



# **“EL SALTO SOCIAL”**

**VERSUS “HACIA UN ESTADO  
COMUNITARIO”**

***Por: Adriana Hincapie y  
Natalia Clavijo<sup>7</sup>***

## Abstract

Differences between applied policies by Ministry of Finance and Public Credit have been evident, emerging in specific time, taking in account the economic conditions, the Development Plan and Governments at the time. Dichotomies applied by Treasury Minister José Antonio Ocampo, in Ernesto Samper Government (1994-1998), and Alberto Carrasquilla, in Álvaro Uribe Vélez Government (2002-2010), have been broadly discussed in this paper.

### **Palabras Claves:**

Plan de gobierno, Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Presupuesto, Gasto, impacto social.

### **Keywords:**

Government Plan, Ministry of Finance and Public Credit, budget, expenses, social impact.

fiscal policy, it is very important to know the implementations of those Ministers in order to uncover and evaluate the real impact produced by those Governments. Lastly, to give more practical solutions to economic problems of those administrations based on information directly given by Ministry of Finance and Public Credit.

## Resumen

Han sido evidentes las diferencias que han existido entre las políticas implementadas por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público que surgen en determinado periodo, teniendo en cuenta la coyuntura económica, el Plan de Desarrollo y los gobiernos. Se ampliara brevemente las dicotomías entre el ministro José Antonio Ocampo del año 1996, bajo el gobierno de Ernesto Samper y Alberto Carrasquilla, bajo el mandato de Álvaro Uribe Vélez; puesto que sus aporte han sido decisivos para el avance o retroceso de la economía, resultando consecuencias desde ese momento hasta el presente. Es de gran relevancia, para el lector que le agrade la macroeconomía y la política fiscal, conocer las ejecuciones de cada uno de los ministros anteriormente mencionados, con el fin de descifrar, evaluar y descubrir, el impacto que han tenido dichos gobiernos, según su enfoque. Además de poder aportar soluciones más practicas a los problemas económicos de dichas administraciones, partiendo de la información proporcionada directamente del Ministerio, en lo que concierne a las “Memorias” de cada Ocampo y Carrasquilla.

*7. Alumnas de Quinto semestre de Economía.*

## Introducción

Retomando el desarrollo fiscal del país en anteriores gobiernos, se examinará el ministerio de hacienda y crédito público; bajo los mandatos de José Antonio Ocampo, año 1996 y Alberto Carrasquilla, año 2005, evidenciando las dicotomías dependiendo del PND y las memorias correspondientes de cada ministro.

Para iniciar, se tendrá en cuenta los diferentes PND, los objetivos y las expectativas en lo que respecta al comportamiento esperado de las finanzas públicas. Bajo el gobierno de Ernesto Samper, con el Plan

Nacional de Desarrollo “El salto social” tenía un enfoque social, donde los trabajadores informales y personas marginadas eran los agentes centrales a mejorar, teniendo como propuestas: Crecimiento de empleo y el aumento de la competitividad con la consolidación de la apertura, con el pacto de producción, precios y salarios, controlando así la inflación. Dicho plan, puso en el marco de la discusión el capital social; “con la asistencia a la población pobre con programas como la Red de solidaridad del país”, como se expone en el documento de la Universidad Nacional “La planeación en Colombia”

## Los planes de desarrollo y la política fiscal

El alto déficit fiscal que se presentó en los años 1995 y 1996 obligó al Gobierno a realizar importantes recortes en la inversión pública, a tramitar una reforma tributaria en 1995, con cuyos recursos se financiaron algunas actividades de carácter social, como régimen subsidiado de salud, hogares comunitarios, vivienda social rural, subsidio de crédito para pequeños productores, desarrollo rural, subsidio de servicios públicos y masificación del gas natural, entre otros. (pp. 43)

