

CAPITULO 6

El Desarrollo de las Finanzas Públicas en Colombia

I – LAS FINANZAS PÚBLICAS EN EL DECENIO 1950–1960 LOS GASTOS PUBLICOS Y EL PROCESO DE DESARROLLO

La acción del Estado, en un país que se halla en proceso de desarrollo, debe tener alcances mucho más hondos que en los que ya lo han superado. Al estado corresponde promoverlo y establecer las condiciones propicias para que se perpetúe y acelere; esta función, en los países ya desarrollados, puede confiarse mucho más a la iniciativa privada. En los primeros existe, además, una inmensa gama de servicios públicos por crear, de obras básicas por construir, de problemas humanos por solucionar, los cuales requieren una acción enérgica y a veces dramática del Estado, que debe, en consecuencia, estar dispuesto a cambiar fuertemente la estructura de los ingresos para procurarse los fondos necesarios para la realización de tan ponderosas tareas públicas. Esto debe ser así, aunque, paradójicamente, las proporciones que guardan los ingresos y egresos públicos con el producto Nacional Bruto son, por lo regular, considerablemente más elevadas en los países avanzados que en los de bajo ingreso. O sea que, mientras las necesidades de los países más pobres son más urgentes, la capacidad del Estado para obtener una proporción alta del ingreso nacional destinable a gastos públicos es mucho más restringida, a lo cual se añade la precariedad del propio ingreso nacional que sirve de base a los impuestos o a las tarifas. De esto se deduce la complejidad y las dificultades para la acción estatal en los países poco desarrollados, y la importancia de introducir métodos nuevos para superarlas. Sin la acción de los gastos del Estado, es muy difícil que un país como el nuestro pueda salir de su situación de sub-desarrollo. La iniciativa privada es capaz de producir riqueza, pero sólo dentro de los límites relativamente estrechos que le impone la ausencia de transporte, de servicios públicos, de educación en las grandes masas del pueblo, de poder de compra en la mayoría de los mercados y de salud en los habitantes. Si ante esta situación el papel del Estado se limita a una actitud pasiva, los problemas nunca quedarán resueltos.

Debe, por lo tanto, asumir la función de motor central de todo el proceso de cambio. Es a través del sector público, precisamente, como puede lograr el Estado en mayor grado, un proceso de redistribución de los ingresos; no puede abandonarlo al libre juego de las fuerzas económicas sin concitar entre las clases de alto y bajo ingreso las más explosivas diferencias. Ante esta disparidad y frente a perentorias exigencias de interés público, el Estado debe intervenir sirviéndose de una política positiva como instrumento de probada eficacia y en su condición de árbitro y regulador de los procesos económicos, garantizar y conseguir una permanente y equitativa distribución de la riqueza.

Si el Estado gasta, y gasta para el pueblo, para la sociedad en general, atacando especialmente aquellas situaciones que implican deficientes condiciones de vida en los sectores más pobres de la población, como el

analfabetismo, las enfermedades y la falta de vivienda, o aquellas otras que implican ausencia de capital público, como la falta de electricidad, de caminos, de acueductos o alcantarillados, estará haciéndoles pagar a las clases más pudientes el costo de satisfacer necesidades colectivas, y en el mismo grado estará logrando una importante redistribución de los ingresos.

Por tales consideraciones es importante analizar las características, los alcances y la magnitud que tiene el gasto público en Colombia. A ello se dedica este capítulo.

A – DESARROLLO DE LAS FINANZAS DEL SECTOR PÚBLICO

1. El sector público de Colombia

En Colombia el sector público está formado por entidades gubernativas encargadas de prestar servicios a la comunidad y por empresas productoras de bienes y servicios que se venden en el mercado. A las primeras se les denomina "Gobierno General" y a las segundas "Empresas Públicas".

Los organismos del Gobierno General son de tres clases: a) los del Gobierno Nacional, b) los de los gobiernos departamentales y c) los de los gobiernos municipales. Están compuestos por las autoridades de Gobierno en los niveles nacional, departamental y municipal, incluyendo los institutos descentralizados de fomento, previsión social y cultura.

Las Empresas Públicas se dividen a su vez en tres clases: a) Las públicas nacionales, (empresas telefónicas, de abastecimientos, etc.); b) las públicas departamentales (industrias departamentales) y c) las públicas municipales (acueductos, alcantarillados, buses, electricidad, etc.).

Los organismos del Gobierno Nacional son principalmente de dos clases: centralizados y descentralizados. Entre estos últimos están, por ejemplo, el Instituto de Fomento Municipal, el de Fomento Industrial, etc.

Para desarrollar sus actividades todos los organismos públicos realizan operaciones financieras de ingresos y egresos. La suma aritmética de todas las transacciones así realizadas, proporciona el total de la cuenta combinada del sector público. Pero como los diferentes organismos que lo integran se hacen recíprocas transferencias de fondos, para conocer el volumen real de las operaciones financieras del sector sin estas duplicaciones, es necesario consolidar sus cuentas. Esta consolidación tiene por objeto eliminar la contabilización múltiple de las transferencias internas de los organismos públicos.

2. Nivel y composición de los gastos del sector público

En la década de los años 50 el sector público colombiano ha experimentado un amplio desarrollo en lo que se refiere a la expansión en el

volumen de sus gastos y al crecimiento del aparato estatal, especialmente en las entidades descentralizadas.

Con relación, al gasto público, en el Cuadro VI-1 se observa un aumento de la participación del gobierno en el volumen de la demanda final de la economía, que se hace ostensible en el período 1950- 1956; el Estado participativo en la demanda final del 113% en 1950 hasta el 14.7% e 1956. Este período de auge de las actividades estatales se explica por el aumento en las recaudaciones impositivas provocado por el mejoramiento en el comercio exterior. Con respecto al producto nacional bruto interno, la participación fiscal subió de un 12.5% en 1950 a un 16.6% en 1956.

A partir de 1957 se observa una reducción de la participación del Estado en la actividad económica; la incidencia del gasto público en la demanda final se reduce al 12% y en el producto bruto interno al 14% aproximadamente.

Esta disminución fue originada por el cambio en las condiciones del comercio exterior producido por la crisis cafetera y la política - fiscal de austeridad y estabilización del gobierno encaminada a de volver a la economía nacional el equilibrio financiero necesario para atenuar el proceso de inflación que se había ido gestando con anterioridad, y recuperar el crédito comercial del país en el exterior.

Si se estudia la variación de los gastos en el período (Cuadro VI-2) se advierte que a partir de 1950, un fuerte incremento de la inversión pública. De 26.2% del total de gastos durante el trienio 1950-1952, subió a 33.5% en 1953-1955, y a 33.6% en 1956-1959. En 1958 se registro una reducción (31.7%) debido a la incidencia de los fenómenos anteriormente anotados. Sin embargo, es importante destacar que, pese al efecto de la crisis cafetera, el gobierno ha podido mantener el nivel relativo de la inversión pública por encima de los niveles iniciales de la década.

Los gastos corrientes, las transferencias y la deuda pública, se redujeron de un 74.4% con respecto al total de gastos en 1950, a un 65.7% en 1959. La importancia relativa del servicio de la deuda pública ha disminuido en igual período, de un 12.5% en 1950 a un 7.6% en 1959 (Cuadro VI-3). La reducción relativa de este rubro ha dado lugar a un mayor incremento de los gastos reales de capital, ya que el consumo del gobierno y sus transferencias, casi se han mantenido en el periodo en un 60% aproximado del gasto total.

El esfuerzo de inversión del estado colombiano y su política de fomento, se reflejan en la distribución funcional de los gastos públicos (Cuadro VI-3). El aumento de la participación de los gastos en educación y cultura es notorio, en especial a partir de 1958, como consecuencia de la disposición constitucional que obliga a destinar a esta función al menos el 10% del presupuesto nacional. Esta expansión de la actividad educativa en los últimos años, permitirá corregir el defecto de períodos anteriores, en los cuales se dio poco énfasis a la educación, y en particular a la primaria.

C U A D R O VI — 1

COLOMBIA: PARTICIPACION DE LOS GASTOS DEL SECTOR PUBLICO EN LA ECONOMIA NACIONAL

(En porcentajes)

Año	Con respecto a la Demanda Final	Con respecto al Producto Bruto interno
1950	11.3	12.5
1951	11.8	13.3
1952	12.8	13.7
1953	12.9	14.8
1954	12.6	14.5
1955	14.1	16.1
1956	14.7	16.6
1957	12.3	14.0
1958	12.7	14.7
1959	12.2	13.8

Fuente: Las cifras básicas de gastos públicos han sido tomadas de fuentes oficiales y las del Producto Bruto y Demanda Final del Banco de la República.

C U A D R O VI — 2

COLOMBIA: COMPOSICION ECONOMICA DE LOS GASTOS DEL SECTOR PUBLICO 1

Año	Total	Gastos Corrientes (funcionamiento)		Gastos de Capital (Inversión)	
		Millones de pesos corrientes	En porcentajes del total	Millones de pesos corrientes	En porcentaje del total
1950	981.6	730.3	74.4	251.3	25.6
1951	1.180.1	853.0	72.3	327.1	27.7
1952	1.316.3	984.7	74.8	331.6	25.2
1953	1.587.7	1.130.1	71.2	457.6	28.8
1954	1.849.9	1.243.2	67.2	606.7	32.8
1955	2.169.3	1.323.9	61.0	845.5	39.0
1956	2.435.3	1.617.8	66.4	817.4	33.6
1957	2.474.1	1.607.6	65.0	866.6	35.0
1958	3.027.9	2.068.7	68.3	959.3	31.7
1959	3.388.3	2.227.4	65.7	1.160.9	34.3

Fuente: Cifras de la Dirección Nacional de Presupuesto.

1 Los gastos e ingresos del Sector Público comprenden los de las Empresas que no están incluidas en las Cuentas del Gobierno General.

