

Gestión pública canadiense Vs. gestión pública colombiana: el manejo de las finanzas públicas*

Canadian public management versus colombian public management: managing public finances

Rosa Evelia Sánchez

Economista, Magíster en Ingeniería de Sistemas,
Profesora tiempo completo USB
resanche@usb.edu.co

Grupo de investigación *Desarrollo socioeconómico en comunidades rurales*
Universidad de San Buenaventura Cali

Resumen

Cuando se analiza comparativamente el paradigma de administración pública que tienen los canadienses frente al de los colombianos, este último representado en el proyecto de gobierno del Presidente Álvaro Uribe (DNP, Bases del Plan Nacional de Desarrollo, 2002), se puede concluir que aunque teóricamente presentan puntos de convergencia, las condiciones iniciales que tiene cada país para aplicar su paradigma son muy diferentes, lo cual ha sido clave en el éxito canadiense y puede colocar limitantes para Colombia. Del éxito del gobierno federal de Canadá se puede inferir que no es solamente realizando nuevas reformas tributarias que acaben de deteriorar la demanda agregada doméstica como se resolverán los embrollos fiscales del gobierno; hay que crear condiciones que le permitan al sector productivo y a la población colombiana asumir la carga tributaria que se requiere para apoyar la generación de un superávit primario y reducir de esta manera el déficit total, con las implicaciones positivas que esto tiene sobre el endeudamiento público.¹

Palabras clave: Gasto Público, ingresos públicos, deuda pública, Canadá, Colombia.

Abstract

When making a comparative analysis between the Canadian public administration paradigm and its Colombian counterpart, represented by President Alvaro Uribe's Government Plan (National Planning Department, Basis for the National Development Plan, 2002) one can conclude that, despite the fact there are converging points, theoretically speaking, each country's initial conditions to apply its paradigm are very different. This is the key issue in Canada's success, becoming a limitation in the Colombian case. It can be inferred from the success of the Canadian Federal government that is not only through new tax reforms, which end up diminishing domestic aggregate demand, how the government's fiscal mess is solved. Appropriate conditions must be established which will allow for the productive sector and the Colombian population to assume the tax burden required in order to generate a primary surplus and thus reduce the total deficit, along with the positive implications it will have over public debt.

Key Words: Public Expenditures, Public Revenue, Public Debt, Canada, Colombia

* Este artículo es producto de la investigación sobre gestión pública financiada por el Faculty Research Program, 2002, de la Embajada Canadiense, a cuya institución expreso mis más sinceros agradecimientos. Igualmente, agradezco la colaboración de Jaime Flórez B., auxiliar de investigaciones y estudiante de séptimo semestre de Economía de la Universidad Autónoma de Occidente; y de Elizabeth Aponte, investigadora y profesora de teoría y política fiscal de la Universidad Autónoma de Occidente, quien leyó este trabajo y le hizo valiosos aportes.

Fecha de recepción: Marzo de 2004

Aceptado para su publicación: Junio 2 de 2004

1 Para ver estadísticas pertinentes a esta investigación se sugiere consultar el documento SANCHEZ, Rosa. *Gestión pública canadiense Vs. gestión pública colombiana: el manejo de las finanzas públicas*, radicado en el CIB-USB, o consultar a la autora.

Introducción

El desarrollo en los países del llamado Tercer Mundo ha estado caracterizado por la pequeña capacidad de sus gobiernos para ayudar en la superación de los problemas propios de estas economías.

Lo anterior se hace evidente en Colombia, que ha exhibido durante los últimos años crecientes tasas de desempleo, llegando al 20% en algunos períodos y a un nivel de endeudamiento público cercano al 50%, lo que lógicamente redundará en que las líneas de pobreza sean cada vez mayores (Congreso Anif - Fedesarrollo, enero de 2002).

En los países industrializados, cuando su socioeconomía presenta indicios de situaciones parecidas a la colombiana, la administración pública aplica medidas que proveen soluciones efectivas. Tal es el caso del gobierno federal canadiense, que llegó a presentar niveles de endeudamiento público del 72% en 1995 y que sin embargo en 1997 ya contaba con superávit fiscal, fortaleciendo el proceso que ha llevado esta nación a ocupar los primeros lugares en desarrollo humano, acorde con el PNUD (Informe de Desarrollo Humano, 2001).

A través de la metodología para la construcción de indicadores, sugerida por el DNP-UDT, (*Técnicas para el análisis de la gestión económica y financiera de las entidades territoriales*, www.dnp.gov.co, marzo 2002), en este trabajo se identifican cuáles son las condiciones que han propiciado el éxito de la administración pública canadiense y se analiza la estructura de las finanzas públicas tanto de Canadá como de Colombia durante el período 1993-

2001, haciendo un intento por formular posibles soluciones a la crisis colombiana, con base en aspectos pertinentes de aplicar en una nación como la nuestra, tomados de la experiencia del Canadá, sin olvidar las grandes diferencias existentes entre estos dos países, las cuales podrían llegar a hacer inaplicables ciertas medidas que sólo son viables en naciones desarrolladas.

Marco conceptual

Lo primero que debe advertirse en el desarrollo de esta investigación es que las unidades de análisis son totalmente diferentes desde el punto de vista social y económico, ya que Canadá hace parte del grupo de las naciones más industrializadas del mundo, mientras que Colombia está dentro del grupo de países llamados en desarrollo.

El debate sobre la conveniencia o no de la intervención del Estado –y el papel que debe jugar este en la determinación del desarrollo de una nación– es amplio y divergente. Sin embargo, en la realización de la presente investigación, se parte de la afirmación hecha por los profesores Samuelson y Nordaus (1999), quienes afirman que el decir “ningún nuevo impuesto” o “equilibrar el presupuesto” son frases simplistas que no recogen la seria cuestión de la política económica de los gobiernos. Si las naciones quieren dedicar más recursos a la sanidad pública, a la reducción del hambre, a la defensa de la soberanía nacional, a la protección del medio ambiente o a la educación de los jóvenes, etc., “ten-

drán que modifica sus impuestos, su gasto o sus reglamentaciones. El trueno de la historia mundial se oye en la política fiscal porque los impuestos y el gasto son poderosos instrumentos de cambio social”.

Desde el punto de vista económico, el que una nación sea desarrollada y otra se caracterice por la capacidad de la primera para generar un crecimiento del capital y del trabajo junto con el progreso técnico, lo cual, acorde con la teoría del profesor Solow (Dornbusch R., Fischer S., Startz R., 2002), es causa del crecimiento económico de un país. De los tres factores el menos determinante es la acumulación de capital y el de mayor peso es el progreso técnico.

Naturalmente, además de los factores mencionados en el trabajo del profesor Solow, existen otros elementos fundamentales para el desarrollo de las naciones industrializadas como los recursos naturales y el capital humano. Con respecto a este último, se hace énfasis en que el trabajo en bruto es menos importante que las cualificaciones y el talento de los trabajadores, los cuales se aumentan a partir de la inversión en capital humano por medio de la educación, la formación en el trabajo y la inversión física (en los países pobres, la inversión en sanidad contribuye enormemente a aumentar el capital humano) (Dornbusch R., Fischer S., Startz R., 2002).

Ahora, dada la condición de país industrializado que tiene Canadá, la pregunta que se genera a partir de lo anterior es ¿hasta dónde el manejo fiscal del gobierno canadiense, a través del gasto y los impuestos, apoyó y fomentó la generación y consolidación de los factores de-

terminantes para el crecimiento económico? ¿Es el progreso económico de esta nación un elemento fundamental para que el gobierno pueda mantener unas sanas finanzas públicas a partir de la capacidad de tributación de los pagadores de sus impuestos? A partir del estudio de la estructura de gastos e ingresos del gobierno federal de Canadá se tratará de dar respuestas a estas preguntas.

Por otro lado, Salmuelson y Nordhaus (1999), hacen hincapié en que “los países pobres tienen grandes dificultades para combinar los cuatro elementos del progreso: El trabajo, el capital, los recursos y la innovación; a los que hay que añadir las dificultades que los llevan a permanecer en el `círculo vicioso de la pobreza´ ... las rentas bajas generan un bajo ahorro; el bajo ahorro retrasa el crecimiento del capital; el insuficiente capital impide introducir una nueva maquinaria y acelerar el crecimiento de la productividad y la baja productividad conduce a la baja renta. Existen otros elementos de la pobreza que se autorrefuerzan. La pobreza va acompañada de bajos niveles de estudios y cualificaciones, los cuales impiden a su vez adoptar las nuevas y mejores tecnologías y aceleran el crecimiento demográfico, el cual absorbe a su vez las mejoras en el nivel de vida y la producción de alimentos”.

Dado que Colombia es un país en desarrollo se asume que tiene las características arriba mencionadas.

Con el fin de comparar el manejo de las finanzas públicas colombianas con el de las canadienses, se analizará la estructura de gastos e ingresos del gobierno colombiano y se intentará dar respuestas a las siguientes pregun-

tas: ¿hasta dónde el manejo fiscal del gobierno colombiano, a través del gasto y los impuestos, no ha fomentado la generación y consolidación de los factores determinantes para el crecimiento económico? ¿Es su progreso económico un requisito fundamental para poder sanear sus finanzas y mantenerlas equilibradas a partir de la capacidad de tributación de los pagadores de sus impuestos?

Marco metodológico

Como herramienta básica para realizar el análisis de las finanzas públicas del gobierno federal de Canadá y del gobierno central de Colombia se utilizará la metodología recomendada por el Departamento Nacional de Planeación en DNP-UDT, (*Técnicas de análisis y gestión económica y financiera de las entidades territoriales*, 2001), de cuya guía se seleccionaron los indicadores y conceptos aplicables y pertinentes a la estructura de las finanzas de los estamentos de la administración pública que aquí competen.

El cálculo de tales indicadores tiene dos objetivos: uno descriptivo y otro comparativo.

Indicadores como la variación marginal del recaudo real y la tasa de crecimiento promedio del recaudo se estiman con el objeto de describir el comportamiento del recaudo en los países bajo consideración, lo cual permitirá identificar períodos con fluctuaciones significativas que deben tener una clara explicación.

La inversión per cápita y los pagos de funcionamiento son indicadores que se calculan con

el fin de describir y dar una idea de hasta dónde los gastos burocráticos pesan dentro del gasto total y cómo pueden ser estos o no estar desproporcionados con la inversión del gobierno.

La elasticidad del recaudo de los impuestos es un indicador que permitirá evaluar si este ha sido un requisito básico para la recuperación fiscal canadiense y qué se puede esperar en este mismo sentido para Colombia.

Una comparación de la participación porcentual de cada impuesto en los ingresos tributarios entre los dos países, así como la de cada rubro del presupuesto de gastos dentro del total, permitirá responder a la pregunta formulada anteriormente, acerca del grado de fomento que la política fiscal de cada nación hace con respecto a la generación y consolidación de los factores determinantes del crecimiento económico, acorde con el marco conceptual referenciado.

La carga tributaria per cápita es un indicador a través del cual se hará una comparación entre los dos países estudiados, para identificar su comportamiento teniendo en cuenta los factores que desde el análisis económico, pueden explicar las posibles diferencias. El servicio a la deuda y el balance fiscal (déficit o superávit), son indicadores que se estiman con el fin de describir el estado de las finanzas públicas de cada nación durante el período analizado y buscar los factores que explican el comportamiento de tales cifras, tratando de identificar características en la situación de un país que pueden ser comunes o no al otro, lo que permitirá inferir si en ambos se puede dar el mismo manejo a estos problemas.

En general, todos los indicadores que se calculan con el objetivo de hacer comparaciones tienen el ambicioso propósito de permitir identificar factores de la experiencia canadiense que puedan ser aplicables en Colombia, teniendo en cuenta las restricciones de tipo teórico identificadas por Samuelson, a quien se citó en el marco conceptual de esta investigación.

El paradigma de la gestión pública

Conocer el paradigma de la gestión pública canadiense y colombiana permitirá identificar puntos de convergencia y aspectos diferentes en el gobierno de cada país analizado. Además, desde el caso canadiense, se plantearán orientaciones que apoyen al gobierno Uribe en la implementación de una política fiscal enfocada a la consecución de su paradigma.

Canadá

Acorde con Borins Sandford (2002), la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), que reúne a los países más industrializados de Europa, Norte América y el Pacífico, en su reporte *Governance in transition: Public Management Reforms in OECD Countries* (1995), afirma que un nuevo paradigma ha emergido para la administración pública que apunta "al fomento de [...] un sector público menos centralizado". Con base en la anterior conferencia y las observaciones que de ella hizo la Commonwealth Association for Public Administration and Management (Capam),

que incluye 54 países de los cuales cuatro son de la OCDE (Australia, Canadá, Nueva Zelanda y Reino Unido), Borins resume el "nuevo paradigma en administración pública, que incluye:

- Proveer alta calidad de servicios que las ciudades valoran;
- Demandar, medir y premiar el mejoramiento de la ejecución individual y organizacional,
- Abogar por un manejo autónomo, particularmente para reducir controles de agencias centrales,
- Reconocer la importancia de proveer recursos humanos y tecnológicos que los administradores necesitan para cumplir con la ejecución de sus objetivos, y
- Mantener la receptividad para la competencia y mentalidad abierta acerca de cuál propósito público debería ser ejecutado por servidores públicos como opuestos al sector privado u organizaciones no gubernamentales".

Para Borins Sandford, esta nueva concepción se puede resumir en la frase del vicepresidente de los Estados Unidos, Al Gore, "gobierno que trabaja mejor y cuesta menos...". Bajo el modelo tradicional, se esperaba de los servidores públicos que dieran consejos objetivos y profesionales a los políticos y que implementaran las decisiones tomadas por ellos, en retorno deberían esperar trabajar en el anonimato con seguridad del ejercicio. Una seguridad del ejercicio específicamente referida a cambios de gobierno y de esto dependía el tiempo de vida del empleo. El nuevo acuerdo (paradigma), mientras reconoce el valor de un

servicio público profesional, pone más énfasis sobre el mejoramiento que cualifica y reduce el costo del servicio público. Este es tácito acerca de la vida del empleo. Verdaderamente, combinando el recorte de presupuesto necesario para el balance fiscal y la aplicación de información tecnológica es posible reducir el tamaño del servicio público en un número de años, bajo un equilibrio alcanzado. El nuevo modelo en administración pública puede ser entendido con un acuerdo general entre sociedad y servicio público.

Colombia

Por su parte, el paradigma de Administración Pública para Colombia está especificado por el Departamento Nacional de Planeación (DNP), que afirma: “El gobierno impulsará una reforma integral de la administración pública y liderará una transformación del ordenamiento territorial y de las relaciones entre los municipios, departamentos y la nación”. En resumen, los principios que guiarán las reformas de la administración pública consignados en la propuesta del presidente Uribe son:

Renovación de la administración pública

Colombia requiere un Estado comprometido con la construcción de la ciudadanía, con vocación y acento social, y guiado por los principios de austeridad, probidad y eficiencia. El objetivo último de la renovación de la administración pública será la construcción de una nación socialmente justa, geográficamente equilibrada y capaz de aprovechar los recursos naturales y humanos.