Acá se evidencia el direccionamiento del gasto, en los gastos sociales, ya que estos son prioritarios y destinación

específica, por eso en lo que concierne a la ejecución de inversiones suministrado por el DNP, se ve claramente “El Salto social”; puesto que 54,5% fue destinado al sector social, intensificado en la educación, pero ya en Ocampo se lograba divisar el problema del agro y su actual paro, ya que sólo el 3,3% fue destinado al sector agrícola. Otro aspecto relevante es la ejecución de inversiones del medio ambiente contando con una participación mínima del 1,1%. Es decir que las raíces de los conflictos del momento vienen dadas desde muchos años atrás, no sólo desde Ocampo; ya que la coyuntura crítica y la historia de las instituciones así lo demuestran.

Por otra parte se encuentra el plan “Hacia un estado comunitario” que tenía como fin; promover un Estado participativo para conseguir bienestar social, un Estado gerencial que invirtiera con eficiencia los recursos públicos y un Estado descentralizado que privilegiara la autonomía, por medio del cumplimiento de cuatro objetivos esenciales: Brindar seguridad democrática, impulsar el crecimiento económico sostenible y la generación de empleo, construir equidad social e incrementar la transparencia y eficiencia del Estado; y para lograrlo sus principales programas de gasto fueron la Seguridad Democrática (Universidad Nacional, pp. 63) (Defensa, Policía y DAS) con un 3,6% del PIB, el SGP con 5,4 y Otros pagos de mesadas pensionales con 2,8% (Ocampo, 2005). Bajo la dirección de Carrasquilla también se puso en marcha el “Programa de Renovación de la Administración Pública” que pretende racionalizar, modernizar y readecuar la estructura institucional del país para hacer más eficiente el estado, reduciendo su tamaño, disminuyendo sus costos laborales y pensionales entre otros. La asignación presupuestal del gasto anteriormente mencionada genera consecuencias de las que el país aún no se recupera, la excesiva inversión en seguridad democrática dejó los demás

proyectos con un respaldo mínimo, tales como la agricultura dándole tan solo una asignación del 0,1%, la infraestructura con un 0,7% y el sector de la protección social con 0,6%; lo que hace evidente el origen de problemas actuales, en primer lugar la baja inversión en el sector de la salud genero inconvenientes tales como cobertura y calidad; en segundo lugar, la falta de inversión en infraestructura trajo consigo dos consecuencias una el problema de movilidad, y la segunda altos costes de transporte que tienen que asumir los campesinos para poder comercializar sus productos, y en tercer lugar la casi nula inversión en agricultura además de la firma de TLC’s en busca de potencializar los mercados y mejorar la competitividad terminaron por perjudicar en gran medida la producción nacional.

El balance fiscal del Sector Público no Financiero, presenta la inclinación de ambas ejecuciones fiscales por; la seguridad social, que es lo coherente con los objetivos anteriormente mencionados, la administración de Ocampo con 2,22% del PIB y la de Carrasquilla con 2,1% del PIB. En lo que respecta al Sector descentralizado se puede concluir que en el 96 existe congruencia entre los TES, las subastas, los desembolsos,

privatizaciones y el sector descentralizado, en el año 2005 se cumplen dos metas del Plan de gobierno: primera con un 4,5% de descentralización se le da autonomía a las entidades territoriales, con base en lo anterior Luis Armando Blanco critica dicha hipótesis, postulando en un artículo de la revista Redalyc titulado las alianzas municipales, el desarrollo local, y la perspectiva regional que la asignación excesiva de recursos para descentralizar no necesariamente las hace más efectivas, porque no todas tienen la misma capacidad institucional y financiera. Se tendría que rectificar la destinación de cada uno de los municipios para desvirtuar o confirmar la hipótesis del gobierno de que se generó un desarrollo generalizado; y segunda potencializar la competitividad de algunas empresas tales como ECOPE-TROL la cual represento el 1,3% del PIB; por el contrario en el 96 contrastando los resultados presentados por el CONFIS y el Plan de Desarrollo, se evidencio el mejor desempeño del deterioro del balance del Gobierno y el sector descentralizado, siendo este último el más afectado, con un porcentaje del 1,79, el menor detrimento se debió a la disminución del Gasto Público y el control de dichos

gastos, donde el gobierno tiene incidencia. Y en el balance del SPC se presenta un déficit mayor en el año 2005, con un diferencia del 0,23% del PIB con respecto al año 1996.