C U A D R O VI — 3

COLOMBIA: DISTRIBUCION FUNCIONAL DE LOS GASTOS DEL
SECTOR PUBLICO
(En millones de pesos corrientes)

Año	Total	Fomen- to Eco- nómico	Educa- ción y Cultura	Salud y previ- sión	Defen- sa Na- cional	Adminis- tración General	Servicios de la Deuda Pública
Datos Absolutos							
1950	981.6	245.1	81.8	123.6	81.3	327.4	122.4
1951	1.180.1	391.6	90.7	117.7	109.6	352.0	118.5
1952	1.316.3	434.0	104.3	107.1	148.7	353.9	168.3
1953	1.587.7	493.2	122.1	140.0	213.5	455.3	163.6
1954	1.849.9	606.8	153.0	172.8	274.3	492.1	150.9
1955	2.169.3	835.0	182.7	205.3	271.2	507.8	167.3
1956	2.435.3	794.2	202.6	217.9	286.8	755.7	176.1
1957	2.474.1	778.0	209.1	208.3	270.4	819.2	198.1
1958	3.027.9	874.4	302.5	264.9	306.4	1.047.7	232.0
1959	3.388.1	1.071.2	380.4	275.0	303.3	1.099.6	258.6
Porcentajes							
1950	100	25.0	8.3	12.6	8.3	33.3	12.5
1951	100	33.2	7.7	10.0	9.3	29.8	10.0
1952	100	33.0	7.9	8.1	11.3	26.9	12.8
1953	100	31.1	7.7	8.8	13.4	28.7	10.3
1954	100	32.8	8.3	9.3	14.8	26.6	8.2
1955	100	38.5	8.4	9.5	12.5	23.4	7.7
1956	100	32.7	8.3	8.9	11.8	31.1	7.2
1957	100	31.4	8.1	8.4	10.9	33.1	8.0
1958	100	28.9	10.0	8.7	10.1	34.1	7.7
1959	100	31.6	11.2	8.1	9.0	32.5	7.6

FUENTE: Cifras de la Contraloría, DANE y Dirección del Presupuesto.

La tendencia que reflejan los gastos en salud pública y previsión social, contrasta con la anteriormente descrita. Parece ser que la carencia, en Colombia, de una clase media ampliamente desarrollada y la elevada proporción de ocupación agrícola dentro del total, ha determinado una presión sobre los gastos de previsión social, mucho menor que la observada en otros países latinoamericanos, como Argentina, Chile, Brasil y Uruguay. En cuanto a los gastos en salud pública, siguen siendo reducidos en relación con los agudos déficit sanitario que afronta el país.

De las cifras expuestas se deduce que, en los últimos años, el gobierno está gastando en desarrollo económico y social alrededor del 50% de los egresos consolidados del sector público. Cabe hacer notar, sin embargo, que hasta ahora el énfasis se había concentrado de manera principal en el desarrollo material de la economía siendo relativamente menores los esfuerzos para mejorar el capital humano con miras a la elevación de su productividad laboral y al alivio de las tensiones sociales.

En cuanto a la defensa nacional, se observa que hasta el año 1955 se produjo un incremento de la importancia relativa de estos gastos, subiendo

del 8.3% en 1950 al 1 en el año mencionado. Esta tendencia se quiebra a partir de 1956 y se expresa en una reducción progresiva hasta llegar, en los últimos años, a los niveles de su iniciación.

La administración general absorbe una alta proporción del gasto total. De 1952 en adelante, se advierte una tendencia a su aumento relativo. De 23.4% en 1955 llegó al 32 en 1959. Ha incidido en el aumento de su proporción, el mayor costo de la maquinaria burocrática y su crecimiento y, además, el encarecimiento de los servicios administrativos del Estado.

Las cifras contenidas en el Cuadro VI-4 permiten establecer que el Gobierno Nacional, si bien aparentemente ha incrementado sus gastos presupuestarios, ha ido cediendo importancia a otras entidades del sector público, a través de crecientes transferencias a los institutos descentralizados, los departamentos y los municipios.

A partir de 1955 comienza a robustecerse los institutos descentralizados. El Gobierno Nacional gastó en promedio, en 1950-1952, el 43.3%; aumentó ligeramente la importancia de sus gastos hasta el 45.3% en 1954-1956, pero redujo su participación al 37.6% en 1957-1959. Los institutos descentralizados que participaban en el 14.8% en 1950-1952 llegaban a obtener en 1957-1959 el 17.6%. De acuerdo con las cifras disponibles, los gobiernos departamentales también han visto incrementada su participación relativa en el gasto total. En 1950-1952 gastaban el 15.8%, mientras en 1957-1959 sus egresos llegaron al 17.1%. Lo mismo ha ocurrido con los gobiernos municipales, pese a que su participación ha subido en forma más lenta: de 11.5% en. 1950-1952 ha llegado solo al 11.7% en 1957-1959.

C U A D R O VI — 4
COLOMBIA: DISTRIBUCION DE LOS GASTOS CONSOLIDADOS DEL
SECTOR PUBLICO POR ENTIDADES
(en porcentajes)

Año	Total	Gobierno General					Empresas Públicas
		Total	Gobierno Nacional	Institutos descentralizados Nales.	Departamentales	Municipios	
1950	100	83.7	37.1	17.3	17.0	12.3	16.3
1951	100	85.5	47.7	13.3	14.4	10.1	14.5
1952	100	85.3	45.1	13.7	14.5	12.0	14.7
1953	100	87.8	45.6	15.8	15.0	11.4	12.2
1954 ¹	100	88.6	48.4	14.8	14.9	10.9	11.4
1955	100	89.0	44.1	18.5	15.7	10.7	11.0
1956	100	87.2	43.3	16.3	16.5	11.1	12.8
1957	100	84.5	38.3	17.5	17.7	11.0	15.5
1958	100	84.1	40.1	16.2	16.6	11.2	15.9
1959	100	83.6	34.6	19.0	17.1	12.9	16.4

Fuente: Cifras de la Dirección Nacional del Presupuesto y DANE.

¹ El crecimiento que se observa en el año 1954 se debe al aumento de los gastos del Gobierno Nacional con base en empréstitos especiales.

Con respecto a las empresas públicas se observa un aumento también débil. De un 15.2% en 1950-52 a un 15.9% en 1957-1959.

Las tendencias anteriores muestran un progreso de descentralización y desconcentración de los gastos del sector público. Las necesidades de ampliación de los servicios de acueductos, alcantarillados, energía eléctrica, viviendas, aeropuertos, ferrocarriles y demás obras básicas, han determinado el desarrollo de numerosas instituciones nacionales descentralizadas que, libres de trabas burocráticas, tienen por consiguiente mayor capacidad y expedición ejecutora recibiendo, por cesión del Gobierno Nacional, crecientes aportes para ayudar a su financiamiento.

Para el año de 1962, según se infiere de las orientaciones del proyecto de presupuesto, la tendencia al robustecimiento de los erarios departamentales, mediante transferencias del presupuesto nacional ha adquirido especialísimo relieve, en desarrollo de sucesivas disposiciones por las cuales el Gobierno Nacional debe asumir algunas cargas que antes gravitaban sobre los fiscos departamentales.

Para 1962, en efecto, nuevas responsabilidades en cabeza de la nación —como las que significan el pago de una parte creciente de los servicios de policía y educación primaria, que afectaban con anterioridad a los tesoros departamentales— han producido la liberación de fondos en los departamentos, lo que eventualmente debe conducir a afianzar la inversión en este nivel del gasto público. Iguales efectos deberá provocar la transferencia, a los departamentos, de algunos de los renglones de ingreso que en los años anteriores formaban parte del presupuesto nacional.

Un proceso como el descrito ejerce sin duda un saludable in flujo, por cuanto promueve la solución paulatina del problema fiscal de los departamentos. Como se verá adelante, la anacrónica estructura impositiva de estas entidades ha producido la cristalización de rigideces en los sistemas financieros del presupuesto, que han imposibilitado el permanente ajuste del gasto departamental a las exigencias de un desarrollo ágil y dinámico.

Este fenómeno se define de otra manera, como el acentuamiento de un alto grado de inflexibilidad fiscal en los departamentos. Por tanto, en la medida en que las transferencias nacionales permitan resolver en parte el vacío producido por ese régimen fiscal inflexible, cualquier iniciativa en tal sentido debe recibirse favorablemente.

Pero, desde luego, hay aspectos dentro de este mecanismo fiscal que hacen imperativa la vigilancia permanente del Estado para que las condiciones positivas de las transferencias de recursos y gastos en favor de los presupuestos departamentales no deriven a la postre en un deterioro sistemático y creciente de la capacidad de generación de capital social básico por parte del sector público. En esa tarea de vigilancia, es indispensable evitar

que los recursos liberados del presupuesto nacional se malgasten en la atención de frentes no esenciales.

Los antecedentes demuestran que el impacto de la transferencia se ha registrado con todo rigor en los últimos años en la magnitud de la cuota de inversión pública nacional, por lo cual fue necesario proceder a un replanteamiento a fondo de la base financiera del Plan Cuatrienal de Inversiones. Si las transferencias que afectaron la capacidad del Gobierno Nacional como inversionista no significan luego un aumento de la actividad departamental en este campo, pueden deducirse fácilmente del proceso evidentes consecuencias adversas al normal desenvolvimiento de los programas de desarrollo económico. Por eso parece forzoso establecer el hecho de que la distribución de patrimonios y rentas entre las distintas entidades del sector público, para que sea sana y provechosa, debe implicar, como condición ineludible, la de que no puede debilitarse con ella el coeficiente de capitalización social, sino que, por el contrario, es preciso extender la acción programadora del Estado al ámbito general del sector público, garantizando una utilización óptima de las nuevas disponibilidades financieras.

Si ello no es posible a corto término la alternativa es la de que dentro de las nuevas normas legales impositivas de transferencias di versas en perjuicio de la capacidad de inversión del gobierno nacional, se deje establecido con claridad el principio de que la destinación de los fondos debe orientarse a reforzar los frentes de capitalización de los departamentos, dentro de un orden bien concebido de prioridades. De otra manera, el saneamiento de las finanzas departamentales se hace imponiéndole a la economía en general costos sociales exorbitantes.