Descentralización y desarrollo territorial

Se promoverá una política a través de tres líneas estratégicas:

- a. Fortalecimiento de la democracia local y participación de la sociedad civil en la gestión pública.
- b. Profundización de la descentralización administrativa y fiscal.
- c. Ordenamiento territorial.

Como puede observarse, el nuevo paradigma que plantea desarrollar el gobierno de Uribe para el ejercicio de la gestión pública, teóricamente no parece entrar en contradicción con el ideal que al respecto tienen las naciones desarrolladas, especialmente en lo que se refiere a la austeridad, el mejoramiento en la calidad, la eficiencia de los servicios públicos, el reconocimiento en la gestión individual e institucional de los servidores públicos y el privilegio de una autonomía y descentralización de la gestión gubernamental.

Efectivamente, en Colombia también se busca lo expresado por el vicepresidente de los Estados Unidos: “un gobierno que trabaje mejor y cueste menos”. Asimismo, acorde con lo expresado por el presidente Alvaro Uribe, se trata de dar mayor control y participación a la sociedad civil en la gestión pública.

Sin embargo, aunque el paradigma tiene grandes similitudes en su expresión, se hace necesario conocer las condiciones que llevaron a cada país a emprender y alcanzar su respectiva reforma del servicio público. Es importante tener en cuenta que con el análisis de la estructura de las finanzas públicas, período 1993-2001, no se pretende evaluar el programa del presidente Uribe, puesto que este apenas comienza.

El gran propósito es conocer la experiencia canadiense dentro del marco conceptual da-

do por la gestión pública de las naciones industrializadas y por la teoría económica de crecimiento, con la esperanza de poder identificar aspectos que no se han aplicado en las finanzas públicas colombianas y que podrían ser de utilidad para el cumplimiento de la gestión del presidente Uribe, sin olvidar la posición de Colombia como país en vía de desarrollo y con problemas inherentes a su condición, los cuales ya fueron esbozados en el marco conceptual de esta investigación.

Resultados de la gestión pública ente 1993-2001

Se tomará el período 1993-2001 por ser uno de los más representativos en la crisis fiscal colombiana (que se pronuncia en 1997 y que

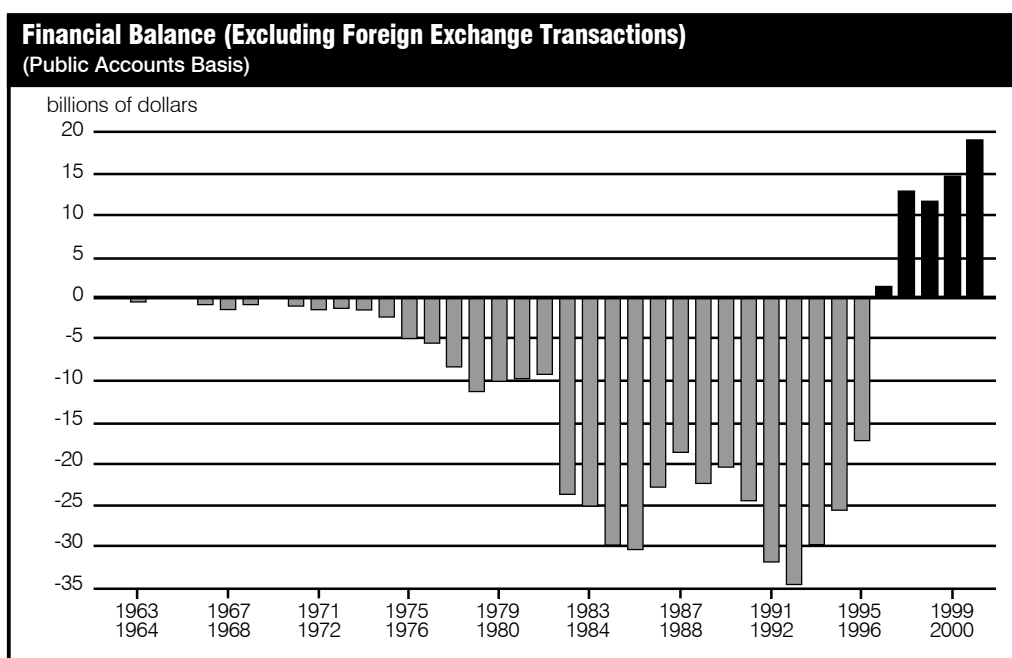
todavía no termina) y en la crisis fiscal canadiense que ha logrado superarse con éxito desde 1997.

Canadá

Tal como puede observarse en el Gráfico 1, Canadá presentó un gran déficit fiscal desde los años 80, el cual alcanzó su mayor valor a inicios de los 90, donde –de acuerdo con Borins (Borins Sandford, 2002, p. 7)– su economía entró en recesión y el déficit federal pasó de \$30 billones en 1991 a 440 billones en 1993, aproximadamente el 6% del producto doméstico (Gross Domestic Product-GDP).

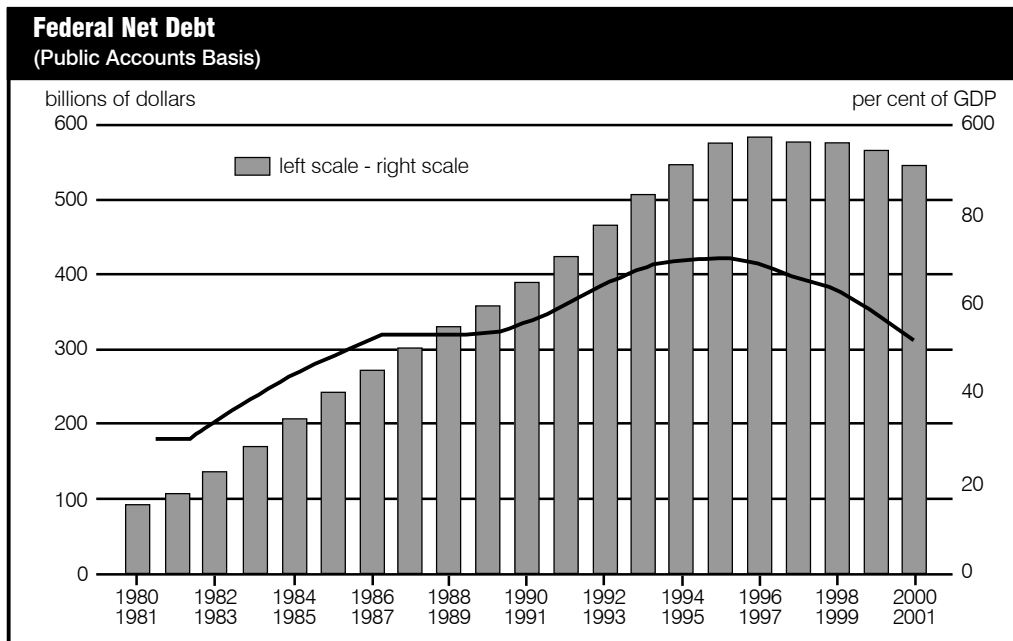
El resultado de los años de déficit fue que el acumulado de la deuda federal y provincial casi igualaran el GDP, que para 1995, a precios de mercado, era de \$750 billones. La deuda federal fue de \$541 billones (72% del

Gráfico 1
Balance fiscal del gobierno federal



FUENTE: Departamento de Finanzas de Canadá: The Economic and Fiscal Update, 2000-01.

Gráfico 2
La deuda como proporción del GDP



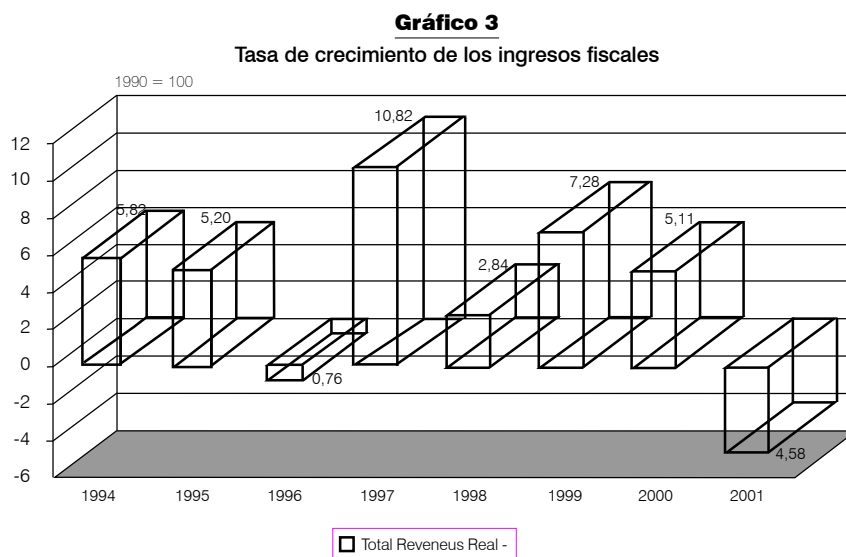
GDP), la deuda provincial fue de \$182 billones (24% del GDP) y la deuda del gobierno local fue de \$24 billones (3% del GDP) (Gráfico 2).

Cuando las finanzas públicas de un país combinan un amplio déficit fiscal con un fuerte endeudamiento, que alcanza niveles que comprometen el 100% de su producto y en seis años logra reducirla al 51,8% de la producción, exhibiendo superávit fiscal durante el mismo período (estadísticas de Canadá, sector público financiero, 2000-2001), la primera pregunta que aparece es ¿cuál fue la gestión pública que logró reducir este nivel de endeudamiento y generar un balance fiscal favorable?

Según Borins (2002), el gobierno federal canadiense emprendió el *review program* (programa de revisión) desde 1994, orientado a restablecer el balance fiscal, lo que implicó que

los ministros y servidores públicos se preguntaran si los programas de gobierno estaban teniendo uso todavía y si de todos modos estos programas deberían ser responsabilidad del gobierno federal, provincial o del sector privado. Las preguntas fundamentales en esta tarea se orientaron a examinar:

- Los intereses públicos: ¿es la actividad todavía usada por la sociedad?
- El papel del gobierno: ¿debería el gobierno estar involucrado en esta actividad?
- ¿Es el gobierno federal el nivel apropiado para esta actividad o podría otro nivel del gobierno hacerlo mejor?
- ¿Podría esta actividad ser hecha completamente o en parte por otro grupo de la sociedad (privados o voluntarios)?
- ¿Podría esta actividad ser realizada fuera y a menor costo?



FUENTE: Elaboración propia con base en estadísticas del Departamento de Finanzas de Canadá, Annual Financial Report 1993 -2001.

– ¿La sociedad será capaz de pagar por el programa?

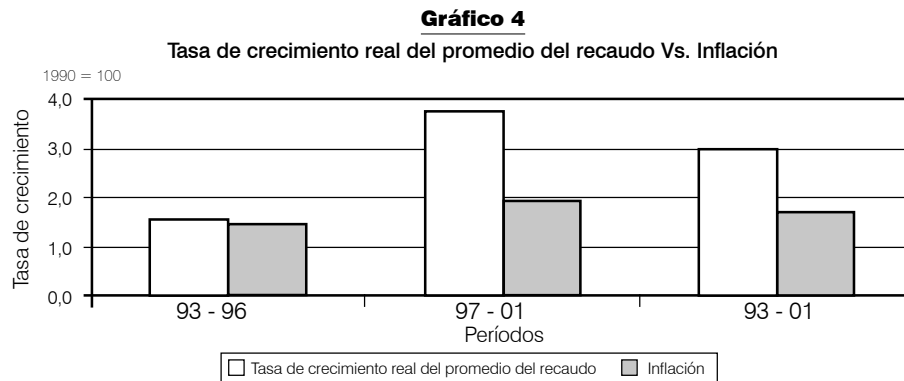
El *review program* lideró la abolición de subsidios y la privatización de algunas actividades, como los aeropuertos y la navegación. Igualmente importante fue la adopción de aplicaciones de información tecnológica como los quioscos electrónicos para investigación laboral y la creación de estrategias de la industria canadiense, un sitio web que provee información para negocios. Dada la adopción de información tecnológica, el gobierno federal redujo el personal en cerca del 25%.

El manejo de los ingresos fiscales

En el ámbito de los ingresos fiscales del gobierno federal canadiense, se puede observar en el Gráfico 3, que desde 1994 hasta el 2000, los ingresos reales totales presentaron una variación marginal positiva, especialmente en 1995 con una tasa de crecimiento del 5.2%; luego, el período 96-97 es muy llamativo con una variación porcentual de 10.8% y,

finalmente, en 1999 se registra una tasa de crecimiento de 7.2%. Precisamente es en el 97 donde se presenta el mayor incremento de ingresos fiscales, siendo la primera vez en más de 30 años que el gobierno federal obtiene un superávit fiscal, lo cual se convierte en un hito en la historia fiscal del Canadá.

Ahora bien, ¿cuáles son los rubros de mayor contribución para este nivel de crecimiento de los ingresos fiscales durante el período de análisis y especialmente en 1997? La respuesta a esta pregunta salta a la vista cuando se compara la participación de los ingresos tributarios versus los no tributarios sobre los ingresos totales. Los pagadores de impuestos canadienses aportan más del 90%, mientras que otras fuentes contribuyen con no más del 6%. En 1997 el recaudo por impuestos exhibe el mayor incremento de todo el período de análisis con un 9.1%, mientras que, curiosamente, los ingresos no tributarios crecieron un 2.8% frente a un 10.9 de incremento porcentual en 1998, que además es el mayor cambio por-



FUENTE: Elaboración propia basada en estadísticas del Departamento de Finanzas de Canadá, Annual Financial Report 1993-2001 y Statistics of Canada.

centual anual que tuvo este rubro entre 1994 - 2001, lo cual según el Departamento de Finanzas de Canadá (1997), se debió primeramente al reflejo de los altos beneficios del Banco de Canadá y al Informe Canje Extranjero.

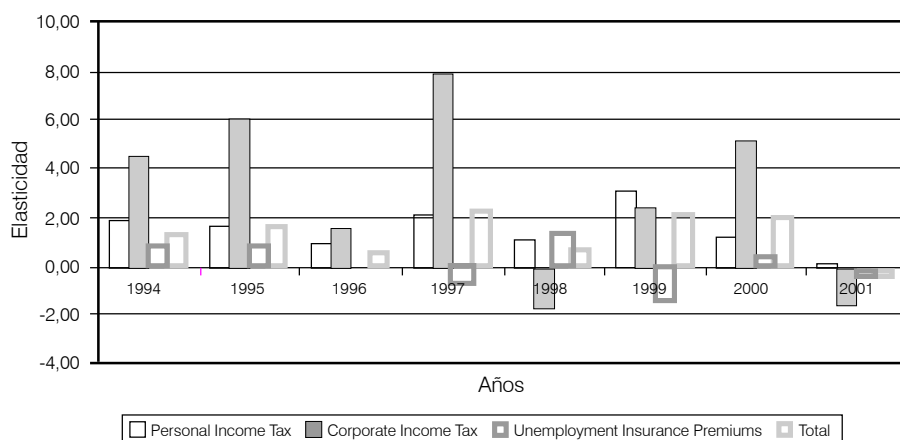
Al analizar en detalle los ingresos tributarios del gobierno federal, se observa que la tasa de crecimiento real promedio del recaudo para el período 1993-1996 (durante el cual todavía el balance fiscal federal era deficitario), fue de 1.58%, mientras que en el período 97-2001 (rango en cuyos años se ha presentado superávit fiscal consecutivamente), esta misma tasa aproximadamente fue el doble del promedio de los cuatro primeros años analizados, con un 3.8%, frente a una tasa promedio de 3.04% para todo el rango 1993-2001.