Haciendo un análisis general del reporte presentado por el CONFIS, el consolidado del sector público no financiero; se reflejan valores en su mayoría negativos, o si bien positivos son muy pequeños, dejando claro el deterioro fiscal. En cambio en el año 2005 no se presenta ningún valor negativo a excepción de la disminución de la participación del GNC.

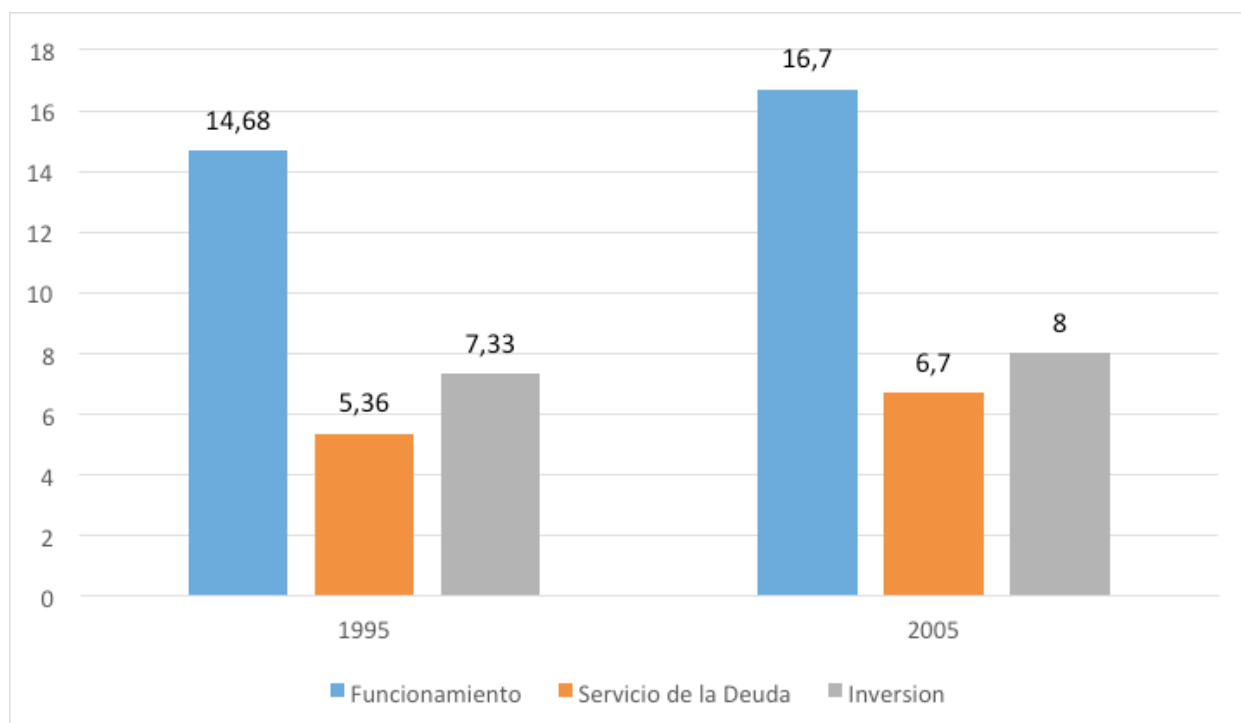
En cuanto al Presupuesto General de la Nación del año 1996 comparado con el 2005, se observa grandes diferencias en lo que respecta a los gastos de funcionamiento, en el mandato de Ocampo los gastos de funcionamiento fueron menores que en el de Carrasquilla, en el servicio de la deuda y la inversión son leves las divergencias. El financiamiento del Déficit del Gobierno de 1996 se afirma que se presentó un mayor endeudamiento, interno (1,99% del PIB) y externo (1,20% del PIB) y mayores recursos por privatizaciones (0,82% del PIB). **(Véase la gráfica 1).**