3. El financiamiento del sector público

El desarrollo del nivel de gastos del sector público anteriormente explicado, tuvo lugar gracias a la influencia de ciertos factores positivos en el sistema financiero del país. La expansión de los ingresos corrientes operada hasta 1956 fue posible gracias al incremento del valor de las exportaciones cafeteras.

La financiación del gasto público realizado, a pesar de esos factores favorables, requirió el crecimiento de la carga fiscal sobre la economía. La incidencia de ésta ha sido la que aparece en el Cuadro VI-5.

Si se comparan estas tasas de incidencia fiscal con las relativas a gastos públicos, se puede apreciar que ellas resultan inferiores a la participación de éstos en la economía. La diferencia se ha cubierto principalmente con recursos del crédito, en las épocas en que el nivel del gasto público fue más ambicioso, especialmente. Esta diferencia fue mayor en los años 1955 y 1956 en los que el gasto alcanzó al 16.1% y 16.6% del producto bruto interno, contra una carga fiscal de 14.3 y 14.1%, respectivamente.

C U A D R O VI — 5

**COLOMBIA: INCIDENCIA DE LOS INGRESOS CORRIENTES DEL SECTOR
PUBLICO EN LA ECONOMIA NACIONAL 1**

Año	Porcentaje de la Carga fiscal sobre la demanda final	Pocentaje de la carga fiscal sobre el Pro- ducto Bruto Interno.
1950	10.1	11.1
1951	10.9	12.4
1952	11.5	12.9
1953	11.4	13.0
1954	11.9	13.7
1955	12.5	14.3
1956	12.5	14.1
1957	11.6	13.2
1958	12.1	14.0
1959	13.6	15.8

Fuente: Cifras básicas oficiales y del Banco de la República

1 Las diferencias de magnitudes que se registran en relación con el Cuadro 1 se deben a que en el presente no están incorporados los ingresos provenientes del crédito.

Es interesante destacar el esfuerzo de financiamiento corriente que ha realizado el sector público a partir de 1958. Se observa en el Cuadro VI-5 que la incidencia fiscal en 1958 y 1959 llegó a ser del 14.0 y 15.8% del producto bruto interno, es decir, similar a las de 1955 y 1956; en 1959 la carga fiscal alcanzó al 15.8%, cifra superior a la de algunos años del decenio anterior. Entre el período 1955-1956 y 1958-59 hay una diferencia fundamental: en el primero la economía atravesaba por un período de cierta expansión derivada de la situación cafetera, mientras en el segundo se encontraba afectada por la baja del grano en el mercado mundial. Pero, no obstante ello, el Gobierno mediante una drástica política tributaria y de mejoras administrativas logró elevar la presión fiscal y obtener un financiamiento más sano. Una política de endeudamiento crecido fue reemplazada por una firme política tributaria.

En el Cuadro VI-6 se puede ver la importancia de cada tipo de ingresos corrientes. Se aprecia que en todo el periodo 1950-1959 alrededor del 80% de los ingresos corrientes son tributarios, mientras el 20% restante es aportado por las tarifas de empresas, bienes y servicios estatales.

Dentro del sistema tributario, se observa una tendencia al aumento en la participación de los impuestos directos, pues ellos han subido de un 28.4% en 1950-1952 a un 30.5% en promedio entre 1953-1957, para quedar en 1958-1959 en 31.1%. Como contrapartida los impuestos indirectos han bajado su participación porcentual respectiva en esos mismos períodos.

Las causas de un proceso de esta índole, surgen de la orientación que ha querido señalarle el gobierno a la política impositiva, para hacer de esta un instrumento útil de equilibrio social. En ausencia de un sistema de impuestos indirectos y diferenciales a los con sumos semejante a los que existen en muchos países desarrollados, gran parte del papel primordial en la

redistribución de los ingresos personales ha estado en Colombia concentrado en los impuestos directos al patrimonio y a la renta. Por lo tanto, las innovaciones tributarias encaminadas a imprimirle al desarrollo económico ese elemento esencial que suavice y elimine finalmente las fuertes diferencias existentes en los ingresos personales, se han concentrado en las tarifas progresivas del impuesto de renta y patrimonio. Estos reajustes periódicos han producido un ensanchamiento gradual de las entradas fiscales proporcionalmente mayor al de los tributos sobre el comercio exterior, que forman el grueso núcleo de los recaudos indirectos.

C U A D R O VI — 6

COLOMBIA: COMPOSICION DE LOS INGRESOS CORRIENTES DEL SECTOR PUBLICO

(Millones de pesos a precios corrientes)

Año	Ingresos Tributarios				Ingresos no Tributarios		
	Total	Sub-Total	Impues- tos Di- rectos	Impues- tos Indirec- tos	Sub- total	Ingresos del Go- bierno General	Ingresos Prop. Emp. Públicas
1950	871.5	723.7	252.5	471.2	147.8	33.1	114.7
1951	1.097.0	908.6	305.3	603.3	188.4	66.5	121.9
1952	1.243.3	1.012.5	353.7	658.8	230.8	70.2	160.6
1953	1.394.5	1.158.3	416.3	742.0	236.2	89.6	146.6
1954	1.748.5	1.469.0	500.8	968.2	279.5	85.5	194.0
1955	1.923.5	1.604.5	580.6	1.023.9	319.0	97.7	221.3
1956	2.068.6	1.689.7	657.3	1.032.4	378.9	104.5	274.4
1957	2.331.9	1.846.5	744.4	1.102.1	485.4	116.1	369.3
1958	2.877.5	2.267.5	856.9	1.410.6	610.0	162.0	448.0
1959	3.245.0	2.596.2	1.061.0	1.545.2	648.8	194.1	454.7
Porcentajes							
1950	100	83.0	29.0	54.1	17.0	3.8	13.2
1951	100	82.8	27.8	55.0	17.2	6.1	11.1
1952	100	81.4	28.4	53.0	18.6	5.7	12.9
1953	100	83.1	30.0	53.1	16.9	6.4	10.5
1954	100	84.0	28.6	55.4	16.0	4.9	11.1
1955	100	83.4	30.2	53.2	16.6	5.1	11.5
1956	100	81.7	31.8	49.9	18.3	5.1	13.2
1957	100	79.2	31.9	47.3	20.8	5.0	15.8
1958	100	78.8	29.8	49.0	21.2	5.6	15.6
1959	100	80.0	32.4	47.6	20.0	6.0	14.0

Fuente: Cifras básicas de la Dirección Nacional de Presupuesto y del DANE.

Esta disparidad en el crecimiento de los sectores se ha visto aumentada por el deterioro del volumen y de valor del comercio exterior del país. Es muy probable que en el próximo futuro, una vez establecidas las ventajas inherentes a un sistema impositivo que afecte el gasto o los consumos suntuarios, la evolución de la estructura tributaria adquiera una tendencia opuesta a la que viene produciéndose en los últimos lustros. Como ya se ha dicho, el sector público no ha financiado todos sus gastos con recursos corrientes. Ha debido recurrir al crédito inter no y externo para poder sustentar

sus programas de desarrollo. La tendencia a financiar obras de inversión con préstamos internos y externos se manifiesta en especial en el período 1954-1956, y en 1959, como se desprende de las cifras del Cuadro VI-7.

No obstante, el ahorro público ha sido el principal motor del financiamiento de la inversión del sector público y en especial durante los años recientes. Durante el período la proporción del ahorro con respecto al total de la inversión ha oscilado por lo general entre 65 y 85%; para el conjunto del trienio 1957-1959, el ahorro público era aproximadamente el 80% de todos los ingresos en Cuenta Capital del sector público. Se podría decir que, al contrario de lo que ocurre en otros países latinoamericanos, en Colombia el esfuerzo estatal de desarrollo económico se ha realizado hasta ahora principalmente con recursos nacionales.

El esfuerzo de financiamiento del sector público lo ha realizado primordialmente el Gobierno Nacional. En toda la década de los 50 ha percibido más del 50% de los ingresos del sector. Sin considerar los aportes de otras entidades públicas, los Institutos descentralizados han aumentado su propia capacidad financiera, pero manteniendo un régimen de financiamiento de importancia menor, ya que controlan alrededor del 8% del total de ingresos. Como estos institutos están gastando alrededor del 17% en los últimos años, la diferencia se satisface principalmente con aportes del Gobierno Nacional, y en menor medida, de los departamentos y municipios.

C U A D R O VI — 7

COLOMBIA: COMPOSICION DE LOS INGRESOS DE CAPITAL DEL SECTOR PUBLICO (EXCLUIDOS INSTITUTOS DESCENTRALIZADOS) 1 (Millones de pesos corrientes)

Año	Fuentes Propias del Sector			Fuentes Ajenas al Sector			
	Total	Ahorro Público	Recursos del Tesoro	Total	Préstamos al Gobierno Nacional	Préstamos a los Departamentos	Préstamos a los Municipios
1950	148.7	141.2	7.5	96.0	51.2	13.8	31.0
1951	247.9	244.0	3.9	96.3	61.7	13.0	21.6
1952	280.0	258.6	21.4	95.3	31.7	20.1	43.5
1953	269.7	264.4	5.3	155.1	70.5	35.4	49.2
1954	524.4	505.3	19.1	327.2	225.1	38.9	63.2
1955	603.0	599.6	3.4	287.9	193.4	44.1	50.4
1956	462.6	450.8	11.8	310.0	162.8	54.9	92.3
1957	726.8	724.3	2.5	112.2	12.7	36.7	62.8
1958	828.8	808.8	20.0	235.9	125.6	37.9	72.4
1959	1.070.4	1.017.6	52.8	235.5	112.2	40.0	83.3

Fuente: Cifras de la Dirección Nacional de Presupuesto y Contraloría.

1 Se puede observar que las cifras de éste no deben coincidir con las del Cuadro 2 por cuanto en aquél solo se considera la inversión real, y no financiera, y porque éste no incluye los recursos del crédito de los Institutos descentralizados, por no disponer de dichas cifras.