Comparando la tasa de crecimiento real promedio del recaudo frente a la inflación promedio (Gráfico 4) en los períodos 93-96, 97-01 y 93-01, se observa que sólo para el primer rango la tasa de crecimiento real promedio del recaudo estuvo cerca al 1.44 promedio de inflación, para los otros dos períodos la tasa promedio de inflación fue 1.92 y 1.7, respectivamente; lo que revela que desde 1997 los ingresos fiscales canadienses se han fortale-

cido e inclusive el gobierno federal ha obtenido una ganancia en términos de poder adquisitivo dada por, la no insignificante, diferencia entre la tasa de crecimiento real promedio del recaudo y la tasa de inflación.

Acorde con el Departamento de Finanzas del Canadá (1997) (Annual Financial Report), este inusitado crecimiento de los ingresos fiscales, especialmente en el año 97, se debió a factores como la venta de Air Navigation System (US\$1.5 billones), al cambio en los procedimientos para el pago de la prima de seguro de desempleo (US\$1 billón) y a la reclasificación de los impuestos de transporte aéreo (US\$0.7 billones) que dejó de ser parte del programa de gasto para convertirse en un ingreso debido a la venta de Air Navigation System. US\$2.6 billones del crecimiento de los ingresos 96-97, fueron atribuibles al impacto de las medidas introducidas desde 1993 para incrementar la equidad en el sistema de impuestos, tales como remover o reducir el número de preferencias tributarias. En este período no se presentó un incremento de impuestos personales. Finalmente, US\$16.7 billones fueron atribuibles al crecimiento económico entre 1993 -1996, pues si la economía se expande el mayor consumo implica mayor pago de im-

Gráfico 5
Elasticidad del recaudo de los impuestos frente a la evolución del GDP



FUENTE: Elaboración propia basada en estadísticas del Departamento de Finanzas de Canadá, Annual Financial Report 1993-2001 y Statistics of Canada.

puestos y mayores beneficios para las corporaciones lo que a su vez aumenta la base gravable.

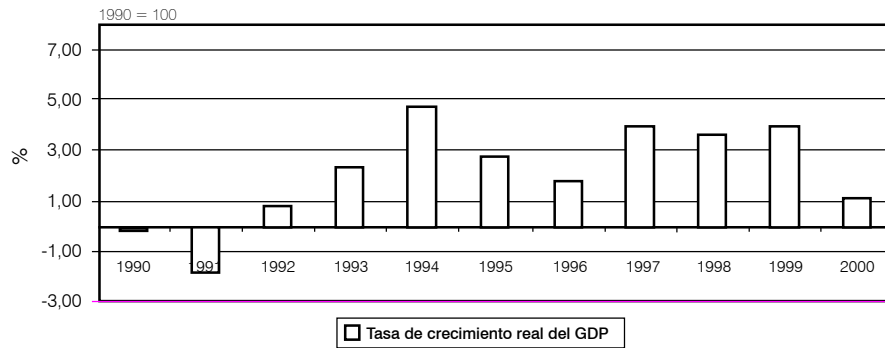
Efectivamente, en la elasticidad del recaudo de los impuestos frente a la evolución del GDP canadiense (Gráfico 5) se observa que la mayor elasticidad GDP de la tributación, en 1997, fue de 2.35 (2.26 incluyendo los ingresos no tributarios), lo que comprueba la información consignada en el Annual Financial Report, que imputa gran parte del éxito fiscal tributario en este año a la mayor actividad económica, que indiscutiblemente se refleja en la tasa de crecimiento real del GDP (Gráfico 6) en los últimos cuatro años.

Lógicamente para que el crecimiento del GDP sea una variable explicativa del mayor recaudo tributario, debe darse una mayor capacidad de pago de los canadienses que estará reflejada en una menor tasa de desempleo y crecimiento del ingreso real per cápita disponible, lo que se puede apreciar en la Gráfico 7 y Gráfico 8. Si bien, la tasa de desempleo de Canadá no tuvo un cambio significativo entre

1996 y 1997 (aunque sí se redujo), es importante notar que desde 1993 hasta el año 2001 ha presentado una reducción trascendental, con una tasa de 11.2 en 1992 a 6.8 en el 2001, lo cual implica un mayor crecimiento del ingreso real per cápita que, además, ha sido afectado positivamente por la mayor productividad laboral, trayendo en consecuencia un mejoramiento del nivel de vida de la población (Gráfico 9, Department Of Finance Canada. *Improving Canadian Living Standards. The Economic and Fiscal Update*. 2001, pp. 85-107).

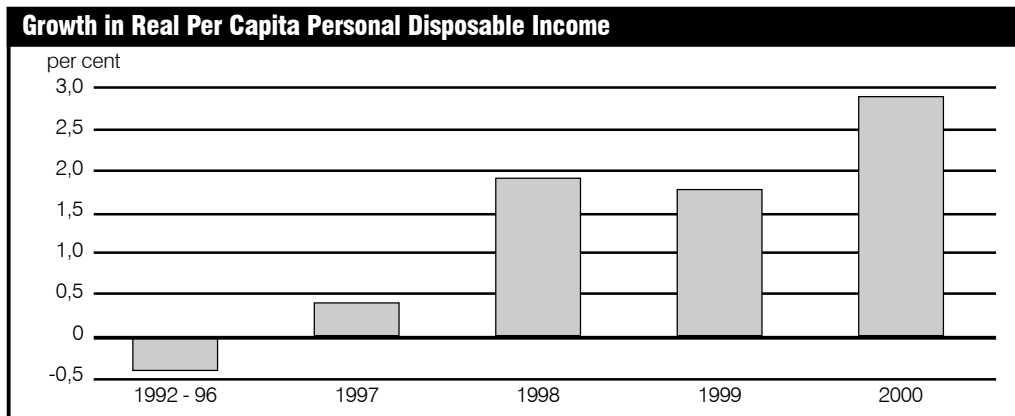
Ahora, si se revisa la participación de cada rubro de impuestos sobre el total del recaudo tributario (Gráfico 10), se observa como han sido los individuos a través de sus ingresos personales (Personal Income Tax) los que cargan con la mayor obligación tributaria, que además se ha ido incrementando desde 1993, año en el que participaban con un 44.3% hasta 2001, cuya proporción sobre los ingresos tributarios fue 50.6%, siguiendo en aporte tributario a los ingresos personales; se observa que hasta el año 1996, las primas de seguro de

Gráfico 6
Tasa de crecimiento real de GDP canadiense



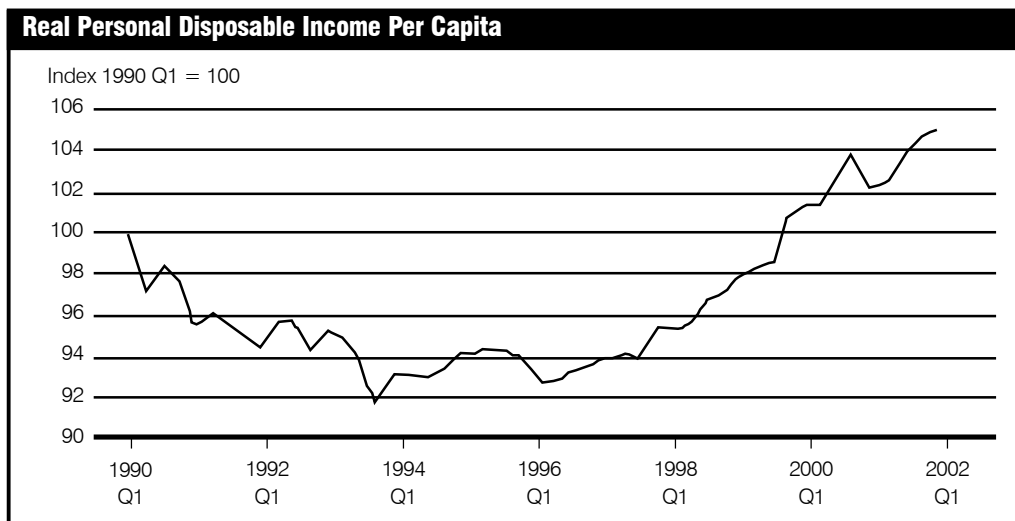
Cálculos propios con base en información de Statistics of Canada

Gráfico 7
Crecimiento del ingreso real per-cápita



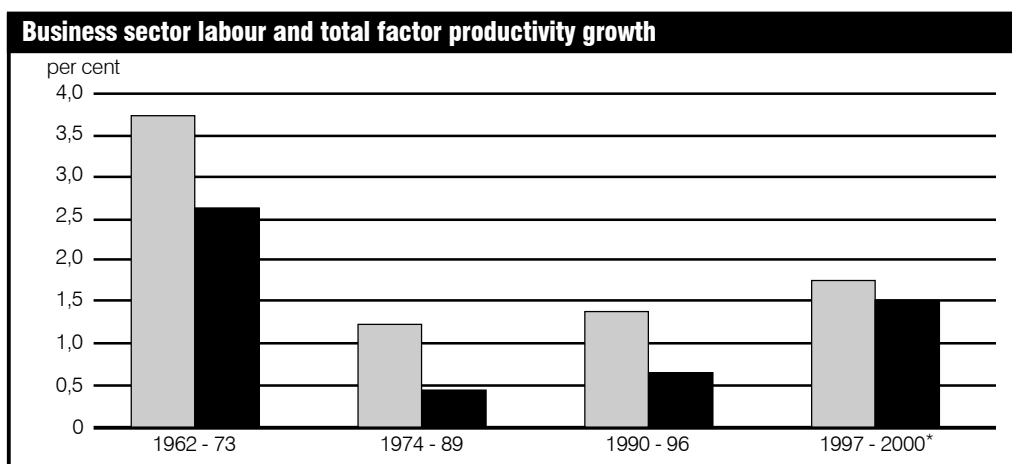
FUENTE: Departamento de Finanzas del Canadá, The Economics and Fiscal Update, 2000

Gráfico 8
Crecimiento del ingreso real per-cápita



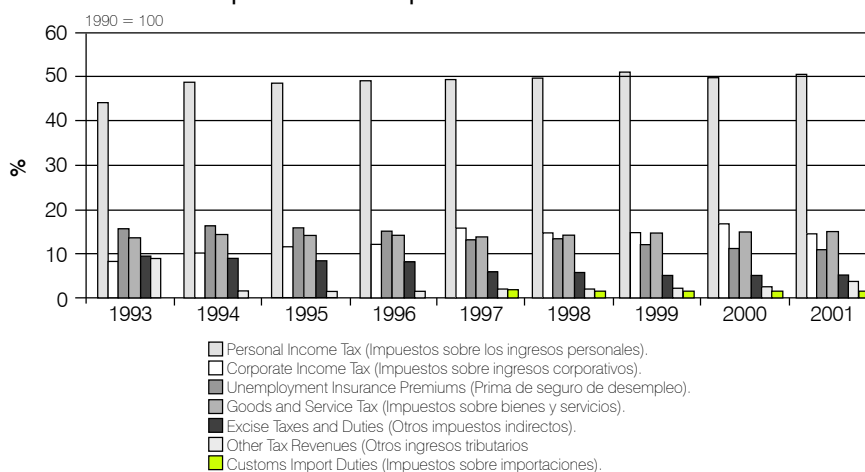
FUENTE: Departamento de Finanzas del Canadá, The Economics and Fiscal Update, 2000

Gráfico 9
Productividad laboral



* 1997-99 for total factor productivity
FUENTE: Departamento de Finanzas del Canadá, The Economics and Fiscal Update, 2000.

Gráfico 10
Participación de cada impuesto sobre el total del recaudo



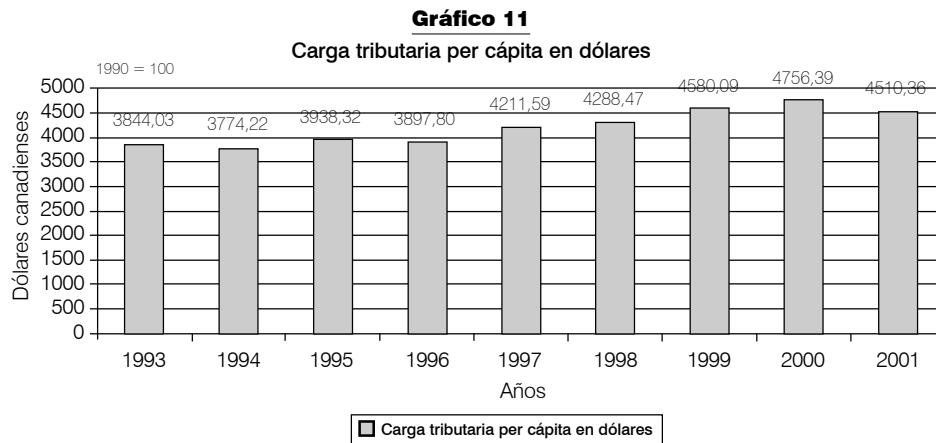
FUENTE: Elaboración Propia en Base en estadísticas del Departamento de Finanzas de Canadá, Annual Financial Report, 1993-2001.

desempleo (Employment insurance premium revenues) y los impuestos sobre mercancías y servicios (goods and services tax) se encuentran en segundo y tercer lugar respectivamente.

Sin embargo, durante el período 1997-2000, el segundo y tercer lugar en aportes lo ocupa el rubro de impuestos corporativos (Corporate Income Tax) y los tributos sobre mercancías y servicios, reflejando, efectivamente las medi-

das tomadas bajo el *review program*, las cuales, como ya se explicó, impactaron positivamente en el éxito fiscal del año 1997.

Por otro lado, esto también muestra como el sistema impositivo canadiense mejoró su progresividad, volviendo más justo un sistema de impuestos que privilegiaba a los ingresos de corporaciones en los primeros años del período bajo estudio. En el Gráfico 11 es posible apreciar cómo ha evolucionado la car-



FUENTE: Elaboración propia basada en estadísticas del Departamento de Finanzas de Canadá, Annual Financial Report 1993-2001 y Statistics of Canadá.

ga tributaria per cápita real con un crecimiento promedio positivo, iniciando en 1993 con un valor de \$3.844 dólares hasta terminar el 2000 con \$4.756 dólares como valor promedio que cada habitante tributa al gobierno canadiense. Las anteriores cifras confirman que ha sido la población canadiense quien ha aportado el mayor esfuerzo para resolver la crisis fiscal de esta nación, especialmente si se tiene en cuenta que la tasa de crecimiento poblacional ha aumentado año a año pero de forma discreta.