## Presupuesto

Los recursos escasos de la nación, que provienen de una estructura tributaria débil con altísima tasa de elusión y evasión, no son suficientes para cubrir las necesidades del país. Esta insuficiencia de recursos tributarios, se debe racionalizar

y priorizar con un instrumento que sea flexible y enmarcado bajo los principios legales. Este instrumento es el presupuesto, que además es un elemento que permite el análisis de la gestión pública, como se puede observar y se verá enseguida:

### Presupuesto General de la Nación



#### Grafica 1. Presupuesto General de la Nación

**Fuente:** Dirección general del presupuesto nacional.

En 1996 los ingresos totales del Gobierno Central cayeron por el lento crecimiento de los ingresos tributarios (IVA externo), gravamen arancelario y aduanas; los ingresos esperados por el Plan de Desarrollo se sobreestimaron, al realizar proyecciones fuera del margen de los supuestos macroeconómicos dando como resultado que la DIAN

jugara un papel importante, no sólo en este gobierno sino en todos; más eficiente en el aumento del recaudo de impuestos, y proponiendo la Reforma Tributaria que aportó más ingresos, ya que se incrementaron las tarifas y la modificación de la base gravable. También con la implantación de un nuevo mecanismo: la retención del IVA con

beneficios a los productores y ofertantes. Con base en lo anterior se pone en tela de juicio, el enfoque social que no se encuentra en el Decreto 3050 de 1997<sup>8</sup>. Para el mismo año, el ministro Ocampo tuvo diferentes dificultades al decretar la emergencia económica<sup>2</sup> sin reunir las condiciones para ello, se tomó un mal rumbo; resultando demandas inconstitucionales.

En lo que respecta al Fondo Nacional del Café, aunque tuvo una diferencia no muy significativa del 96 al 97, fue una de las salvaciones para la economía de la época, ya que el precio del café de exportación, se encontraba muy alto rebasando las expectativas del petróleo. Lo contrario se presentó en el año 2005, que también sufrió tuvo resultados ligeramente inferiores a lo programado. Año que estuvo cargado de acontecimientos pésimos para la economía, por ejemplo para el sector agrícola fue el segundo año más crítico, en la historia del agro colombiano.

En este sentido también se desarrolló una crisis a nivel fiscal, haciendo que la gestión del ministro Ocampo replanteara sus objetivos: el cubrimiento del déficit con lucha contra la evasión, el mejoramiento

del control aduanero: por medio de la DIAN y la Policía Nacional desde los diferentes puntos de acceso de mercancías provenientes del extranjero, las acciones frente al contrabando van ligadas al control aduanero bajando las tasas de corrupción desde este aspecto. Otra ayuda extra es la comercialización de mercancía decomisada o abandonada introduciéndola en el mercado legal, ya que el objetivo es proporcionarle dichos bienes y mercancías a la Red de Solidaridad Social de la Presidencia de la República, distribuyéndola entre los grupos más pobres.