Con respecto a los gobiernos departamentales, las cifras disponibles reflejan que su capacidad relativa de financiamiento ha decrecido, pues mientras en 1950 obtenían por sus fuentes propias más del 20% de los ingresos consolidados del sector público, en 1959 sola mente percibían el 15.0%. Al debilitamiento relativo de los fiscos departamentales derivados de deficiencias administrativas y de la inelasticidad en sus sistemas tributarios, basados en impuestos a los consumos que operan sobre tasas específicas en muchos casos, se debe que el Gobierno Nacional haya debido incrementar en los últimos años sus aportes a los departamentos. Los municipios, en cambio, han podido mantener sus recaudos relativos dentro del total del sector público en una cifra cercana al 10%. Las empresas públicas, han logrado, sobre todo en los últimos años, mejorar sus ingresos propios, especialmente a partir de 1957, y han llegado a participar en más del 12% de los ingresos del sector público. Cabe destacar que el Gobierno Nacional controla el 50% de los ingresos consolidados del sector pero participa sólo en el 37% de los gastos totales, ya que, como se dijo atrás, distribuye recursos cuantiosos entre sus institutos descentralizados, los departamentos y los municipios.

4. Gastos e inversiones

En el Cuadro VI-8 se puede ver el desenvolvimiento de los gastos públicos y de las inversiones reales. Se presentan, además, las cifras relativas al gasto real por persona, para poder apreciar la importancia del gasto con relación a la población colombiana.

CUADRO VI — 8
COLOMBIA: CRECIMIENTO REAL DE LOS GASTOS E INVERSIONES DEL SECTOR PUBLICO

Año	Total de Gastos			Inversión Real			Gasto Público por persona. En pesos de 1958
	Millones de pesos corrientes	Millones de pesos de 1958	Índice crecimiento real	Millones de pesos corrientes	Millones de pesos de 1958	Índice crecimiento real	
1950	981.6	2.115.6	100.0	251.3	563.5	100.0	189.9
1951	1.180.1	2.398.5	113.4	327.1	690.1	112.5	209.3
1952	1.316.3	2.560.9	121.0	331.6	664.5	117.9	217.2
1953	1.587.7	3.007.0	142.1	457.6	917.0	162.7	247.9
1954	1.849.9	3.206.1	151.5	606.8	1.160.0	205.9	257.0
1955	2.169.3	3.615.5	170.9	845.5	1.554.2	275.8	281.7
1956	2.435.3	3.811.1	180.1	817.4	1.462.3	259.5	288.6
1957	2.474.1	3.116.0	147.3	866.6	1.144.8	203.2	229.4
1958	3.027.9	3.027.9	143.1	959.3	959.3	170.2	216.8
1959	3.381.1	3.099.1	146.5	1.160.9	1.035.6	183.8	215.8

Fuente: Cifras de la Dirección Nacional de Presupuesto y del DANE.

Con respecto a la contribución del sector Público en la creación y desarrollo del capital social básico, las cifras indican un amplio proceso de capitalización en el curso de la década. Como ya se ha mencionado en los

aportes introductorios, este proceso de expansión de la capacidad productiva tuvo un curso más acelerado hasta 1956. Cabe destacar, sin embargo, que éste fue posible gracias a las favorables condiciones económicas del país en la época, provocadas por la expansión cafetera. Además, una parte de esta inversión se financió con recursos del crédito. En cambio, la política de inversión a partir de 1958 tendió, pe se a la crisis cafetera, a conseguir un financiamiento de carácter anti inflacionista, y a canalizar una mayor proporción de la inversión hacia objetivos de carácter social.

B – D DE LAS FINANZAS DEL GOBIERNO GENERAL

1. Desarrollo de los gastos del gobierno general

El Gobierno General está compuesto por las autoridades de gobierno en los niveles nacional, departamental y municipal, incluyendo los Institutos Descentralizados de Fomento, Previsión y Cultura. En el caso de Colombia, el desarrollo de la maquinaria estatal, anteriormente enunciado, se ha producido en el campo del Gobierno General; en el país ha existido la tendencia a promover empresas que posteriormente han pasado al dominio del Sector Privado, por ejemplo, el caso de Acerías Paz del Río, en oposición a la observada en otros países latinoamericanos, que se orienta marcadamente a la incorporación de nuevas empresas a la esfera gubernamental.

a) Crecimiento real de los gastos públicos.— Los gastos del Gobierno General han aumentado entre 1950 y 1959 de 1.875 a 2.736 millones de pesos de 1958, o sea han aumentado en un 46.0% (Cuadro VI-10). El gasto del Gobierno General se expandió fuertemente, en términos reales, hasta el año de 1955 alcanzando a 3.326 millones de pesos de 1958, la cifra más alta en todo el período. En los años de 1957- 58 se observa una disminución de los gastos reales hasta llegar en es te último año a 2.704 millones de pesos de 1958. Posteriormente, se inicia una recuperación en el año 1959.

C U A D R O VI — 9

COLOMBIA: PARTICIPACION DEL GASTO DEL GOBIERNO
GENERAL EN LA ECONOMIA
(a precios corrientes)

Año	Tasa de participación	
	En la Demanda Final	En el Producto Bruto
1950	9.8	10.8
1951	10.3	11.6
1952	10.7	12.1
1953	11.8	13.5
1954	11.8	13.5
1955	12.9	14.7
1956	13.2	14.9
1957	11.2	12.7
1958	11.7	13.6
1959	12.1	13.9

FUENTE: Cifras básicas oficiales y estadísticas de Ingreso Nacional del Banco de la República

C U A D R O VI — 10
COLOMBIA: GASTOS REALES DEL GOBIERNO GENERAL
(Millones de pesos de 1958)

Año	GASTOS CORRIENTES						GASTOS DE CAPITAL		
	Total General	Total Gastos Corrientes	GASTOS DE OPERACION			Gastos de transferencias	Total	Inversión real directa	Otras Inversiones ¹
			Total Gastos operación	Remuneraciones de trabajo	Compra de bienes y servicios de con.				
(1) = (2) + (7)	(2) = (3) + (6)	(3) = (4) + (5)	(4)	(5)	(6)	(7)1(8) + (9)	(8)	(9)	
1950	1.875	1.085	934	736	198	151	790	498	292
1951	2.099	1.206	1.055	818	237	151	893	581	312
1952	2.249	1.297	1.124	853	271	173	952	560	392
1953	2.685	1.555	1.350	963	387	205	1.130	737	393
1954	3.037	1.602	1.380	934	446	222	1.435	1.041	394
1955	3.326	1.729	1.447	975	472	282	1.597	1.234	363
1956	3.323	1.682	1.344	933	411	338	1.641	1.239	402
1957	2.838	1.556	1.280	992	288	276	1.282	937	345
1958	2.703	1.537	1.231	972	259	306	1.166	852	314
1959	2.736	1.545	1.273	987	306	272	1.191	868	323
INDICES									
1950	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
1951	111.9	111.2	113.0	111.3	119.6	100.3	113.0	116.7	106.8
1952	120.0	119.6	120.4	116.0	136.9	115.0	120.5	112.4	134.2
1953	143.2	143.4	144.6	130.8	195.5	135.9	143.0	148.0	134.6
1954	162.0	147.7	147.8	127.0	225.1	147.1	181.6	209.0	134.9
1955	177.4	159.4	155.0	132.5	238.4	186.8	202.1	247.8	124.3
1956	177.3	156.1	154.0	126.8	207.8	224.3	207.7	248.8	137.7
1957	151.4	143.4	137.0	134.8	145.3	183.3	162.3	188.2	118.2
1958	144.2	141.7	131.8	132.1	130.8	202.6	147.6	171.1	107.5
1959	145.9	142.5	136.3	131.4	154.5	180.5	150.8	174.3	110.6

FUENTES: Cifras del Banco de la República, sobre datos del DANE, Contraloría General y Dirección Nacional del Presupuesto. Los deflatores utilizados aparecen en el anexo estadístico. ¹ Incluye amortizaciones de la Deuda Externa y aportes al sector privado.

Para estudiar la distribución de los gastos se les ha clasificado entre corrientes y de capital. Los primeros se dividieron entre gastos de operación y transferencias. Los segundos entre inversiones reales y financieras. En el Cuadro VI-lo se puede ver el desarrollo de cada una de esas categorías.

Los gastos corrientes aumentaron un 42.5%, en tanto que las inversiones aumentaron un 50.8% en el período. Es decir, el esfuerzo principal del Gobierno se ha hecho en el campo de las inversiones. Dentro de los gastos corrientes, los de operación han aumentado en 36.3% y los de transferencia en 80.5%, debido a la política de fortalecimiento de los institutos autónomos y de aligeramiento de las cargas de los departamentos.

Se precisa que hasta 1950 los gastos correspondientes a la remuneración del trabajo había aumentado sólo en 42.2% es decir, eran los que, habían registrado un menor índice de incremento dentro del total de los gastos. Con respecto a los gastos en bienes y servicios de consumo, se puede observar un extraordinario aumento de este rubro hasta el año 1956. Posteriormente, debido a las dificultades económicas que por entonces surgieron y a la consecuente política de austeridad, se ha reducido sensiblemente.

En los años comprendidos entre 1950 y 1959 el Gobierno General ha aumentado los gastos de capital a precios corrientes, del 38.8% en 1950 al 44.2% en 1959. La inversión aumentó de un 25.7% promedio en 1950-1952 a casi un 32% en 1957-1959, reflejando así el incremento del esfuerzo de

inversión del Gobierno y el aumento relativo en los precios de los bienes de capital.

Las principales tendencias en la estructura del gasto público pueden verse en el cuadro VI-11.

Allí se puede observar cómo los gastos de operación se han reducido de un 51% en 1950-1952 a cerca del 46% en 1957-1959. Este resultado lo determina la política de austeridad implantada en los últimos años, debido a la cual se redujeron relativamente los gastos en remuneraciones del trabajo y muy especialmente los de "compra de bienes y servicios de consumo". Estos últimos habían subido persistentemente su participación relativa pasando del 12.5% en 1950, al 15.3% en 1954, pero comenzaron a decrecer en la medida en que se precipitaba la crisis cafetera. A partir de 1957 la política gubernamental ha influido notoriamente en la reducción porcentual de este rubro, lográndose su baja un 12.7 en 1956 a un 9.4% en 1959.