Es importante resaltar que para el año 2001 la variación marginal del recaudo, así como la carga tributaria per cápita, presentan una variación negativa; lo cual, acorde con el Departamento de Finanzas de Canadá (2000) se debió a:

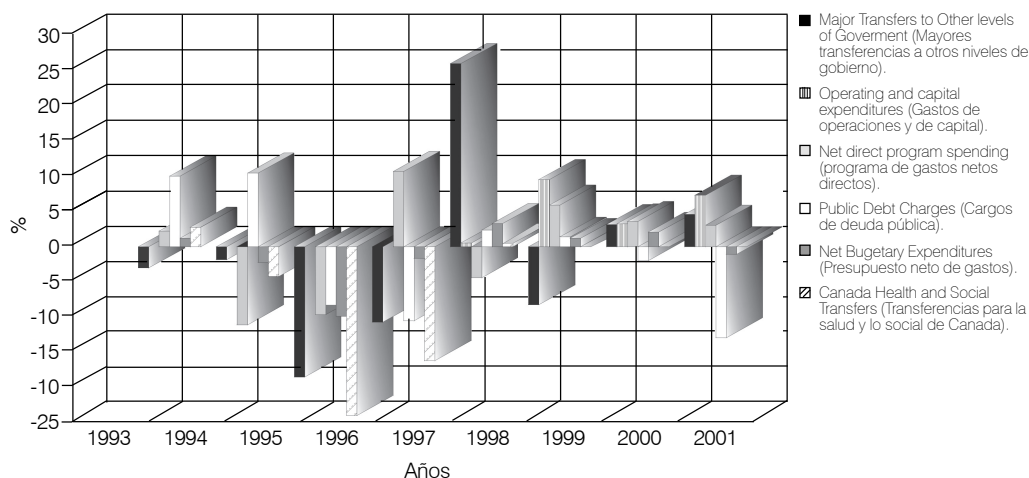
- Una reducción en los impuestos sobre ingresos personales, dado el impacto que causó la implementación de las medidas sobre reducción de impuestos, anunciadas por el gobierno en los meses de febrero y octubre de 2000 y reforzamiento de los beneficios tributarios para la niñez canadiense.

- El bajo desempeño de la economía.
- Poca tributación de las corporaciones, dado los bajos beneficios obtenidos en el 2001 en relación con el 2000 y la reducción de tasas efectivas de enero de 2001.
- Los ingresos fiscales por primas declinaron como reflejo del impacto de la reducción en las tasas impositivas.
- Los ingresos no tributarios también se redujeron como respuesta al efecto causado por las bajas tasas de interés.

El manejo del gasto

En cuanto a la gestión pública del gobierno federal, realizada con el gasto durante el período de análisis, se puede observar a través de la variación marginal del gasto real que existen dos etapas claramente diferenciadas desde 1993 hasta 1997, cuyo crecimiento real promedio fue de -3.1 y desde 1997 hasta el 2001, período en el cual se aprecia una tasa real promedio positiva de 2.7%, frente al mismo indicador para el período completo de -0.63, lo cual muestra que el gasto público en general, durante la última década, tendió a la reducción (Gráfico 12).

Gráfico 12
Comportamiento del gasto



FUENTE: Elaboración propia basada en estadísticas del Departamento de Finanzas de Canadá, Annual Financial Report 1993-2001.

Acorde con el Departamento de Finanzas de Canadá (1999), la reducción en el programa de gastos, que se presentó desde 1994, fue resultado del impacto dado por las medidas de restricción introducidas en los presupuestos de 1994 y 1995, esto, incluidas las reformas del *review program* para reestructurar el programa de gastos directos, las reformas al programa de seguro de desempleo y la reestructuración a las mayores transferencias para otros niveles del gobierno.

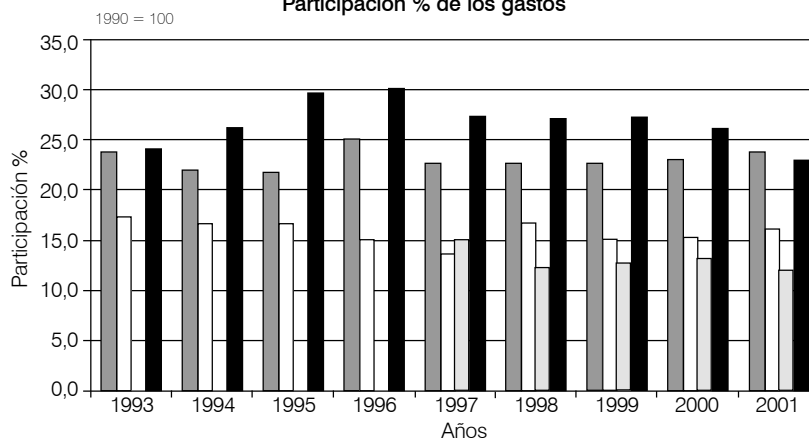
Como reflejo de lo anterior, efectivamente, la mayor reducción de los gastos totales durante la década se presentó en 1996 con un 9.8%, a lo cual contribuyó –en primer lugar– una fuerte caída de las mayores transferencias a otros niveles del gobierno con un 18.4%, –en segundo lugar– la caída de los gastos directos con un 9.6% y en tercer lugar están los cargos por deuda que disminuyen, por primera vez, en un 8.22%, después de haber presentado un crecimiento positivo en los años anteriores. Es llamativo que para el año en cuestión, dentro

de las mayores transferencias a otros niveles del gobierno, el rubro que más se redujo fue la transferencia a la salud y a lo social de Canadá (CHST). Ahora, la reducción de los cargos por deuda que se presenta por primera vez en el año 97, es el reflejo de la estrategia del gobierno federal que consistió en la reducción de los intereses dados por la exposición de tasa de riesgo. En el año 1992-1993 la mitad de la deuda estaba en tasas fijas; para 1995 esta proporción se había incrementado alrededor del 55%. Con unos requerimientos de préstamos mucho menores que lo esperado para 1996-97, en 1997-98 el 65% de la deuda estaba negociada en tasa fija.

Asociado con el ahorro en gastos del período anterior, el mejoramiento en la situación de deuda y la consecuente obtención de superávit fiscal en 1997, a partir de 1998 la tasa de crecimiento de los gastos es positiva, hasta el año 2000. En el año 2001 se aprecia una tasa de crecimiento negativo, básicamente relacionado con un decrecimiento en:

- Los gastos directos en lo referente a subsidios y otras transferencias reflejando el impacto de antiguas transferencias hechas en 2000-01 que incluyeron recursos para la Canada Foundation For Innovation (CFI) que invierte sus fondos en ayuda a instituciones de educación postsecundaria, investigación en hospitales e instituciones de investigación sin ánimo de lucro y para el Canada Health Infowey Inc., con el objetivo de acelerar el desarrollo y adopción de modernos sistemas de información tecnológica para proveer mejores cuidados en la salud.
 - Los acuerdos fiscales que incluyen el programa de igualación, cuyo fin consiste en que el gobierno federal traslade fondos a las provincias menos prósperas para proveer a sus residentes servicios públicos de igual calidad que en provincias con más progreso. Este rubro disminuye en el 2001, dada la recuperación de sobrepagos de pasados años.
 - La fuerte caída de los cargos por deuda pública (12.9%) que en el 2001 presentaron el decrecimiento real más grande de todo el período analizado, lo que estuvo relacionado con que este fue el sexto año consecutivo en que la deuda, como proporción del producto doméstico (GDP), disminuye cerca de 22% desde el pico que se presentó en 1995-96, año en el que la deuda federal fue el 72% del GDP. Para el año 2001-02, la deuda se estimó en el 49.1% del producto doméstico. Por otro lado, contribuyó al decrecimiento de los gastos por deuda la reducción de los intereses, mientras los valores financieros se incrementaron.
- Vale la pena resaltar que en contraste con lo ocurrido en los tres años anteriores, desde 1998 el gasto causado por transferencias a la salud y lo social de Canadá, presenta un crecimiento positivo, acorde con información publicada por el Departamento de Finanzas de Canadá (2001).
- Ahora, si se examina la composición del presupuesto de gastos del gobierno federal desde 1993 hasta el 2001, se pueden identificar básicamente cuatro rubros principales como componentes del presupuesto de gastos del gobierno federal (Gráficos 13 y 14a):
1. Mayores transferencias a personas, consistentes básicamente en subsidios para la seguridad de la tercera edad, beneficios por seguro de desempleo y auxilios para gastos de calefacción (este último gasto sólo aparece discriminado en el año 2000). En promedio, durante los nueve años analizados, las mayores transferencias a personas tiene un peso del 23% en los gastos totales y su mayor obligación está dada por los subsidios a la seguridad de la tercera edad, que significan en promedio un 66% del presupuesto asignado al total del rubro bajo análisis (Gráfico 14a).
 2. Mayores transferencias a otros niveles del gobierno, que entre 1993 y 2001 presentan un promedio de participación anual del 16% y está compuesto por transferencia para la salud y lo social de Canadá (CHST), los acuerdos fiscales y pagos alternativos para programas antiguos. De estos gastos, el que mayor peso imputado tiene

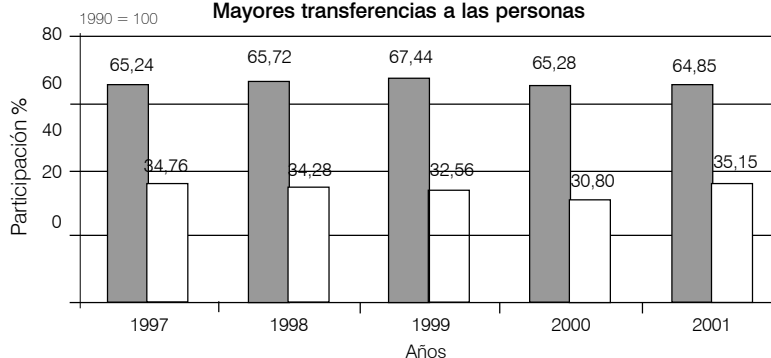
Gráfico 13
Participación % de los gastos



■ Net Major Transfers to Persons (mayores transferencias netas a las personas).
 □ Major Transfers to Other Levels of Government (mayores transferencias a otros niveles de gobierno)
 □ Net Direct Program Spending (Programa de Gastos Netos Directos)
 ■ Public Debt Charges (Cargos de Deuda Pública).

Gráfico 14a

Mayores transferencias a las personas



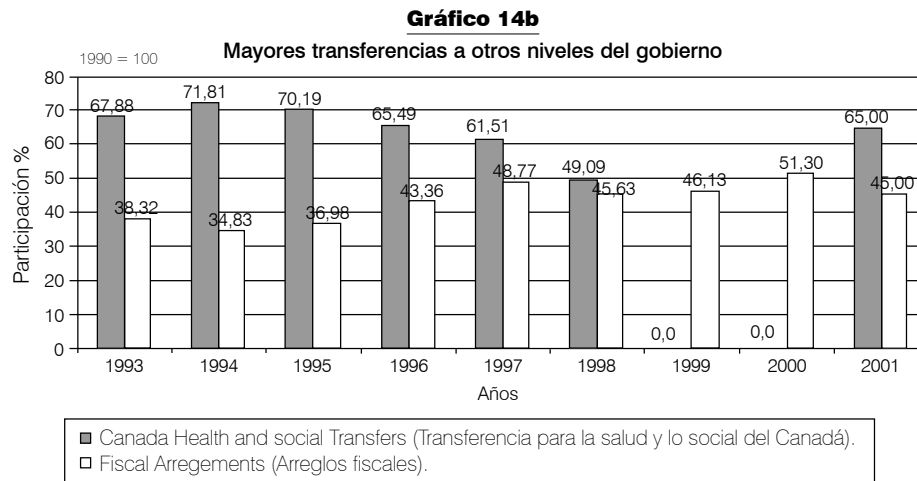
■ Elderly benefits (beneficios para la tercera edad).
 □ Employment insurance benefits (prima de seguro de desempleo).

FUENTE: Elaboración propia con base en estadísticas del Departamento de Finanzas de Canadá, Annual Financial Report 1993 -2001.

dentro de transferencias a otros niveles del gobierno es el CHST, que presenta una tasa promedio de participación de aproximadamente el 64%, aunque su participación presentó una fuerte disminución en 1998 con un 49%; el segundo lugar en términos de participación lo tienen los acuerdos fiscales con una tasa promedio del 43%, aunque vale la pena resaltar que entre 1993 y el año 2001 la participación real de este gasto se incrementó en un 17%.

Es importante anotar que aquí se incluye las transferencias por igualación a otras provincias y estas están directamente relacionadas con el crecimiento económico que, como ya se anotó, ha sido importante en la década de los 90 (Gráfico 14b).

3. El programa de gastos directos del gobierno: Consiste en los pagos que se hacen por subsidios y otras transferencias, gastos relacionados con la Crown Corporations y operaciones y gastos de capital de



FUENTE: Elaboración propia con base en estadísticas del Departamento de Finanzas de Canadá, Annual Financial Report 1993–2001.

departamentos y agencias, incluyendo la Defensa Nacional. Este rubro es el que mayor participación presenta de todos los componentes del presupuesto de gastos del gobierno federal, con una tasa promedio anual del 34%, durante el período bajo estudio.

A su vez son los gastos de operaciones y capital los que más pesan dentro de los gastos directos del gobierno, con una tasa anual de participación promedio en los últimos cinco años de 57.6%. Este rubro merece especial atención en la medida que incluye el costo de defensa, los pagos causados por administración del gobierno y entrega de servicios al público, tales como salud para aborígenes y veteranos, investigaciones emprendidas por departamentos del gobierno, inspección de comida, guardacostas por aire y mar, operación de parques nacionales históricos, recaudo de impuestos, operación de correccionales federales y provisión para servicios de Policía y administración de programas. Estos costos de operación y capital tienen un aporte creciente (con excepción del año 1998), dentro

de los gastos totales del gobierno pasando de una participación del 19.47% en el 1997 a 22.5% en el 2001 (casi que igualando el peso porcentual de las mayores transferencias a personas) lo que lógicamente se correlaciona con el incremento en la tasa de crecimiento o variación marginal real positiva de este renglón, justificándose por el incremento anual de los gastos de defensa, dada la asistencia militar a otros países causada por los compromisos internacionales canadienses y al costo asociado con la continuación de la negociación colectiva, después de seis años de una legislación que restringía los salarios.

