finanzas de numerosas entidades del sector público y la disposición de mecanismos de control para garantizar que los beneficios convencionales estén acordes con la realidad y capacidad fiscal de las entidades públicas.