En el período en estudio ha tenido lugar un pequeño aumento de la importancia relativa de las transferencias, debido principalmente a los gastos en becas y subsidios educativos. La política de subsidios directos a través del gasto público se ha aplicado en el curso de la década como una manera de contener el alza del nivel de precios, en algunos casos, y en otros, con el propósito de redistribuir ingresos. En el primer sentido se han creado aportes para empresas ferroviarias, de transporte urbano y otras. En el segundo, se han aumentado los beneficios sociales en forma de pensiones, pagos de previsión y becas educativas. El volumen alcanzado por estos subsidios ha sido el que se indica en el Cuadro VI-12.

CUADRO VI - 11

COLOMBIA: GASTOS DEL GOBIERNO GENERAL

(millones de pesos a precios corrientes)

Año	Total Gastos del Gobierno General	GASTOS CORRIENTES					GASTOS DE CAPITAL		
		Total Gastos Corrientes	GASTOS DE OPERACION				Total	Inversión real	Otras Inversiones ¹
			Total	Remuneración de Trabajo	Compra de bienes y servicios de consumo	Gastos de Transferencias			
1950	851.0	520.6	439.7	333.4	106.3	80.9	330.4	222.1	108.3
1951	1.033.9	613.9	528.0	393.5	134.5	85.9	420.0	276.6	143.4
1952	1.159.6	690.7	591.4	436.1	155.3	99.3	468.9	284.4	184.5
1953	1.444.9	856.3	737.1	512.1	225.0	119.2	588.6	388.9	199.7
1954	1.723.5	1.000.2	869.4	606.5	262.9	130.8	723.3	542.1	181.2
1955	1.988.2	1.124.8	954.2	668.1	286.1	170.6	863.4	679.2	184.2
1956	2.188.4	1.214.9	986.4	708.3	278.1	228.5	973.5	746.2	227.3
1957	2.248.7	1.282.3	1.053.0	814.3	238.7	229.3	966.4	716.1	250.3
1958	2.703.4	1.537.8	1.231.4	972.3	259.1	306.4	1.165.6	852.0	313.6
1959	3.074.9	1.715.8	1.389.4	1.100.4	289.0	326.4	1.359.1	990.7	368.4
1950	100	61.2	51.7	39.2	12.5	9.5	38.8	26.1	12.7
1951	100	59.4	51.1	38.1	13.0	8.3	40.6	26.7	13.9
1952	100	59.6	51.0	37.6	13.4	8.6	40.4	24.5	15.9
1953	100	59.3	51.0	35.4	15.6	8.3	40.7	26.9	13.8
1954	100	58.0	50.4	35.1	15.3	7.6	42.0	31.5	10.5
1955	100	56.6	48.0	33.6	14.4	8.6	43.4	34.2	9.2
1956	100	55.5	45.1	32.4	12.7	10.4	44.5	34.1	10.4
1957	100	57.0	46.8	36.2	10.6	10.2	43.0	31.9	11.1
1958	100	56.9	45.6	35.9	9.7	11.3	43.1	31.5	11.6
1959	100	55.8	45.2	35.8	9.4	10.6	44.2	32.2	12.0

FUENTE: Banco de la República sobre cifras oficiales.

1 Incluye amortizaciones de la Deuda Externa y aportes al sector privado.

Puede apreciarse que el crecimiento real de los subsidios ha sido significativo en los últimos años, especialmente en lo referente a beneficios para las personas; en términos reales, crecieron en más del 100% hasta 1956 y de ese año en adelante han mantenido su importancia.

b) Crecimiento de las inversiones públicas.— Las inversiones totales del Gobierno General han aumentado considerablemente en la última década. En pesos corrientes subieron de 330 millones de pesos en 1950 a 1.360 millones de pesos en 1959. En pesos constantes de 1958, este crecimiento fue de 790 millones de pesos en 1950 a 1.190 millones en 1959, o sea que aumentaron en 51%.

El resultado anterior se debe a la política de fomento económico en que ha persistido el Gobierno, canalizado esencialmente hacia los rubros de inversión real. Estas representan en 1950 el 67.2% y en 1959 alcanzaron el 72.9% del total de la inversión, a precios corrientes. Como contrapartida, la inversión financiera disminuía su participación de un 32.8 en 1950 al 27.1% en 1959, debido a la reducción relativa de la importancia de la amortización de la deuda pública.

La política de inversiones del Gobierno se ha orientado primordialmente hacia las construcciones públicas, cómo lo muestra el Cuadro VI-13, destacándose dentro de éstas las carreteras y ferrocarriles. En el período que va de 1950 a 1959 las construcciones públicas aumentaban su importancia del 52.2% del total de la inversión al 62.2 %. En general, la adquisición de bienes de capital ha permanecido en un nivel de poco más del 10%.

C U A D R O VI — 12

COLOMBIA: SUBSIDIOS OTORGADOS POR EL GOBIERNO CENTRAL

Año	Subsidios a Empresas		Subsidios a personas	
	En millones de pesos corrientes	En millones de pesos de 1958	En millones de pesos corrientes	En millones de pesos de 1958
1950	11.2	20.9	53.4	99.4
1951	7.6	13.4	60.9	107.2
1952	11.3	19.7	70.6	123.2
1953	13.9	23.9	84.0	144.3
1954	17.8	30.2	95.0	161.0
1955	28.5	47.0	125.4	206.9
1956	45.1	66.7	150.9	223.2
1957	31.4	37.8	161.8	194.9
1958	40.0	40.0	200.9	200.9
1959	44.5	42.3	223.5	212.7

Fuente: Banco de la República.

Los más sustanciales avances físicos durante la década se perciben en varios campos favorecidos por las inversiones de infraestructura realizadas por el Estado. En las comunicaciones terrestres se puso en marcha un plan vial que

exigió la rectificación de extensos trechos y la construcción de nuevas vías; de las carreteras contempladas por el plan, en su conjunto, cerca de 2.800 kilómetros ya habían sido pavimentados al finalizar la década, frente a sólo 700 kilómetros que existían al comienzo de la misma; las inversiones anuales en la construcción de carreteras nacionales, que era en 1949 de \$37.3 millones, alcanzaban en 1960 a la cifra de \$329.1 millones; y la longitud de la red total, incluidas las nacionales, departamentales, municipales, etc., había aumentado de 20 mil kilómetros en 1950 a 30 mil en 1959, lo cual equivale a un ritmo de construcción de mil kilómetros en promedio por año. Durante los últimos diez años se logró la unificación total y rehabilitación parcial de las vías férreas nacionales, y se acometió la construcción del Ferrocarril del Atlántico, con una longitud de vía nueva (Dorada-Fundación) de 672 kilómetros, que conecta la capital de la República con Santa Marta, —uno de los principales puertos de Colombia sobre el Atlántico—, y que recupera para la economía nacional las promisorias regiones del Valle del Magdalena. La obra fue inaugurada en Julio de 1961.

CUADRO VI — 13

COLOMBIA: COMPOSICION DE LAS INVERSIONES DEL GOBIERNO GENERAL
(millones de pesos a precios corrientes)

Año	Total	INVERSION REAL					
		INVERSION DIRECTA			Inversión indirecta	Inversión financiera	
Total	Total	Adquisición bienes de Capital	Construcciones Públicas				
Millones de pesos corrientes							
1950	330.4	222.0	208.3	35.9	172.4	13.7	108.3
1951	420.0	276.6	273.2	43.7	229.5	3.4	143.4
1952	468.9	284.4	275.8	47.1	228.7	8.6	184.5
1953	588.6	388.9	383.7	62.2	321.6	5.1	199.7
1954	723.3	542.1	524.7	105.9	418.8	17.4	181.2
1955	863.4	679.3	667.1	106.9	560.2	12.2	184.2
1956	973.5	746.2	734.9	132.6	602.3	11.3	227.3
1957	966.4	715.9	706.4	100.7	605.5	9.7	250.3
1958	1.165.6	920.1	851.6	159.7	691.8	17.9	296.1
1959	1.359.1	1.110.0	990.6	144.9	845.7	37.1	331.3
Porcientos							
1950	100	67.2	63.1	10.9	52.2	4.1	32.8
1951	100	65.9	65.0	10.4	54.6	0.8	34.1
1952	100	60.7	58.8	10.0	48.8	1.8	39.3
1953	100	66.1	65.2	10.6	54.6	0.9	33.9
1954	100	74.9	72.5	14.6	57.9	2.4	25.1
1955	100	78.7	77.3	12.4	64.9	1.4	21.3
1956	100	76.7	75.5	13.6	61.9	1.2	23.3
1957	100	74.1	73.1	10.4	62.7	1.0	25.9
1958	100	78.9	73.1	13.7	59.4	1.5	25.4
1959	100	81.7	72.9	10.7	62.2	2.7	24.4

FUENTE: Banco de la República sobre cifras oficiales.

A través del Instituto de Aprovechamiento de Aguas y Fomento Eléctrico, que participa en 15 empresas regionales generadoras de electricidad, las inversiones del Estado han contribuido en buena parte a los adelantos conseguidos en la capacidad instalada de energía; la totalidad de ésta en el país era sólo de 53.000 kws., al comienzo de los años cincuenta para alcanzar a 857.000 kws., en 1959. Sin embargo, el déficit del sector continúa siendo inmenso y está significando uno de los obstáculos más poderosos para el desarrollo económico. Esto hace que, para los próximos 4 o 5 años, las empresas públicas proyecten ensanches de 500.000 kws., y el Instituto de 280.000 kws., respectivamente. El Instituto de Fomento Industrial participó con la iniciativa privada en el financiamiento y puesta en marcha de varias empresas industriales básicas para el desarrollo, tales como Industrias del Mangle S.A., Industria Colombiana de Llantas S.A., Consorcio Industrial de Santander, Industria Colombiana de Pesca Marítima, Acerías de Paz del Río, Celulosa y Papel de Colombia, Carbones del Valle S.A. y Cementos Boyacá S.A., con una fuerte contribución económica que en los últimos diez años, y en comparación con las inversiones realizadas en épocas anteriores, alcanza a las dos terceras partes de las inversiones totales efectuadas en todo el transcurso de su gestión.