Entre 1997 y 2001, el Treasury Board Secretariat orientó una revisión de la capacidad del número de departamentos para atender programas existentes, de lo cual resultó el incremento de un número de áreas consideradas básicas para la salud, la seguridad de los canadienses y para la sostenibilidad de la calidad en la entrega de servicios públicos. Por otro lado, el segundo renglón que más aporta a los gastos directos del gobierno es el de subsidios y otras transferencias, cuya tasa de participación pro-

medio real en el período 1997-2001 fue del 36.7%. En esta participación se aprecia una variación negativa en todos los años, con excepción del 2000 (que refleja las nuevas iniciativas del gobierno como inversiones en el Canada Health Infoway y la Canada Foundation for Innovation).

En el rubro de subsidios y otras transferencias se destaca por su participación los gastos causados por asuntos indígenas y el desarrollo del norte, con una tasa promedio aproximada de 21% entre 1997 y 2002. En segundo lugar, el renglón que más aporta es el de otros, que tiene una participación promedio del 19% en los últimos cinco años e incluye iniciativas gubernamentales como invertir en la Gathering Strength (respuesta del gobierno a la Comisión Real sobre Gente Aborigen), recursos para la televisión y cable producción de Canadá, cooperación internacional, entre otros. Seguidamente aportan en mayor proporción al rubro de subsidios y otras transferencias, los gastos causados por desarrollo del recurso humano e industria y agencias regionales, que tienen una participación promedio desde 1997 hasta el año 2001, de 10.1 y 11.1 por ciento, respectivamente.

Finalmente, el renglón de gastos causados por Crown Corporation participó en promedio entre 1997-2001 con un 5.7%, constituyéndose en el de menor peso dentro del rubro de gastos directos del gobierno.

4. Los cargos por deuda pública. Entre 1993 y el 2001 han sido el segundo rubro en participación dentro del presupuesto de gastos del gobierno federal, con una tasa promedio del 25.6%, alcanzando el ma-

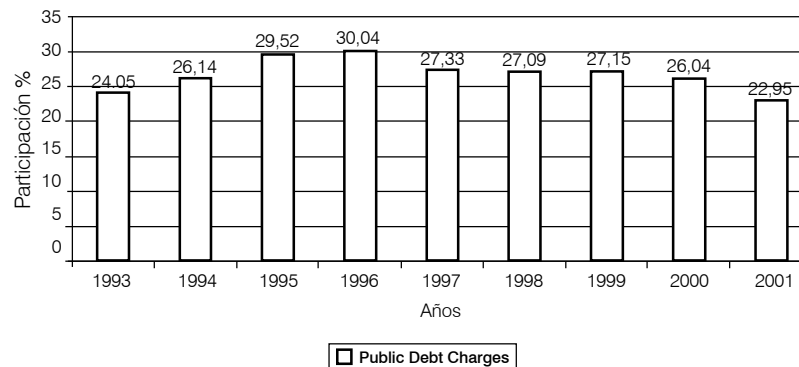
yor porcentaje en los años 1995 y 1996 con un 29.5 y 30%, respectivamente; aunque es importante anotar que en el período analizado se observan dos decrecimientos importantes en la participación de la deuda sobre los gastos totales: 1997 con una reducción respecto al año anterior de 9% (que ya se explicó anteriormente como reflejo de la estrategia combinada del gobierno de reducir gastos, aumentar los ingresos y pasar la deuda a tasas de interés fijas) y 2001 en relación con el 2000, cuya disminución fue 12%, dado que declinaron los intereses de la deuda mientras los valores financieros se incrementaron (Gráfico 14c).

Si se analiza en detalle el comportamiento de la deuda neta real del gobierno federal (Gráfico 15) se puede observar como a partir de 1994 la tasa de crecimiento es positiva pero decreciente hasta 1998, cuyo aumento es negativo, siendo en 1998 de -0.65 hasta alcanzar en el 2001 una reducción del 3.2%.

Esto, lógicamente, está directamente relacionado con que desde 1994 el balance fiscal arroja un superávit primario que inicia en un 0.6% del GDP, en 1994, hasta llegar a un 4.5% en el 2001. En cuanto al balance fiscal total del gobierno federal, se observa como se presentaron déficits cada vez menores desde 1993 hasta 1997, que registró un superávit del 0.4% del GDP. A partir de este año el balance fiscal federal ha sido positivo.

De lo anterior puede concluirse que la situación fiscal que afrontó el gobierno federal en el año 1995-96, cuando se registró la mayor proporción de la deuda pública sobre el GDP

Gráfico 14c
Cargos de deuda pública



FUENTE: Elaboración propia con base en estadísticas del Departamento de Finanzas de Canadá, Annual Financial Report 1993 –2001.

canadiense, tenía la ventaja que se contaba con un superávit primario, que seguramente le permitió a los administradores públicos reducir la demanda de crédito, pues se contaba con los recursos necesarios para pagar los gastos del gobierno y algo más, sin incluir los cargos de la deuda. Esto ya es un puntal básico para salir del embrollo fiscal que se estaba afrontando.

Colombia

En Colombia, el gobierno nacional central (GNC), durante los últimos años, ha presentado un déficit fiscal creciente (Gráfico 16), desde 1993 hasta el año 2001, que medido como porcentaje del PIB inicia en 1993 con 0.9% y termina en el año 2001 con un 5.8% (el mismo porcentaje del 2000). De igual forma, la deuda real del gobierno central, ha ido creciendo durante los últimos ocho años hasta alcanzar un 43.93% del PIB (Gráfico 17).

Como se puede observar a primera vista, la situación fiscal del GNC es bastante complicada y en lo referente al balance fiscal y la deuda pública, podría compararse con algunos períodos vividos por el gobierno federal cana-

diense. De continuar incrementando los préstamos, seguramente llegará a la crisis federal que vivió Canadá en 1995.

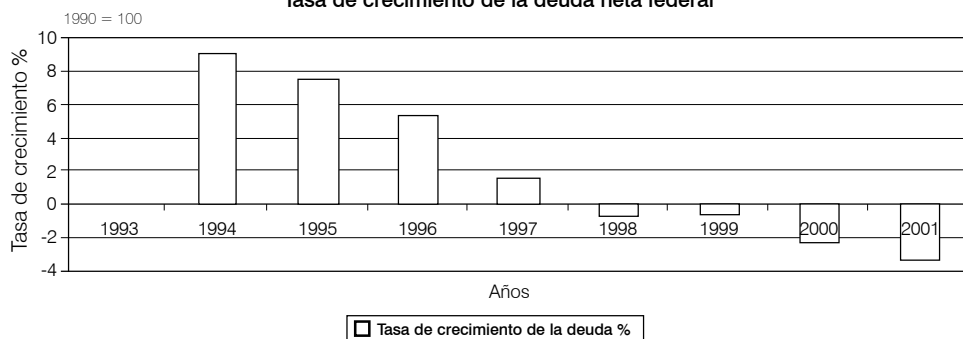
La pregunta en este caso es ¿cuál ha sido el manejo administrativo público que ha conllevado a este nivel de crisis fiscal en Colombia? ¿Tiene Colombia posibilidades de darle el manejo que le dio el gobierno federal canadiense a su problema y salir de este embrollo fiscal antes que la deuda pública tome niveles más críticos?

El manejo de los ingresos del gobierno central

Los ingresos totales del GNC están compuestos por los ingresos corrientes de la nación, que incluye los tributarios, los no tributarios y los recursos de capital, que básicamente se refieren a rendimientos financieros de fondos propios o administrados y a excedentes financieros de las empresas del Estado.

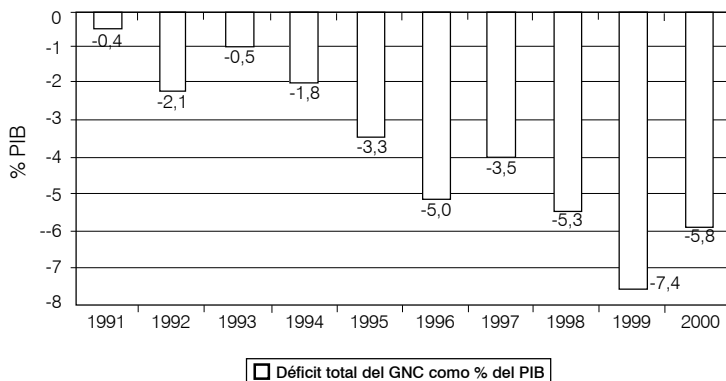
En lo referente a los ingresos totales, se observa que entre el período 1993-2001 presentan una variación marginal fluctuante aunque positiva, con excepción del período 1998, cuya tasa de crecimiento fue -3.8%. Hasta el año

Gráfico 15
Tasa de crecimiento de la deuda neta federal



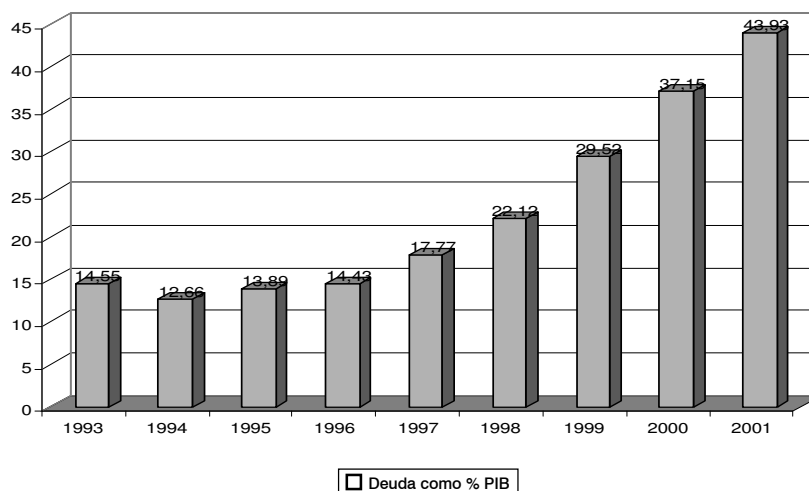
FUENTE: Elaboración propia con base en estadísticas del Departamento de Finanzas de Canadá, Annual Financial Report 1993 –2001.

Gráfico 16
Déficit total del GNC como % del PIB



FUENTE: CONFIS, Documento asesores 02/2001, Gobierno Nacional Central. Cierre fiscal 2000.

Gráfico 17
Deuda del GNC como % del PIB



FUENTE: Elaboración propia con base en los indicadores de deuda del GNC del Banco de la República.

1997, tanto los ingresos corrientes de la nación como los ingresos tributarios crecen de manera coherente con los ingresos totales. En 1998 la tasa de crecimiento es negativa para todos los ingresos; sin embargo, a partir de 1999, los ingresos totales crecen en forma positiva gracias al aporte de los recursos de capital (pues los tributarios y no tributarios continúan con una variación negativa), que crecieron en más del 100%, aunque decrecen en un 49% el año 2000, mientras que los corrientes se recuperan (Gráfico 18).

La tasa de crecimiento de los ingresos tributarios, en general, ha sido positiva, con excepción de los años 1998 y 1999, presentando su mayor variación en el período 2000-2001.

De acuerdo con el documento Confis, el bajo desempeño de los ingresos tributarios en el período 1998-1999 se debió primordialmente al bajo dinamismo económico, mientras que para el 2000-2001 el incremento observado tuvo su origen en:

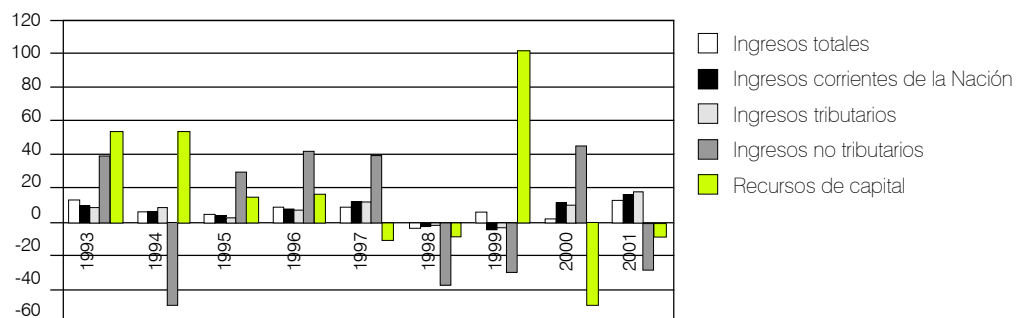
- El elevado recaudo por concepto de renta, dado el dinamismo del sector minero y el sector servicios públicos domiciliarios y las modificaciones que llevaron a una re-

ducción de las rentas exentas del pago de impuestos

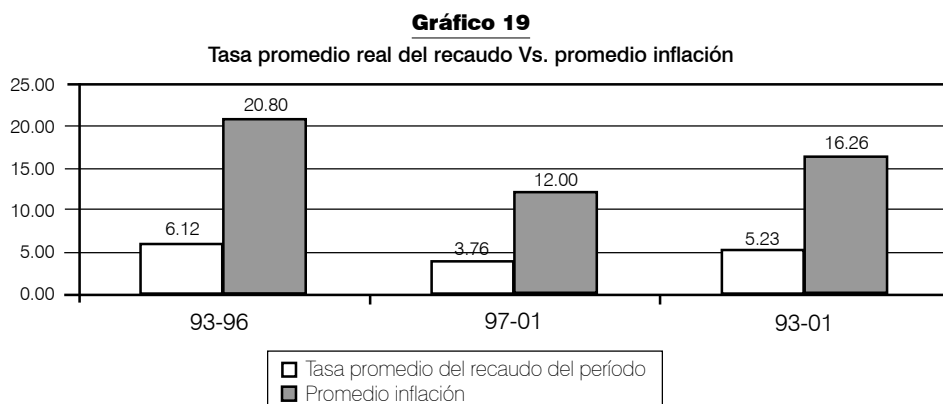
- Cambios introducidos en la legislación tributaria, que en principio permitieron hacer más eficiente el traslado de los recursos tributarios a la nación al disminuir su tiempo de permanencia en los bancos y la reforma tributaria (Ley 633 de 2000).
- La reactivación económica, que significó mayores recaudos que los esperados en el 2000, aunque en el 2001 el Confis afirmó que el impuesto de renta precisamente se recaudó por debajo de la meta por el pobre desempeño de la economía.
- La meritoria gestión de la DIAN.

Ahora, analizando la tasa de crecimiento real promedio del recaudo, que para el período 1993-96 fue de 6.1 frente a una tasa promedio de inflación (Gráfico 19), para el mismo rango de 20.8%, se puede concluir que el gobierno central perdió capacidad de compra de bienes y servicios, lo cual ha ido mejorando ligeramente durante 1997-01, período en el cual la tasa de crecimiento real promedio del recaudo fue de 3.7% y la inflación promedio se situó en 12%, lo que permite con-

Gráfico 18
Tasa de crecimiento real de los ingresos fiscales



Fuente: Elaboración propia con base en los indicadores de coyuntura económica, DNP



Fuente: Elaboración propia con base en los indicadores de coyuntura económica, DNP.

cluir que el gobierno ha ganado poder adquisitivo en los últimos años, aunque la diferencia entre la tasa de crecimiento real del recaudo y la inflación sigue siendo amplia.