Otra medida importante en lo que tiene que ver con el endeudamiento de las entidades territoriales, fue la creación de Ley 358; la cual postula que el crédito para los entes territoriales no es válido si es utilizado para cubrir gasto público y a su vez contabilizarse como inversión. No se deben utilizar los créditos a corto plazo para la refinanciación de otras deudas, o para el pago de indemnizaciones a causa del recorte de personal. Aspectos que permiten evidenciar el carácter social del Plan de Desarrollo. Este plan en unos de sus objetivos postula la implementación y la participación del sector privado, como por ejemplo la venta del 100% de Chivor,

*8. Decreto 3050 de 1997: Para los efectos de lo previsto en el parágrafo 1° del artículo 779-1 del Estatuto Tributario, son competentes para ordenar el ejercicio de las facultades allí contenidas, los administradores especiales, los administradores locales*

*de impuestos nacionales, los administradores locales de aduanas nacionales, los administradores locales de impuestos y aduanas nacionales.*

*2Emergencia económica: es uno de los tres momentos de excepción contemplados por la Constitución, facultando al gobierno para enfrentar situaciones de crisis*

Betania y Termocartagena, en las que el Banco Popular participa con 87%, entre otros. Aquí la política expuesta por Hayek se hace evidente toda vez que planteó que “los puestos de mando de la economía no deberían estar en manos del Estado”.

En el 2005 se presentó un crecimiento económico explicado por el aumento de la demanda interna y el aumento en la seguridad de la propiedad privada que dio como resultado el mejoramiento del mercado laboral, la buena rentabilidad del sector empresarial y la reducción de la inflación.

### Conclusiones

En 1996 el ministro Ocampo al declarar la emergencia económica lo que generó fue un pánico generalizado, ya que las instituciones no eran lo suficientemente fuertes para afrontar este tipo de obstáculos y seguir el mismo rumbo, haciendo que la economía colapsara. Además el enfoque social inicialmente planteado por el plan de gobierno de Samper no se evidenció ya que las medidas implementadas no favorecían al ámbito social aunque a esta se le destinó el mayor porcentaje del PIB.

En el 2005 se ve una clara iniciativa por parte del ministro Carrasquilla de entrar al círculo virtuoso, mencionado por Daron Acemoglu y James Robinson entendido como la tendencia a instituciones

Además se promovió la ley 964 (Ley del Mercado de Valores) que proponía una mayor globalización de los mercados, siendo necesaria una regulación de los mismos que se ajustara a las prácticas y tendencias internacionales, para que se diera un alto nivel de competencia y se adicionaran nuevas tecnologías que potenciaran el crecimiento y la capacidad de desarrollo del país, esta ley dio como resultado el crecimiento económico del 4.6% impulsado por los sectores de la construcción, comercio y servicios financieros.

inclusivas en lo que respecta al ámbito económico, para romper el molde que tiene Colombia de país rezagado, por medio de la promoción del intercambio de bienes en el mercado global pero que a fin de cuentas no fue efectiva ya que aunque las instituciones son inclusivas las políticas son extractivas.

Es difícil determinar que ejecución fue el mejor ya que la coyuntura económica y las condiciones fueron diferentes en estos dos gobiernos, pero con la comparación de ambos ministerios se hace evidente la necesidad de un gobierno que focalice sus políticas hacia la inversión de aquellos sectores que a través de la historia se han visto perjudicados; ya que en todas las administraciones se



ha seguido un mismo camino que realmente no potencia la economía porque no se tienen en cuenta las verdaderas fortalezas con las que cuenta el país para potenciarlas tales como el sector agro, la infraestructura y el capital social.

### **Bibliografía:**

- Acemoglu, D., & Robinson, J. (2013). *Por qué fracasan los países*. Colombia: Ediciones Deusto.
- Blanco, L. A. (2005). *Las alianzas municipales, el desarrollo local y la perspectiva regional*. Redalyc.
- Carrasquilla, A. (2006). *Memorias de Hacienda 2005*.
- DNP. (s.f.). *Plan Nacional de Desarrollo 2002-2006, Hacia un estado comunitario*.
- Ocampo, J. A. (1998). *Memorias de Hacienda 1997*.
- Presidencia de la República; DNP. (1998). *El Salto Social*.
- Universidad Nacional. (s.f.). *La planeación en Colombia*. Bogotá.