En materia de vivienda el Instituto de Crédito Territorial viene realizando un amplio programa de inversiones, con base en sus recursos corrientes, crédito externo y participación directa de la comunidad a través de programas de acción comunal¹. Los servicios de acueducto y alcantarillado, cuya prospectación y construcción en el orden nacional —salvo en algunas ciudades— está encomendada al Instituto de Fomento Municipal, fueron incrementados con cuantiosas inversiones que durante el decenio ascendieron de 4.9 millones de pesos en 1951 a 173 millones en 1961. Grandes adelantos físicos se advierten igualmente en el campo de comunicaciones, aeropuertos, salud pública y educación. Pero en los dos últimos sectores continúan gravitando grandes déficits que el país se empeña en saldar con recursos propios y con la contribución de empréstitos externos. Uno de los más grandes esfuerzos nacionales realizados durante la década corresponde al de la producción de acero. De las 3.400 toneladas de varillas para reforzar concreto que se fabricaban con chatarra y de las 500 toneladas de arrabio que se extraían en el país al comienzo de la década, Acerías de Paz del Río S.A., a cuya financiación han contribuido tanto el sector público como el privado, había alcanzado a expender en el mercado interno 112.403 toneladas de productos terminados durante el año de 1960, correspondientes a la producción del mismo año y en parte a sus inventarios. La empresa viene realizando un ambicioso plan de ensanches que tiende a incrementar la cantidad producida, y a diversificar los productos, de acuerdo con las exigencias de la demanda. Son éstas algunas de las principales muestras de las metas físicas que ha alcanzado el país, durante los últimos diez años, en el terreno de sus inversiones públicas.

¹ Ver programa de emergencia presentado por el gobierno de Colombia, como parte de la alianza para el progreso.

c) Volumen de mano de obra ocupada por el gobierno general.—

Para hacer posible la ejecución de las funciones del Estado y llevar a la práctica los programas de inversiones, el Gobierno absorbe elevados volúmenes de mano de obra. Cuando el crecimiento de la población hábil para trabajar excede la capacidad de absorción de mano de obra de las actividades económicas (agricultura, construcción, industria, etc.) el Gobierno se ve forzado a actuar como elemento compensador. La presión para obtener trabajo en la burocracia es una consecuencia de la debilidad del crecimiento económico del país. Esto ocurre especialmente en los sectores de las clases trabajadoras que, si no encuentran ocupación en el comercio, la banca o la industria, se desplazan irremediamente hacia la administración pública, y los gobiernos son presionados para brindarles oportunidad de ocupación². El Cuadro VI-14 muestra el crecimiento numérico de los empleados de 1950 a 1959. Esta tendencia explica la importancia de poner en marcha un ambicioso programa de industrialización y de expansión económica general, que evite esa concentración de aspiraciones de trabajo orientadas hacia los puestos del Gobierno que, además de entorpecer la sana marcha de la administración, implica desperdicios burocráticos. Los datos disponibles muestran un leve ascenso en los planteles de funcionarios del Gobierno General. Se observa que el volumen de los empleados departamentales ha subido en alrededor de 10.000 personas en el período. En el sector de los empleados municipales también se observa un pequeño aumento, en tanto que en el Gobierno Nacional se aprecia una disminución, probablemente originada por la transferencia de ciertos servicios a las entidades descentralizadas a los departamentos. La estadística anterior no refleja la situación general, por cuanto no incluye el personal uniformado. Tampoco el número de obreros ocupados en obras públicas y empresas estatales, actividades de cierto desarrollo en Colombia, que absorben considerable mano de obra en las diversas regiones del país; de ahí la validez muy restringida de las cifras anteriores, que sólo pueden servir para mostrar algunas tendencias.

CUADRO VI — 14

**COLOMBIA: EMPLEADOS DEL GOBIERNO GENERAL, EXCLUIDOS
INSTITUTOS DESCENTRALIZADOS**

Año	Total	Empleados nacionales (excl. De- fensa Na- cional)	Empleados departa- mentales	Empleados municipales
1950	118.697	47.037	47.420	24.240
1951	118.691	47.104	48.815	22.772
1952	121.261	45.774	50.862	24.625
1953	124.742	47.337	51.249	26.156
1954	118.514	46.031	49.427	23.056
1955	120.656	43.445	49.079	28.132
1956	124.492	43.445	52.737	28.310
1957	125.678	44.442	54.197	27.039
1958	129.678	44.445	57.292	27.941
1959	133.718	41.280	56.631	35.807

Fuente: Anuario General de Estadística del DANE.

² Ver capítulo correspondiente a las metas de desarrollo social

El escaso desarrollo agrícola y la emigración de campesinos han determinado, en los últimos años, junto con la escasa capacidad ocupacional de la industria, una fuerte presión por la expansión de la inversión en carreteras con el fin de absorber mano de obra desocupada. En la medida en que las obras públicas han podido adelantarse, se ha logrado absorber mano de obra, aliviando así las tensiones sociales producidas por la desocupación.

2. Evolución del sistema de financiamiento

a) Crecimiento de la carga fiscal y su composición.— El financiamiento del Gobierno General se ha hecho durante el lapso en estudio mediante a) el sistema fiscal corriente y b) los recursos del crédito.

Para hacer posible una política de desarrollo económico dentro de condiciones de estabilidad, el Gobierno ha debido esforzarse por el aumento de los ingresos corrientes. Gracias a esta orientación, el Gobierno General ha logrado aumentar la incidencia de los ingresos dentro de la economía, tal como lo reflejan los porcentajes del Cuadro VI-15. La incidencia con respecto a la demanda final, por ejemplo, creció entre 1950 y 1955, período en que pasa de 9.4 a 11.9%. Si bien en 1956-1957 esa cifra retrocedió levemente, comenzó a recuperarse a partir de 1959. La incidencia con respecto al producto bruto interno siguió una tendencia similar.

El crecimiento real de los ingresos públicos corrientes ha sido ostensible, tal como puede verse en el Cuadro VI-16.

Hasta 1955, los ingresos corrientes habían crecido en un 68% en términos reales, para decrecer en 1956, 1957 y 1958 a consecuencia de la recesión económica de aquellos años. En 1959 se observa un vigoroso mejoramiento de los ingresos cuando aumentan hasta el 71%.

C U A D R O VI — 15

COLOMBIA: INCIDENCIA DE LOS INGRESOS CORRIENTES DEL GOBIERNO GENERAL EN LA ECONOMÍA.

Año	Tasa de incidencia	
	En la demanda final	En el producto bruto interno
1950	9.4	11.4
1951	11.0	13.3
1952	11.0	13.2
1953	10.9	13.7
1954	11.9	15.1
1955	11.9	15.1
1956	11.1	13.8
1957	10.5	12.5
1958	10.4	12.1
1959	11.3	13.2

Fuente: Cifras del Banco de la República, con base en datos oficiales.

C U A D R O VI — 16

COLOMBIA: CRECIMIENTO REAL DE LOS INGRESOS CORRIENTES DEL GOBIERNO GENERAL

Año	En millones de pesos de cada año	En millones de pesos de 1958	Indice de crecimiento real (Base 1950=100)	Carga fiscal por persona de 1958.
1950	773.0	1.668.4	100.0	151.5
1951	992.5	2.011.6	119.1	175.5
1952	1.100.0	2.127.9	126.0	180.5
1953	1.269.2	2.347.5	139.0	193.5
1954	1.572.4	2.737.1	162.1	219.4
1955	1.728.9	2.845.5	168.5	221.7
1956	1.826.7	2.714.3	160.8	205.6
1957	1.998.8	2.506.0	148.4	184.5
1958	2.487.7	2.487.7	147.3	178.1
1959	2.914.0	2.880.9	170.6	200.6

Fuente: Cifras oficiales deflactadas por el índice implícito de los gastos públicos.

El crecimiento real de los ingresos corrientes se ha obtenido mediante un aumento de la carga fiscal por persona. En 1951 la carga fiscal por persona era de 175 pesos de 1958 y en 1959 de aproximadamente 200 pesos del mismo año. Este aumento no ha sido parejo en todo el período, pues hasta 1955 se produjo un rápido crecimiento de la carga fiscal, lo que la hizo llegar a 222 pesos de 1958, o sea que aumentó en 26.5%. Este aumento aparece fuertemente influido, como ya se ha dicho, por la favorable situación del comercio exterior.

Dentro de los ingresos corrientes del Gobierno General predominan los recursos tributarios; en todo el período la importancia relativa de éstos se mantuvo por encima del 90 del total de ingresos corrientes.

Dentro de los ingresos tributarios se destaca la tendencia a aumentar los impuestos directos, en desmedro de los indirectos, tal como puede observarse en el Cuadro VI-17. Se puede observar en dicho cuadro que los tributos indirectos representaron en 1950, el 62.3%, mientras que en 1959 llegaron sólo 55.2%.

Es también digno de mención el hecho de que, dentro de los ingresos tributarios, los que gravan al sector externo han tendido a perder importancia después de 1954, en relación con la tributación interna, aunque con fuertes fluctuaciones anuales en las proporciones respectivas. Los porcentajes medios de la tributación externa, respecto al total de ingresos tributarios para los bienes comprendidos, han sido los siguientes:

1951 — 1952	22.2
1953 — 1954	24.0
1955 — 1956	21.9
1957 — 1958	22.5

b) Financiamiento de capital del gobierno general.— Como ya se ha tenido oportunidad de anotar, el Gobierno no alcanza a cubrir sus niveles de gastos, con sus recursos ordinarios o corrientes. Requiere por lo tanto la utilización de préstamos nacionales y extranjeros además del ahorro público, para poder financiar sus inversiones.