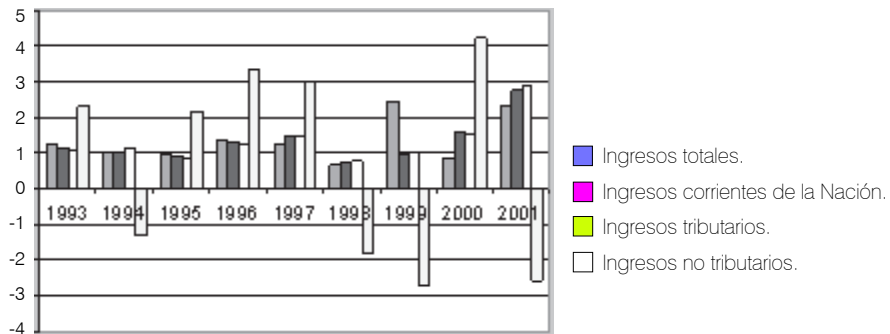
Por otro lado, la elasticidad del recaudo de los ingresos tributarios frente a la evolución del PIB (Gráfico 20), demuestra que durante el período analizado si bien es cierto que el gobierno central se ha beneficiado por los mayores recaudos de los incrementos en el producto nacional, también lo es que la elasticidad tiende a ser unitaria en este rango de tiempo con un promedio entre 1993 y 1999 de 1.05 e inclusive en los años 1995 y 1998 es inferior a 1, lo cual –comparado con el 2000 y 2001 donde las elasticidades del recaudo frente al PIB son de 1.5 y 2.9 respectivamente– demuestra que en años anteriores el gobierno ha tenido baja capacidad para mantener la carga tributaria, lo que puede tener como motivo deficiencias administrativas, falta de un papel más activo de las oficinas recaudadoras o debilidad en los mecanismos de evasión, entre otras posibles razones. No hay que olvidar que en Colombia desde 1993 la tasa de desempleo ha sido creciente y el PIB ha presentado incrementos poco significativos, e inclusive en

el año 1999 presentó uno de los mayores decrecimientos históricos (Gráfico 21), lo que no favorece la capacidad de pago de la población y por tanto el recaudo de impuestos.

Si se revisa la participación porcentual de cada impuesto sobre el total del recaudo (Gráfico 22) se observa que en el período 1993-2001, tanto la actividad empresarial como el consumo han aportado equitativamente a los ingresos tributarios, pues el impuesto de renta presenta una tasa promedio para el período referido de 41% frente a la del IVA, que tuvo una participación promedio de 40.1%, aquí vale la pena resaltar que desde 1995 y con excepción de 1999 el consumo ha aumentado su peso porcentual frente a la renta, reflejando que el cobro de impuestos en Colombia ha ido perdiendo progresividad en los últimos años, lo cual está asociado con las reformas tributarias anuales que se han venido presentando y con la crisis económica que ha afectado el sector empresarial.

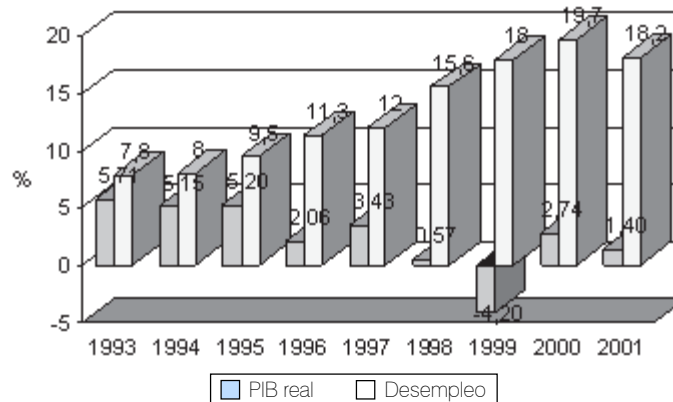
El tercer renglón en peso porcentual dentro del total del recaudo se imputa al gravamen arancelario, cuyo promedio de participación fue de 10.7%, aunque desde el año 1999, según el Confis (documento asesores, gobier-

Gráfico 20
Elasticidad del recaudo tributario frente a la evolución del PIB



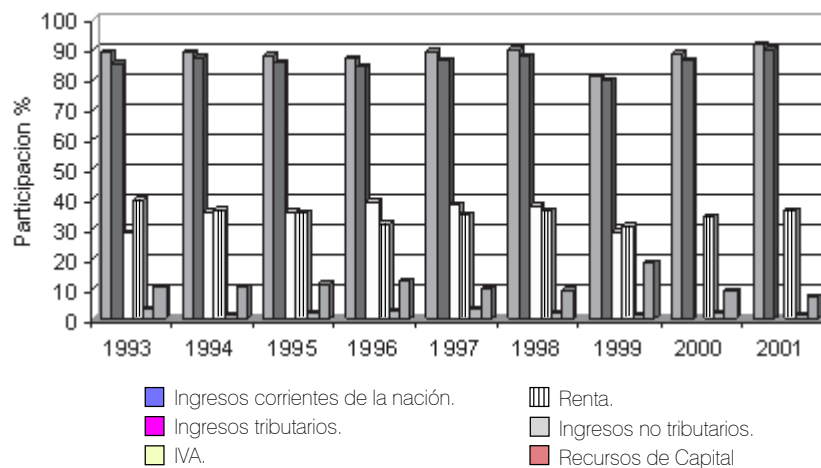
FUENTE: Contis, documento asesores 02/2001, gobierno nacional central. Cierre fiscal 2000.

Gráfico 21
Relación entre el PIB real y la tasa de desempleo



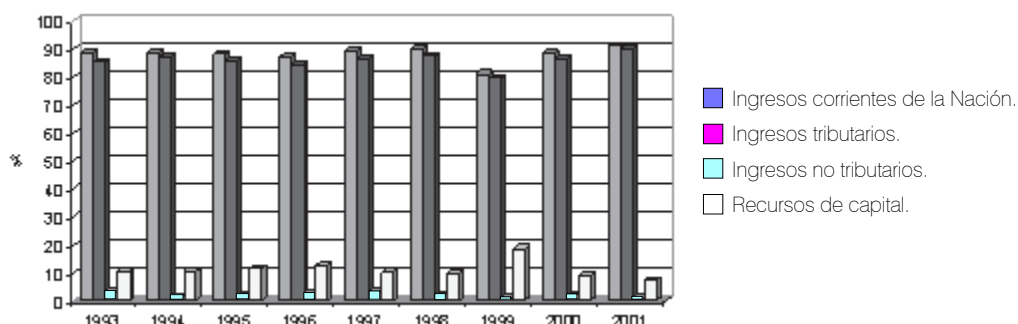
FUENTE: Elaboración propia con base en los indicadores de deuda del GNC del Banco de la República.

Gráfico 22
Participación de cada impuesto sobre el total del recaudo



Fuente: Elaboración propia con base en los indicadores de coyuntura económica, DNP.

Gráfico 23
Composición por grandes rubros de los ingresos del GNC



FUENTE: CONFIS, Documento asesores 02/2001, Gobierno Nacional Central. Cierre fiscal 2000.

no nacional central, cierre fiscal 1999, 2000 y 2001) ha fluctuado en un 8%, lo cual se debe a:

- Reducción de las importaciones por efectos de la recesión económica.
- Disminución de la tarifa efectiva promedio de recaudo por sustitución de bienes importados gravados hacia bienes exentos.
- Los recientes convenios de preferencias arancelarias.

Analizando la composición en grandes rubros de los ingresos del gobierno central (Gráfico 23) se puede concluir que la mayor carga la asumen los contribuyentes con una tasa de participación promedio sobre ingresos totales de 86% entre 1993-01, alcanzando su mayor pico en el último año, lo que se debe principalmente a la reforma tributaria (Ley 133 de 2000) aprobada a finales del año 2000, que hizo que se cumplieran las metas de recaudo en un 99% (Confis, 2001 . p. 3). El segundo rubro que más aporta a los ingresos del gobierno central es el de recursos de capital, con un promedio de participación de 11.4%, alcanzando su mayor valor en 1999, lo cual seguramente está vinculado con la bonanza petrolera iniciada en ese año.

Como ya se explicó, la elasticidad de la tributación del PIB indica que en Colombia han existido debilidades en el sistema de recaudo frente a un mayor dinamismo de la economía, lo cual es coherente con el comportamiento de la carga tributaria per cápita que en promedio asume cada colombiano, la cual presenta una tasa de crecimiento fluctuante entre 1993-2001, siendo negativa en 1998 y 1999 con un -4.1 y -5.7%, respectivamente (Gráfico 24).

En el año 2000 y 2001 se aprecia una notable recuperación, pues la carga per cápita tuvo incrementos de 7.8 y 15.3% para cada uno de estos dos años, siendo el último el de mayor crecimiento durante el período de análisis.

El manejo del gasto

Con respecto al programa de gastos del gobierno nacional central en Colombia, se aprecia un crecimiento consecutivo cada vez menor (Gráfico 25), pero positivo entre 1993-95, presentándose el mayor incremento del período analizado en 1996 con una tasa de 16.4%, para continuar creciendo en un porcentaje menor hasta el año 2000, pasando de una tasa de crecimiento real de 16.9% en 1993 a 2.2 %

en el año 2000, aunque para el 2001 se presenta un incremento del gasto público de 8.7%.

El aumento de los pagos totales del GNC, durante el período 1993-2001, sin duda están asociados a los pagos por intereses de deuda, cuya tasa de variación real o tasa de crecimiento siempre ha sido positiva, con grandes picos en los años 1996 y 1998. Esto se comprueba si se observa que los pagos totales sin intereses decrecieron en los años 93, 98 y 2000. En consecuencia, es evidente el gran peso que tienen la deuda y sus obligaciones sobre el presupuesto de gastos.

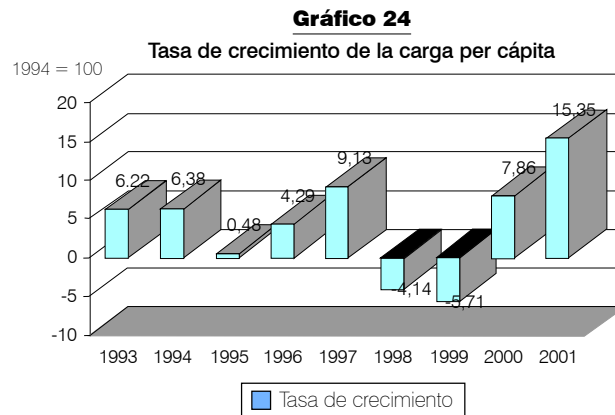
Por otra parte, la variación marginal real o tasa de crecimiento de los gastos de funcionamiento fue positiva, aunque sin una clara tendencia entre 1993-01, con excepción del año 2000, en el cual la variación fue -3.4, lo que se explica por una reducción de los gastos generales (Confis, 1999 y 2000, p. 8).

Frente al comportamiento de la variación marginal real de los rubros anteriores, pertinentes a los gastos del gobierno central, están los gastos en inversión que, al igual que las cuentas de gasto ya analizadas, presentan un comportamiento fluctuante, con la diferencia que es la única en la cual se presentan decrecimientos en varios años del período analizado, siendo estas tasas de crecimiento las más negativas comparadas con las de los otros rubros que componen el gasto del gobierno, con -1.9 para 1993, -37.3 para 1998 y -20.5% para 1999. Esto permite visualizar cómo se ha sacrificado la inversión para cubrir otras obligaciones gubernamentales. Asimismo, en el Gráfico 26, se puede apreciar como los gas-

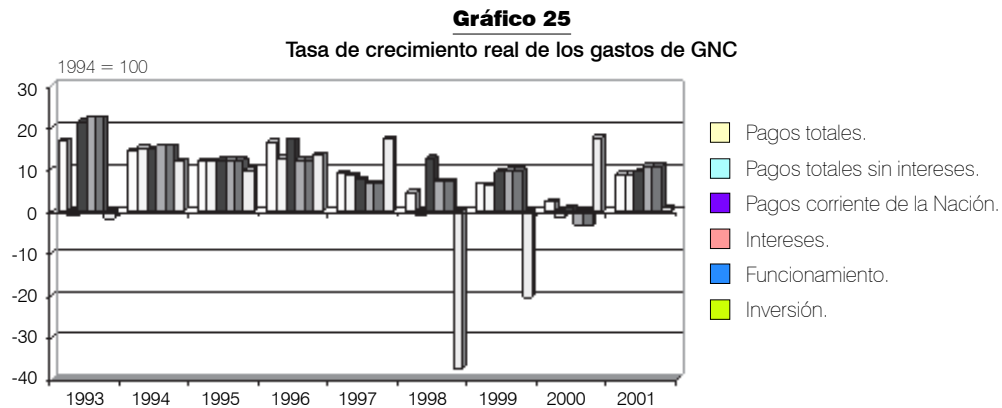
tos de funcionamiento son los que tradicionalmente tienen mayor peso sobre los gastos totales del gobierno central colombiano, con una tasa promedio de participación del 73%, sin que se registre entre 1993-2001 algún crecimiento o disminución llamativa. De las cuentas que componen los gastos de funcionamiento, son las transferencias las que más participación tienen sobre los egresos totales, con una participación promedio de 51.5%, aunque vale la pena resaltar que esta participación en 1993 fue 48.34% y en el 2001 cierra con 53.5% (Confis, 1999. pp. 16, 17, 18, 19). Este incremento de las transferencias se debe a:

- La negociación entre el gobierno y Fecode en 1995, que negoció un incremento del 24% real de los salarios de los maestros en tres años.
- El ascenso en el escalafón de los maestros, que generalmente implica incrementos de 5 puntos porcentuales adicionales en el salario.
- El incrementó del rubro de pensiones que se liquidan con base en la inflación del año anterior.
- El número de pensionados que crece de manera natural cada año.
- Mayores pagos del Fondo de Pensiones Públicas explicado por el incremento del número de jubilados y por pago del pasivo de Foncolpuertos.

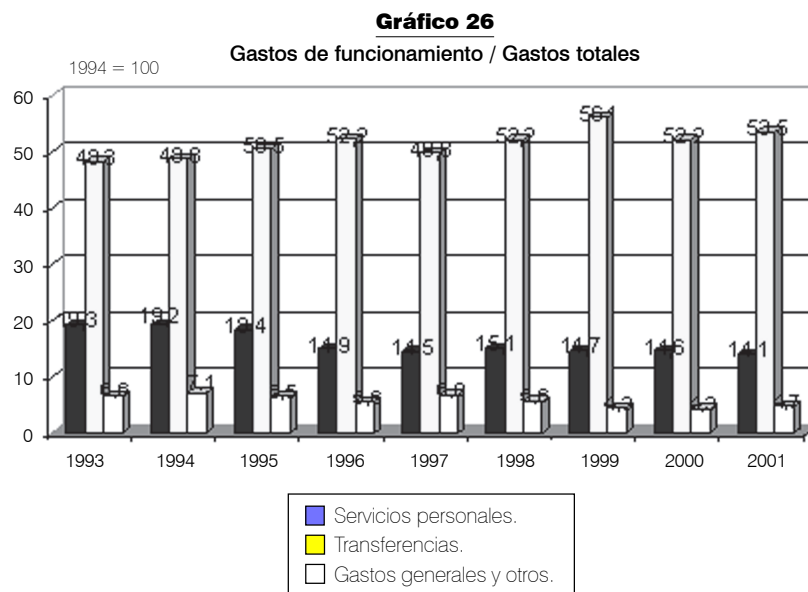
En términos generales las transferencias presentan un alto grado de inflexibilidad que no permite que su reducción y al contrario tiende a incrementarse.