Puede apreciarse, sin embargo, que el Gobierno General financia sus inversiones, en amplio margen, con ahorro público, constituido por la diferencia entre los ingresos corrientes y los gastos corrientes. Del total de recursos, alrededor 80% es aportado por el ahorro gubernamental (Ver Capítulo 1).

Dentro de los recursos del crédito se destacan los obtenidos por el Gobierno Nacional. Este sector ha sido el que más créditos ha contraído, los cuales destinó en su mayoría a los Institutos Descentralizados; en especial los préstamos extranjeros son obtenidos por el Gobierno Nacional y destinados a obras como carreteras, ferrocarriles, industrias, bancos y demás obras de promoción, encargadas a los Institutos.

C U A D R O VI — 17
COLOMBIA: INGRESOS CONSOLIDADOS CORRIENTES DEL GOBIERNO
GENERAL

Año	Total incluyendo intereses de la deuda pública	Total excluyendo intereses de la deuda pública	Ingresos Tributarios			Ingresos no Tributarios			Intereses de la deuda pública
			Total	Impuestos Directos	Impuestos indirectos	Total	Ingresos por bienes y servicios	Otros	
Millones de pesos corrientes									
1950	773.0	757.4	724.3	252.5	471.8	33.1	43.8	4.9	15.6
1951	992.5	976.2	909.7	305.3	604.4	66.5	78.1	4.7	16.3
1952	1.100.0	1.083.9	1.013.7	353.7	660.0	70.2	80.0	6.3	16.1
1953	1.269.2	1.249.4	1.159.8	416.3	743.5	89.6	101.8	7.6	19.8
1954	1.572.4	1.556.4	1.470.9	500.8	970.1	85.5	92.4	9.1	16.0
1955	1.728.9	1.713.9	1.616.2	590.6	1.025.6	97.7	101.8	10.9	15.0
1956	1.826.7	1.796.5	1.692.0	657.3	1.034.7	104.5	122.4	12.3	30.2
1957	1.998.8	1.964.6	1.848.5	744.4	1.104.1	116.1	136.3	14.0	34.2
1958	2.487.7	2.424.6	2.272.9	856.9	1.416.0	151.7	199.7	15.1	63.1
1959	2.914.0	2.847.7	2.621.4	1.051.0	1.570.4	226.3	276.4	16.2	66.3
Porcientos									
1950		100	95.6	33.3	62.3	4.4			
1951		100	93.2	31.3	61.9	6.8			
1952		100	93.5	32.6	60.9	6.5			
1953		100	92.8	33.3	59.5	7.2			
1954		100	94.5	32.2	62.3	5.5			
1955		100	94.3	34.5	59.8	5.7			
1956		100	94.2	36.6	57.6	5.8			
1957		100	94.1	37.9	56.2	5.9			
1958		100	93.7	35.3	58.4	6.3			
1959		100	92.1	36.9	55.2	7.9			

e) Desenvolvimiento de las finanzas del gobierno nacional central y descentralizado.— El Gobierno Nacional ha aumentado sus gastos combinados de 520 millones de pesos en 1950 a unos 1.833 millones de pesos en 1959.

Este incremento se manifiesta también en una mayor participación dentro del Producto Nacional Bruto Interno. En 1950, participaba en un 6.6% de dicho producto; hasta 1956 aumentó su participación hasta un 9.3% para decrecer en los años siguientes a cerca de un 8%.

Con relación a la estructura del gasto del Gobierno Nacional se puede apreciar en el Cuadro No. VI-19 que éste se ha canalizado en forma creciente hacia la inversión real directa o indirecta en los años 1950-55; de un 22.2% que era la inversión real en 1950 llegó a 34.4% en 1954. En 1955 se obtuvo un máximo aislado de 4.8%. A partir de 1957 comienza a bajar hasta llegar en 1958 al 24.6%. No obstante, desde 1959 se ha elevado la tasa de inversiones aproximadamente el 36%.

C U A D R O VI — 19								
COLOMBIA: GASTOS DEL GOBIERNO NACIONAL A PRECIOS CORRIENTES								
Año	Total Gastos y reservas	Gastos Corrientes				Gastos de Capital		
		Total	Gastos de consumo	Transferencias	Servicio Deuda Pública	Total	Inversión directa	Inversión indirecta
Millones de pesos								
1950	519.7	404.5	252.0	86.9	65.5	115.2	75.9	39.3
1951	690.5	482.4	289.7	103.9	88.8	208.1	170.1	38.0
1952	732.7	544.1	342.3	102.4	99.5	188.6	131.6	56.9
1953	930.7	665.7	431.4	128.7	105.6	265.1	172.1	92.9
1954	1.109.8	728.2	509.5	136.7	82.0	381.6	269.5	112.1
1955	1.284.2	734.4	555.0	86.3	92.6	549.8	341.9	207.9
1956	1.356.7	886.2	620.1	165.4	100.8	470.5	316.6	153.9
1957	1.322.4	883.5	643.5	110.3	129.7	434.0	312.3	126.7
1958	1.673.3	1.261.5	760.3	335.2	166.1	411.8	288.0	123.8
1959	1.833.4	1.169.6	742.9	245.8	180.9	663.8	485.7	178.1
Porcentajes								
1950	100.0	77.8	48.5	16.7	12.6	22.2	14.6	7.6
1951	100.0	69.9	42.0	15.0	12.9	30.1	24.6	5.5
1952	100.0	74.3	46.7	14.0	13.6	25.7	18.0	7.8
1953	100.0	71.5	46.4	13.8	11.3	28.5	18.5	10.0
1954	100.0	65.6	45.9	12.3	7.4	34.4	24.3	10.1
1955	100.0	57.2	43.2	6.8	7.2	42.8	26.6	16.2
1956	100.0	65.3	45.7	12.2	7.4	34.7	23.3	11.3
1957	100.0	66.8	48.7	8.3	9.8	32.8	23.6	9.6
1958	100.0	75.4	45.4	20.0	9.9	24.6	17.2	7.4
1959	100.0	63.8	40.5	13.4	9.9	36.2	26.5	9.7

Fuente: Cifras de la Dirección Nacional de Presupuesto.

Los gastos de consumo acusan un aumento hasta 1957, en términos porcentuales, alcanzando al 49%. Después se han reducido hasta llegar al 45% en 1959. Las transferencias han mantenido participación entre los años extremos, en alrededor del 15%. El servicio de la Deuda Pública se ha reducido de un 12.6% en 1950 a un 9.9% en 1959.

Con respecto a la inversión real se observa que a comienzos de la década de los cincuenta, ella se concentraba en la inversión directa. Con el tiempo, sin embargo, el desarrollo de los institutos Descentralizados ha tendido a canalizar la inversión hacia ese sector, habiéndose descentralizado la inversión en el período.

Desde el punto de vista funcional, estos gastos se han orientado, como lo muestra el Cuadro VI-20, hacia el fomento económico. Es interesante estudiar los cambios funcionales entre 1950 y 1959: El Gobierno Nacional tiende desde 1950 a gastar menos en Servicios Generales: de un 4 aproximadamente en 1950 se baja al 35% en 1959. En materia de Fomento Económico se gastó en 1959 el 38%, o sea un poco menos de la proporción de 4 en 1955, pero más que en 1950.

Con respecto al gasto en desarrollo social, éste ocupaba en 1950 alrededor del 15% y en 1959 se conservó más o menos la misma proporción.

C U A D R O VI — 20
COLOMBIA: GASTOS DEL GOBIERNO NACIONAL POR FUNCIONES

Año	Total General	Servicios Generales			Fomento económico	Desarrollo Social			
		Total	Gobierno y varios	Defensa nacional		Total	Salud Pública y Prev. Social	Educación	Servicio deuda Pública
Millones de pesos corrientes									
1950	519.7	217.3	135.9	81.4	158.0	78.8	51.2	27.6	65.5
1951	690.5	281.4	172.1	109.3	233.7	86.7	55.4	31.3	88.8
1952	732.7	308.7	160.0	148.7	225.0	99.5	61.4	38.1	99.5
1953	930.7	387.3	173.7	213.5	319.9	117.9	71.7	46.2	105.6
1954	1.109.8	487.4	213.1	274.3	382.9	157.5	90.8	66.7	82.0
1955	1.283.9	463.3	192.1	271.2	543.8	178.6	105.2	73.8	98.1
1956	1.356.8	571.7	284.9	286.8	489.2	195.2	113.4	81.8	100.8
1957	1.322.4	695.7	325.3	270.4	412.0	185.0	111.4	73.7	129.7
1958	1.673.3	755.5	499.1	306.4	470.1	281.7	135.7	146.0	166.1
1959	1.833.4	648.9	345.6	303.3	703.4	300.0	150.5	149.5	181.1
Porcentajes									
1950	100.0	41.8	26.1	15.7	30.4	15.2	9.9	5.3	12.6
1951	100.0	40.8	24.9	15.8	33.9	12.6	8.0	4.5	12.9
1955	100.0	36.1	15.0	21.1	42.4	13.9	8.2	5.7	7.6
1956	100.0	42.1	21.0	21.1	36.1	14.4	8.4	6.0	7.4

El Gobierno Nacional financia sus gastos con una estructura fiscal en la que se destacan los recursos tributarios, y dentro de éstos los impuestos directos, que ocupan un alto porcentaje del total de impuestos. Entre ellos sobresale el impuesto a la renta, así como dentro de los indirectos los de aduanas; en este campo casi no existen los impuestos al consumo, pues ellos, en su gran mayoría, son departamentales. De todo esto se deduce que el

Presupuesto Fiscal está jugando un papel cada vez más decisivo en la redistribución del ingreso nacional, si se tiene en cuenta la orientación social del gasto, cada vez más acentuada.

Los ingresos de capital han sido cuantiosos en los años de 1954 y 1955, en especial los del crédito, lo mismo que en 1959: en este caso no sólo los del crédito sino también los del tesoro, como consecuencia de la política moderada de gastos públicos que se ha mencionado.