FUENTE: Contis, documento asesores 02/2001, gobierno nacional central. Cierre fiscal 2000.



FUENTE: Elaboración propia con base en los indicadores de deuda del GNC del Banco de la República.



Fuente: Elaboración propia con base en los indicadores de coyuntura económica, DNP

Contrastando con las transferencias están los servicios personales que junto con los gastos generales presentan una tasa promedio de participación del 21.8% y registraron una tendencia decreciente, pasando de 25.9 en 1993 a 18.8 en el 2001.

La inversión, por su parte, ha presentado desde 1993 una participación promedio decreciente del rubro total de gastos del gobierno; por este comportamiento se deben analizar los períodos de 93-97 y 98-01, los cuales contaron con una participación promedio de 15.7 y 8.2%, respectivamente, lo cual –lógicamente– está asociado con el incremento del déficit total del gobierno central, que a partir de 1998 sobrepasa el 5%, al que se hará referencia en detalle más adelante.

Vale la pena resaltar que en el presupuesto de gastos del gobierno central, el rubro de inversión es el que parece más flexible, dada su tendencia a la baja frente a los gastos de funcionamiento, especialmente los servicios personales y gastos generales, cuyo peso porcentual, además, históricamente ha sido mucho mayor que el gasto causado por inversiones.

Obviamente, la reducción del gasto en inversión no apoya en nada la crisis socioeconómica que se evidencia en la tasa de desempleo con un mediocre crecimiento del PIB, y el sostenimiento de los pago por funcionamiento, especialmente los de servicios personales y gastos generales evidencian que la gestión pública colombiana insiste en mantener la burocracia en detrimento de la sociedad que es quien prácticamente sostiene este sistema a partir del pago de tributos, los cua-

les son cada vez más exigentes con las reformas tributarias implementadas.

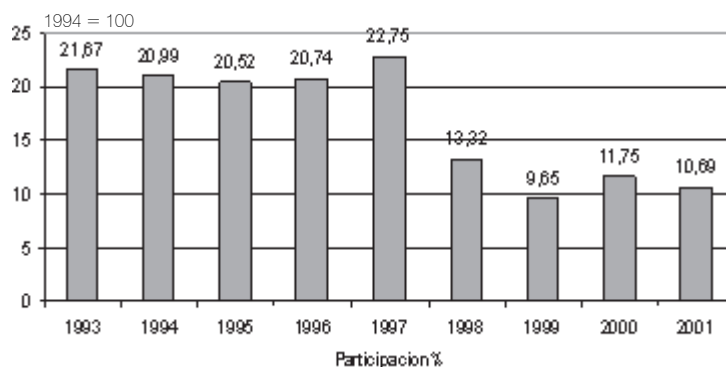
Si se compara la inversión per cápita frente a los gastos per cápita (Gráfico 27), se puede observar que la primera es mucho más baja que los segundos, lo que empeora entre 1993-2001. Pues en 1993 la inversión per cápita era de un 21.6% de los gastos de funcionamiento per cápita, mientras que para el año 2001 esta relación fue de 10.7%. Esto básicamente es el reflejo de unos gastos de funcionamiento que crecen mientras la inversión disminuye.

La baja en la inversión por parte del gobierno central, que se ha realizado los últimos años en Colombia, es básicamente causada por el ahorro corriente negativo que desde 1994 ha presentado una tendencia creciente hasta el período 2000-2001, donde tiende a reducirse, pero sigue siendo deficitario, con un porcentaje como proporción de los ingresos corrientes de 46.2 y 37.7% para cada año.

Con base en lo analizado, se puede afirmar que la mayor parte de este déficit corriente obedece a excesivos pagos generales, mantenimiento de la burocracia, debilidades a nivel de la planificación y administración del recaudo y un alto nivel de endeudamiento.

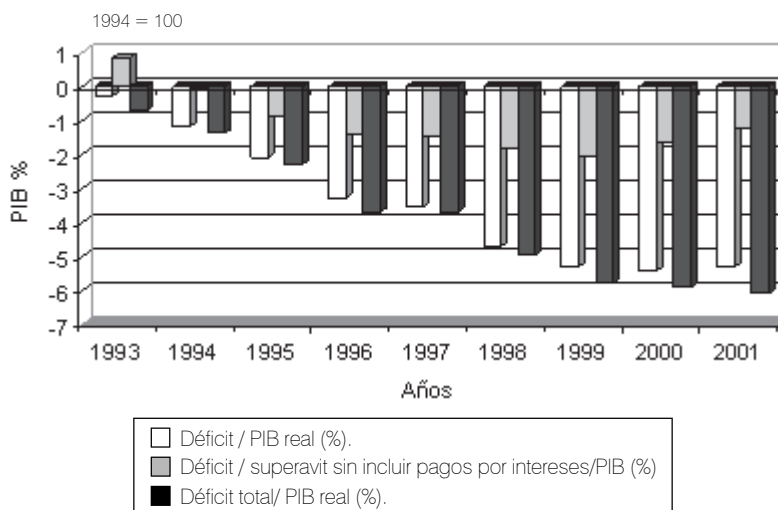
Este último se refleja en la tasa de crecimiento y la participación que tiene el rubro de intereses sobre los pagos corrientes de la nación y en el nivel del déficit total y del déficit sin incluir los intereses de deuda (Gráfico 28), especialmente este último se registró desde 1994, año en el cual representaba un 0.026% del PIB y siguió creciendo hasta que esta proporción alcanzó un 2.03% del PIB. Para el período 2000

Gráfico 27
Inv. Percapita/Gastos de Funcionamiento Percapita



FUENTE: Confis, documento asesores 02/2001, gobierno nacional central. Cierre fiscal 2000.

Gráfico 28
Déficit fiscal como % del PIB



FUENTE: Elaboración propia con base en los indicadores de deuda del GNC del Banco de la República.

-2001 el porcentaje se reduce. Lógicamente el déficit total (incluyendo los intereses) sigue una tendencia parecida pero con el agravante que entre 2000 y 2001 no ha caído y su incremento se refleja si se tiene en cuenta que en 1993 inicia con un 0.7% y termina en el 2001 con alrededor del 6% del PIB.

La situación anterior tiene un efecto de "bola de nieve", pues mientras el gobierno central

no genere los ingresos suficientes para sostener sus gastos corrientes, sin incluir los cargos por deuda, tendrá que seguir endeudándose para completar el pago de sus gastos y pagar el servicio de la deuda, lo que se convierte en una "bomba de tiempo" que cada vez limita más las posibilidades para que el gobierno estimule la recuperación económica mejorando los niveles de inversión.

Análisis comparativo Canadá Vs. Colombia

Después de conocer las convergencias en el paradigma de administración pública de cada nación y analizar la estructura fiscal de estas naciones, se hace necesario realizar un análisis comparativo, utilizando los indicadores pertinentes, lo cual permitirá hacer recomendaciones para Colombia desde la experiencia canadiense.

Elasticidad del recaudo de los impuestos

Si se compara la elasticidad del recaudo tributario frente a la evolución de la producción de Canadá y Colombia, parecería que en Canadá el crecimiento del GDP tiene una mayor influencia positiva sobre el nivel del recaudo (con un promedio de 2.35% durante el período analizado), que en Colombia (con una elasticidad que tiende a ser unitaria en la mayor parte del período). Sin embargo, si bien este ha sido el comportamiento mostrado por los datos, el hecho que para Colombia este indicador sea de 2.9 en el año 2001, permite concluir que efectivamente en este país también existe una relación directamente proporcional entre el nivel de crecimiento económico y el recaudo.

El hecho de que la elasticidad muestre tendencia a ser unitaria se explica, desde la teoría, por deficiencias administrativas y por las tasas de desempleo creciente que se registraron durante la década de los 90 hasta el 2001 en Colombia (Gráfico 21), y que no se presentó en Canadá. en la misma dimensión de las colombiana, que además durante el

período analizado logró reducir su desempleo.² A esto hay que sumarle el comportamiento del GDP del Canadá, que fue positivo, frente al colombiano, que ha presentado grandes decrecimientos en los últimos años.

Por las características en las tasas de crecimiento del empleo y de la producción de cada país, no es correcto concluir que en Canadá si existe dependencia del recaudo con relación al progreso económico y en Colombia no; especialmente porque la relación entre el recaudo y el PIB, desde la teoría económica, es directamente proporcional, ya que si la economía crece debe generar empleo y si se genera empleo se pagan salarios lo cual dará capacidad de pago a los contribuyentes, dándose un mayor recaudo por medio del impuesto de renta y, especialmente, desde el impuesto del IVA, el cual es inevasible e ineludible.

En conclusión, teniendo en cuenta la experiencia canadiense y las circunstancias con referencia al crecimiento económico y a la tasa desempleo de cada país, es posible afirmar que para sanear las finanzas públicas colombianas es necesario una política fiscal que fomente el crecimiento económico.

Participación porcentual de los ingresos y los gastos dentro del total

Los ingresos

En general, las principales fuentes de impuestos –tanto del gobierno canadiense como del colombiano– son las mismas, con excepción del impuesto recaudado por prima de desempleo, el cual es muy representativo en los in-

2. Statistics of Canada, Unemployment Rate 1990 -2002 and Department Of Finance Canada. Improving Canadian Living Standards. The Economic and Fiscal Update. 2001. pp. 85-107.

gresos del gobierno federal y que básicamente es el segundo renglón en peso dentro del total durante varios años. Desde la teoría económica, el impuesto recaudado por prima de desempleo es fundamental y marca grandes diferencias dado que este es un estabilizador automático de la economía y permite fomentar el factor capital humano ya que evita que este caiga en líneas de miseria y/o pobreza, además de mantener la demanda agregada y por tanto proteger la inversión privada.

Otra diferencia que vale la pena resaltar en la composición de los ingresos fiscales canadienses es que la tributación privilegia a las empresas y grava en mayor proporción a las personas, lo cual fomenta la inversión.

En Colombia, tanto el capital como el consumo son gravados en casi la misma proporción. Lo anterior permite concluir que efectivamente el gobierno canadiense, desde el sistema de impuestos, fomenta y consolida la inversión privada, mientras que el gobierno colombiano actúa de manera diferente lo cual seguramente está explicado por las características de país en desarrollo que implica bajos niveles de renta y bajos niveles de productividad en personas y empresas respectivamente. Lo inmediatamente anterior redundante en una baja capacidad de tributación de ambos, que no permite privilegiar a ninguno en orden de recaudar el máximo.

El gasto

Con respecto al gasto realizado por el gobierno federal, se puede apreciar como la mayor inversión se realiza en beneficios sociales como la seguridad de la tercera edad, el seguro de desempleo (lo cual muestra reciprocidad

con el cobro de primas por desempleo) y las transferencias para la salud y lo social de Canadá.

Por su parte, el gobierno central colombiano también incluye como grandes rubros las transferencias para pensiones, salud y educación. Las diferencias fundamentales están en el gasto por seguro de desempleo y las inversiones que se hacen en la Canada Health Infoway y la Canada Foundation for Innovation que básicamente están dirigidas al desarrollo de la investigación en salud y nuevas tecnologías. Lo anterior, desde luego, demuestra que el gobierno canadiense, a través del gasto, invierte en el desarrollo del factor humano y la innovación tecnológica beneficiando de paso también al capital.

¿Qué puede hacer el gobierno central colombiano para invertir en el fomento de los elementos que marcan el progreso de una nación, tal como lo señala la teoría económica y lo muestra la evidencia empírica del Canadá? Es difícil dar una solución viable para una nación como Colombia, dado su posición de país subdesarrollado; sin embargo, una opción es invertir los recursos obtenidos por deuda pública en capital humano a través de la educación en sus diferentes niveles, desde el técnico hasta el investigativo, lo cual es una medida estructural y de largo plazo.

La otra necesidad urgente es establecer un seguro de desempleo que mantenga la demanda agregada y evite las líneas de indigencia. Esta es una medida estructural pero que da resultados en el corto plazo.

Para resolver el problema del déficit fiscal primario, que impediría invertir en lo anterior los

recursos obtenidos por deuda, se hace urgente buscar una refinanciación de la misma. La experiencia canadiense en este sentido mostró que no importa qué tanto se endeude, sino más bien en qué se invierten los recursos de deuda, así que si el gobierno logra conseguir más recursos de deuda externa y los invierte bien, en el largo plazo logrará resolver el déficit total. Por otro lado, dependiendo del comportamiento de la tasa de desempleo, se puede pensar en atenuar la tasa tributaria del capital y dejar igual la del consumo.

Carga tributaria per cápita

Este indicador señala grandes diferencias entre los dos países analizados, ya que en Canadá la carga tributaria es creciente mientras que en Colombia sólo presentó un significativo crecimiento en 2000 y 2001. Lógicamente esto se correlaciona con el comportamiento que tiene el crecimiento de los ingresos tributarios en cada país y muy seguramente está asociado a la eficiencia administrativa en el recaudo de impuestos y a la capacidad de pago de los tributantes por la generación de empleo del sistema productivo, lo cual fue analizado en la elasticidad del recaudo de los impuestos. El comportamiento fluctuante de la carga tributaria per cápita en Colombia también muestra el efecto de las diferentes reformas tributarias y la inestabilidad de la política fiscal, lo que afecta negativamente la confianza en el sistema de los inversionistas y de la población en general.

Nuevamente la recomendación para el gobierno colombiano, a partir de la experiencia canadiense, es buscar el camino para refinar la deuda y liberar recursos que permitan invertir

en el desarrollo del tejido social y económico, además de aplicar una política tributaria estable y adecuada a las necesidades del consolidación y generación de los factores del progreso, lo cual redundará, en el largo plazo, en mayores niveles de recaudo tributario, alivio de la deuda externa y por ende del déficit fiscal.

Conclusiones

Después de analizar el manejo fiscal de ingresos y gastos que realizó la administración pública del gobierno federal, durante el período 1993-2001, para responder a la pregunta inicial, ¿cuál fue la gestión pública que logró reducir este nivel de endeudamiento y generar un balance fiscal favorable? Se puede dar respuesta a partir de las siguientes conclusiones:

- Se cumplieron efectivamente los lineamientos del *review program*: Reestructuración de las entidades públicas, privatización de empresas del Estado (Tabla 1), modificación de programas sociales como el seguro de desempleo y las transferencias para la salud y lo social de Canadá y una estrategia sostenida de reducción y refinanciación de la deuda pública.
- Se incrementaron los ingresos fiscales, lo cual está explicado básicamente por el mayor recaudo tributario que obedece a la carga creciente que han tenido que asumir los canadienses durante los últimos años. En este sentido es importante tener en cuenta que esto fue favorecido por la robusta demanda externa –particularmente

Tabla 1
Privatización de las empresas federales 1986 -1989

ENTERPRISE	ACTIVITY	YEAR
Northern Transportation	Trucking	1985
De Havilland of Canada	Aircraft manufacture	1986
Canadair	Aircraft manufacture	1986
Canadian Arsenals	Munitions	1986
Nanisvik Mines	Mining	1986
Pêcheries Canada	Fish Processing	1986
Route Canada	Trucking	1986
Teleglobe Canada	Telecommunications	1987
Canada Development Corporation	Venture Capital	1987
Fishery Products Intenational		1987
CN hotels	Hotels	1987
CNCP Telecommunications	Telecommunications	1988
Northen Canada Power Commission	Electricity Generation and Distribution	1988
Terra nova Telecommunications		1988
Air Canada	Air Tranportation	1988
Eldorado Nuclear	Uranium mining and Processing	1989
Co-Enerco Resource	Oil and gas Production	1991
Nordion International	Nuclear-Based Industrial and medical products	1992
Telesat Canada	Satelite Telecommunications	1992
Canadian National Railways	Rail Transportation	1995
Petro Canada	Petroleum Production and Retaling	1991-5
Nav Canada	Air Navegation System	1996
Canada Comunications Group	Printing and Publishing	1996-7
National Sea Products	Fish Proccesing	1997
Theratronics International	Radiation Therapy Equipment	1998

Fuente: *The Handbook of Canadian Public Administration*, p. 29

de los Estados Unidos– y por la expansión de la demanda doméstica que conllevó a que desde el final de 1996 se mejoraran las condiciones del mercado laboral y la consecuente reducción de la tasa de desempleo.

Si se tiene en cuenta la alta elasticidad GDP del recaudo en Canadá, se comprueba cómo efectivamente el mayor crecimiento económico, propiciado por la expansión de la demanda interna y externa, trae como resultado el incremento de los ingresos por impuestos del Estado.³

- Por otro lado, la expansión de la demanda interna y externa, así como el mejoramien-

to de las condiciones del mercado laboral, no son variables independientes de la gestión realizada por el Estado canadiense, lo que se comprueba si se analizan los rubros que componen el presupuesto de gastos, en el cual tienen una gran participación programas como el del seguro de desempleo y los beneficios para la tercera edad, así como las transferencias a otros niveles del gobierno para la salud y lo social, que actúan como estabilizadores automáticos de la economía, contribuyendo a sostener la demanda agregada. Además, hay que recordar que el seguro de desempleo fue reformado contribuyendo

3. Statistics Canada, Unemployment rate for Canada, www.statistics.ca, 01-2002 y Statistics Canada, CPI Table-Canada 1971-2001, www.statistics.ca, 01-2002.

a evitar el abuso de este beneficio por parte de la población y, por otro lado, estimula la mayor participación laboral. Estos programas, además de apoyar el crecimiento de la economía, son gastos que fomentan el bienestar y la equidad social.

- Igualmente, están los subsidios y otras transferencias que se invierten en programas como la Canada Foundation for Innovation, industria y agencias regionales, desarrollo del recurso humano y Canada Health Infowey Inc., entre otros, que apoyan directamente el fomento de la investigación y la tecnología (motor básico del desarrollo de una economía), y la expansión de los sectores productivos. Si bien este tipo de gasto está dirigido fundamentalmente al apoyo del crecimiento económico, también es cierto que contribuye al bienestar de los canadienses, propiciando mejores y mayores oportunidades para su bienestar socioeconómico.
- Indiscutiblemente, no sólo son los programas en los cuales gasta el gobierno federal, sino también la administración y el uso que se hace de los mismos, los que han situado a Canadá, durante varios años, como el primer país en desarrollo humano entre el grupo de los industrializados,⁴ además de proveer las condiciones para resolver la crisis fiscal que afectaba esta nación hasta el año 1997.

Con respecto a Colombia, a partir de la información analizada, se puede concluir:

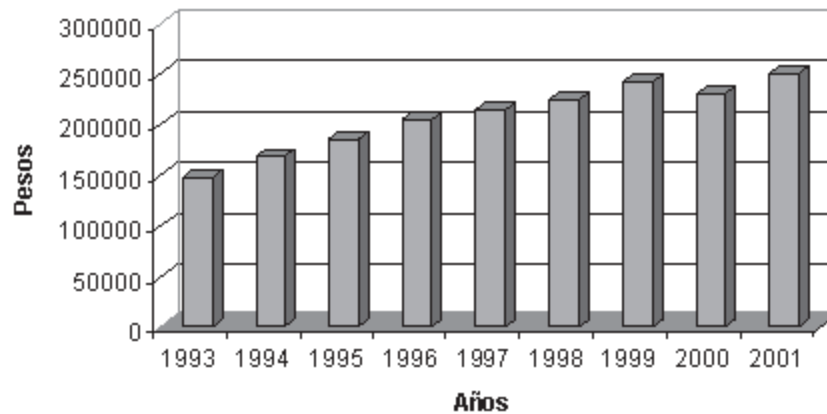
- En períodos anteriores no debió realizarse un gasto significativo en inversión, lo cual es evidente si se tiene en cuenta que actualmente no se cuenta con la infraestructura socioeconómica que se debió conformar en el pasado y que de existir permitiría al gobierno salir de la crisis fiscal a partir del recaudo de mayores impuestos, resultantes de las constantes reformas tributarias que se han venido implementando. Mientras no exista un sector productivo que absorba el desempleo y permita a los colombianos tener mayor capacidad de pago, es muy difícil que sólo con un mayor incremento de impuestos se salga de esta situación.
- A pesar que la crisis fiscal del gobierno central se viene manifestando desde años atrás, la reducción de los gastos de funcionamiento es muy poco significativa comparada con la gran caída de los pagos por inversión, lo que no tiene coherencia, pues cuando un gobierno tiene pocos programas que atender por los escasos recursos, deberían reducirse los funcionarios.

Por otro lado, esto viola uno de los grandes principios del cobro de impuestos que consiste en la reciprocidad. No tiene presentación la carga per cápita en gastos de funcionamiento que asumen los colombianos frente a la, cada año, más reducida inversión per cápita realizada por el gobierno (Gráfico 29).

- Para completar el cuadro anterior, el déficit corriente que ha arrojado el balance fiscal

4. PNUD, Informes de Desarrollo Humano, 1995-2001

Gráfico 29
Pagos de funcionamiento per cápita



Fuente: Elaboración Propia basados en los Indicadores de Coyuntura Económica, DNP

durante los últimos años, agrava las necesidades de endeudamiento, lo cual es un círculo vicioso: Para pagar parte de los gastos de funcionamiento y los cargos por deuda se requiere más deuda.

- Independientemente de la baja capacidad de pago de los contribuyentes colombianos, debido a las altas tasas de desempleo de los últimos años, la baja tasa de crecimiento real de los ingresos tributarios frente a la inflación, así como la inelasticidad del recaudo frente a la dinámica económica, revelan que el gobierno central, además de invertir la mayor cantidad de recursos en gastos de funcionamiento, funciona mal, pues esta situación es típica cuando existen debilidades administrativas en la planificación y cobro de impuestos.
- Por otro lado, preguntarse si es posible que el gobierno central en Colombia solucione su crisis fiscal utilizando las mismas estrategias que el gobierno federal canadiense, carece de sentido por varias caracterís-

ticas que tiene el sistema fiscal de Canadá y que no posee el sistema colombiano, tales como:

La estructura de los gastos y los ingresos del gobierno federal –en el cual existen rubros como el seguro de desempleo, inversiones en la seguridad social, la salud, la educación y la tecnología– permite una estabilidad automática del sistema durante las crisis así como contar con una infraestructura socioeconómica lo suficientemente sólida para soportar el peso del incremento tributario, necesario para solucionar el hueco fiscal, lo cual se evidencia en el crecimiento del GDP y el la reducción de la tasa de desempleo.

El peso porcentual que tienen los gastos de funcionamiento en el presupuesto de gastos del gobierno federal –inferido a partir de la participación de los gastos directos y de los gastos de operaciones y capital, dentro de los pagos totales (34% y 21% en promedio, respectivamente)– además del estancamiento en los salarios públicos

durante varios años y las numerosas privatizaciones, permiten inferir que efectivamente el gobierno federal tuvo un compromiso serio con la reducción de los gastos de funcionamiento y la búsqueda de “un gobierno que cueste menos y trabaje más”. Esto no tiene ninguna similitud con Colombia donde los gastos de funcionamiento sobre los gastos totales alcanzan 73% en promedio para el período 1993-2001 y esta misma proporción es de 22.3% para los pagos en servicios personales y gastos generales.

Por otro lado –durante el período analizado– el gobierno federal, a pesar del fuerte endeudamiento, no presentó déficit primario, excepto en 1993, lo cual es una enorme ventaja frente a la situación colombiana, donde los ingresos ni siquiera alcanzan para pagar el funcionamiento.

Igualmente, un factor muy importante es que Canadá, como país desarrollado y miembro del G-7, inspira una gran confianza entre sus acreedores, permitiéndole al gobierno un mayor margen de maniobra y negociación con respecto a su deuda pública, sin contar con el ambiente de paz y el desarrollo humano que lo caracterizan y que no tiene Colombia, lo cual se sale de los objetivos de estudio inmediatos de este trabajo.

- En cuanto al paradigma de administración pública que tienen los canadienses frente al que tienen los colombianos, representado en el proyecto de gobierno del Presidente Álvaro Uribe (DNP, Bases del Plan Nacional de Desarrollo, 2002) y que fue-

ron presentados en la primera parte de este estudio, después de los análisis realizados, se puede concluir que aunque teóricamente presentan puntos de convergencia, las condiciones iniciales de cada país para aplicar su paradigma son muy diferentes, lo cual ha sido clave en el éxito canadiense y puede colocar limitantes para Colombia.

- Del éxito del gobierno federal de Canadá se puede inferir que no es solamente realizando nuevas reformas tributarias que acaben de deteriorar la demanda agregada doméstica como se resolverán los problemas fiscales del gobierno; hay que crear condiciones que permitan al sector productivo y a la población colombiana asumir la carga tributaria que se requiere para apoyar la generación de un superávit primario y reducir de esta manera el total, con las implicaciones positivas que esto tiene sobre el endeudamiento público.

Para conseguir lo anterior es fundamental el decrecimiento de los gastos de funcionamiento y la recuperación de la inversión que promueva la recuperación de la dinámica económica y fomente oportunidades de empleo productivo para la gente, lo que finalmente redundará en la ampliación y fortalecimiento de la base tributaria sobre la cual se graven los impuestos.

- La experiencia canadiense demuestra que si bien el incremento desmesurado de la deuda pública es negativo para un país, su gravedad depende del uso que se le haya dado a los recursos adquiridos y de las condiciones socioeconómicas que se

hayan creado previamente para enfrentar una posible crisis fiscal. Al gobierno Uribe le toca empezar por reducir los gastos de funcionamiento e invertir en el fortalecimiento de lo social y lo económico de Colombia, haciendo uso efectivo de los recursos adquiridos en préstamo, en pro de apoyar las soluciones a la crisis.

Bibliografía

- BANCO DE LA REPUBLICA (2002). *Evolución de la inflación*. Informe sobre Inflación, junio de 2002.
- Bank of Canada, The Consumer Price Index, www.bankofcanada.ca, 06-2000.
- CONSEJO SUPERIOR DE POLÍTICA FISCAL, CONFIS, (2000). Cierre preliminar 1999, documento asesores 01/2000, marzo 8 de 2000.
- _____ (2001). Cierre fiscal 2000, documento asesores 02/2001, marzo 21 de 2001.
- _____ (2002). Cierre fiscal 2001 (balance preliminar), documento asesores 03/2002, marzo 26 de 2002.
- DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. *Incrementar la transparencia y eficiencia del Estado. Bases del PND*. 2002. pp. 175-183.
- _____. (2002). *Indicadores de Coyuntura Económica*. Revista del DNP. Junio 2002.
- DEPARTMENT OF FINANCE CANADA. *Foreword by the Minister of Finance*. Annual Financial Report 1998-1999. pp. 1-6.
- _____. *Overview of government revenues*. pp. 19-28, *The Economic and Fiscal Update*. 1997. pp. 89-102.
- _____. *Improving Canadian Living Standards*. *The Economic and Fiscal Update*, 2001, pp. 85-107.
- _____. *Highlights of Financial results for December 1999*. *The Fiscal Monitor*, pp. 1-9.
- _____. *Highlights of Financial results for December 2000*, *The Fiscal Monitor*, pp. 1-10.
- _____. *Highlights of Financial results for The Fiscal Monitor 2001*, December 2001, pp. 1-8.
- _____. *Where de Government Spent*, pp. 19-28 *The Economic and Fiscal Update*, 1997, pp. 51-88.
- _____. *Fiscal Year 1999-2000*, *Annual financial Report 1999-2000*, pp. 8-19.
- _____. *Foreword by the Minister of Finance*, *Annual Financial Report 1999-2001*. pp- 1-7.
- _____. *Fiscal Year 2001-2002*, *Annual financial Report 2001-2002*. pp. 1-6.
- _____. *Canada's Fiscal Progress Through 2000-2001*. *Annual financial Report*. pp. 2-11.
- _____. *Fiscal Year 2001-2002*. *Annual financial Report 2001-2002*, pp. 1-19.
- _____. *Recent Economic developments and outlook*, pp. 19-28. *The Economic and Fiscal Update*. 2001. pp. 17-28.
- DORNBUSCH, R.; FISCHER, S. y STARTZ, R. (2002). *Macroeconomía*. 8ª Edc., Edt. McGraw Hill, 2002, pp. 45-51.
- ECHAVARRÍA, Juan José, (2002). *Proyecciones de la economía para el 2002*. Presentación, Congreso ANIF-Fedesarrollo, febrero de 2002.
- MONTENEGRO, Santiago (2002). *La inseguridad frena el crecimiento*. Presentación, Congreso ANIF-Fedesarrollo, febrero de 2002.
- PNUD, Informes de Desarrollo Humano. Noruega ocupa ahora el primer lugar y Estados Unidos el sexto, en materia de desarrollo humano. www.pnud.org.ve, julio, 2001.
- SALMUELSON y NORDHAUS (1999). *Economía*, 16ª Edic. p. 537.
- SANDFORD, Borins (2002). *Transformation of de Public Sector: Canada in Comparative Perspective*. In: *The handbook of Canadian Public Administration*. Edit. Christopher Dunn, Oxford University press. 2002. pp. 4-15.
- STATISTICS CANADA, Unemployment rate for Canada, www.statistics.ca, 01-2002,
- _____. CPI Table, Canada 1971-2001, www.statistics.ca - 01-2002.