La estructura de financiamiento del Gobierno Nacional le ha permitido mantener para el conjunto de la década una situación de equilibrio presupuestal, tal como puede verse en el Cuadro VI-21.

El Gobierno tuvo superávit presupuestal contable y también superávit fiscal hasta 1955³, pero en 1956 y 1957 se produjo una reducción en los ingresos públicos, que originó el desfinanciamiento del erario nacional. En 1958 y 1959 la política tributaria permitió mejorar las recaudaciones y producir una situación de superávit contable.

C U A D R O VI — 21

COLOMBIA: SITUACION PRESUPUESTAL Y FISCAL

(millones de pesos corrientes)

Año	Movimiento presupuestal contable			Resultado fiscal (superávit o déficit fiscal)	Movimiento presupuestal excluidos ingresos de Capital		
	Ingresos totales	Gastos y reservas	Superávit o déficit presupuestal		Ingresos corrientes	Gastos comprometidos	Superávit o déficit efectivo
1950	573.4	519.7	+ 53.8	+ 27.2	514.7	519.7	- 5.0
1951	734.7	690.5	+ 44.2	+ 60.9	669.1	690.5	- 21.4
1952	756.8	732.7	+ 24.1	+ 60.7	703.7	732.7	- 29.0
1953	915.4	930.7	+ 15.3	+ 21.0	839.6	930.7	- 91.1
1954	1.287.1	1.109.8	+ 177.3	+ 224.1	1.042.9	1.109.8	- 66.9
1955	1.328.4	1.283.9	+ 44.5	+ 33.0	1.131.7	1.283.9	- 152.2
1956	1.319.4	1.356.8	- 37.4	- 43.4	1.137.8	1.356.8	- 219.0
1957	1.242.3	1.322.4	- 80.1	- 4.9	1.227.1	1.322.4	- 95.3
1958	1.782.3	1.673.3	+ 109.0	+ 18.2	1.636.6	1.673.3	- 36.7
1959	2.081.1	1.833.4	+ 247.7	+ 201.5	1.916.1	1.833.4	+ 82.7

Fuente: Dirección Nacional del Presupuesto.

Si se comparan los compromisos de gastos del Gobierno con los ingresos corrientes, se observa en el Cuadro VI-21 que, salvo en 1959, en todos los años el Gobierno estuvo en situación deficitaria y debió recurrir al crédito público para financiarse.

³ Según el numeral 3º. del Artículo 98 del Decreto 164 de 1950 el superávit o déficit presupuestal resulta de comparar el producto de Las rentas, de los empréstitos y de más ingresos presupuestales con el monto de los gastos y reservas. Según la misma Ley el déficit o superávit fiscal resulta de comparar los activos y pasivos corrientes de la Nación

No obstante, desde el punto de vista monetario, la situación fiscal aparece en forma diferente. En el Cuadro VI-22 se presentan las cifras de ingresos y gastos con los ajustes necesarios para mostrar el movimiento presupuestario, no sobre la base de compromisos y transacciones devengadas, sino sobre las disponibilidades de Caja.

C U A D R O VI — 22
COLOMBIA: BALANCE MONETARIO DEL PRESUPUESTO DEL
GOBIERNO NACIONAL
(millones de pesos corrientes)

	1957	1958	1959
I — Gastos	1.187.2	1.504.6	1.749.3
Gastos del presupuesto	1.322.4	1.673.3	1.833.4
Más gastos fuera del presupuesto	8.2	30.9	51.5
Menos reservas constituidas en el año	- 205.0	- 256.9	- 216.4
Más pago reservas de años anteriores	136.0	175.5	223.8
Menos amortización deuda pública			
Deuda interna	- 34.3	- 47.4	- 53.5
Deuda externa	- 40.1	- 51.7	- 66.4
Deuda externa fuera del presupuesto		- 19.1	- 23.1
II — Ingresos	1.317.1	1.670.0	1.949.0
Impuestos directos	626.7	755.9	958.7
Renta	(585.6)	(717.8)	(899.2)
Otros	(41.1)	(38.1)	(59.5)
Impuestos indirectos nacionales	102.2	66.1	82.0
Impuestos comercio exterior	473.8	647.5	677.6
Aduanas y otros	(305.4)	(314.7)	(394.8)
15% exportación	(100.4) a	(135.9)	(144.9)
10% sobre cambios	(59.8)	(187.9)	(124.0)
Otros fuera presupuesto	(8.2)	(9.0)	(13.9)
Tasas y multas	54.7	61.0	88.8
Rentas contractuales	37.2	78.7	92.2
Rentas ocasionales	22.5	60.8	123.6
Superávit o déficit	129.9	165.4	199.7

FUENTE: Este cuadro se ha preparado siguiendo esquemas utilizados por expertos del Fondo Monetario Internacional y basado en cifras de la Contraloría General, el Banco de la República y la Dirección Nacional del Presupuesto.

a De esta cifra sólo se entregó al Presupuesto la suma de 29 millones en 1957, el saldo fue entregado en 1958.

El balance así obtenido muestra una situación de superávit en todos los años, que se explica por la razón fundamental de haber creado el Gobierno fuertes impuestos al comercio exterior, destinados a lograr un rendimiento fiscal de la devaluación de 1957, para financiar la amortización de la deuda pública, en especial la deuda comercial atrasada.

C U A D R O VI — 23

COLOMBIA: GASTOS PROPIOS Y CONSOLIDADOS DEL GOBIERNO NACIONAL

(millones de pesos corrientes)

Año	Transferencias Gubernamentales				Total	Total gastos consolidados	Porcentaje gastos consolidados sobre combinados	Porcentaje aportes sobre gastos combinados
	Total	Aportes a los Departamentos	Aportes a los Municipios	Aportes a los Institutos y Empresas				
1950	519.7	16.4	5.4	133.5	155.2	364.5	70.1	29.9
1951	690.5	15.2	4.2	108.9	128.3	562.2	81.4	18.6
1952	732.7	19.3	3.7	116.0	139.0	593.7	81.0	19.0
1953	930.7	22.0	4.2	180.7	207.4	723.4	77.7	22.3
1954	1.109.8	21.1	2.5	191.5	215.2	894.7	80.6	19.4
1955	1.283.9	25.4	3.2	298.5	327.0	956.9	74.5	24.4
1956	1.356.8	20.4	2.8	278.2	301.5	1.055.3	77.8	22.2
1957	1.322.4	32.3	3.6	339.2	375.2	947.2	71.6	28.4
1958	1.673.3	62.3	4.1	391.6	458.0	1.215.3	72.6	27.4
1959	1.849.1	80.0	6.0	597.4	683.4	1.165.7	63.0	37.0

C U A D R O VI — 24

COLOMBIA: GASTOS CONSOLIDADOS DE LOS INSTITUTOS DESCENTRALIZADOS NACIONALES

(Millones de pesos corrientes)

Año	Total	Instituto de fomento	Institutos de fomento agropecuario	Entidades de transporte	Institutos de previsión	Institutos de salud Pública	Universidades
1950	169.2	69.2	8.3	23.6	58.0	2.3	7.8
1951	157.0	42.0	9.9	23.0	66.6	5.1	10.4
1952	180.3	58.6	11.5	23.0	69.7	5.6	11.9
1953	250.4	91.1	15.6	44.3	79.6	6.6	13.2
1954	273.8	103.9	15.9	41.8	91.2	2.3	18.7
1955	402.2	172.4	18.8	82.6	100.8	6.6	20.7
1956	396.2	123.4	20.5	111.2	113.1	6.6	21.4
1957	433.6	126.3	25.5	120.4	129.9	8.6	22.9
1958	490.4	184.1	43.1	100.0	145.4	5.2	12.6
1959	642.9	205.3	61.8	151.7	176.7	5.5	41.9

Fuente: Datos proporcionados por las Instituciones al Departamento de Planeación y a la Dirección del Presupuesto.

d) Movimiento de las finanzas departamentales.— La orientación funcional de los gastos departamentales aparece en el Cuadro VI-25. Los servicios generales han disminuido su importancia porcentual de un 45.0% en 1950 a un 33.5% en 1959; el fomento económico subió del 13.7 al 22 en ese mismo lapso; los gastos en desarrollo social subieron de un 32% a un 36.3%, destacándose dentro de ellos los gastos en educación que subieron del 20 al 24.9%. También se observa, por otro lado, la disminución de los gastos en higiene y Asistencia Pública, de un 5.4 a un 4.1%. Los gastos en deuda pública se han mantenido, salvo en 1950, en cerca del 7% del total.

Las cifras anteriores muestran, por consiguiente, un importante cambio en la distribución del gasto público departamental, en el que se aprecia un mayor énfasis en el fomento económico y el desarrollo de la educación, financiado con cargo a los servicios generales. Desde el punto de vista de la división territorial, los departamentos que han tenido un mayor desarrollo financiero han sido Cundinamarca, Antioquia, Valle del Cauca, Caldas y Tolima.

C U A D R O VI — 25
COLOMBIA: GASTOS TOTALES DE LOS GOBIERNOS DEPARTAMENTALES

Año	Total	Servicios Generales	Fomento económico	Desarrollo Social y Cultural				Deuda Pública
				Total	Educación y Cultura	Higiene y asistencia pública	Trabajo y previsión social	
Millones de pesos corrientes								
1950	227.8	102.4	31.3	73.0	46.1	12.3	14.6	21.1
1951	233.6	114.2	27.6	75.3	49.3	11.5	14.5	16.5
1953	317.6	144.5	49.7	99.5	61.1	15.2	23.2	23.9
1954	361.7	151.9	65.1	115.8	68.5	18.2	29.0	28.9
1956	484.2	171.8	130.1	145.5	93.2	15.6	36.7	36.7
1957	529.3	177.2	126.9	169.0	106.3	16.9	45.9	56.2
1958	621.3	212.2	146.2	212.2	139.2	23.2	49.7	50.7
1959	732.6	245.5	167.9	265.9	182.1	30.2	53.7	53.3
Porcientos								
1950	100	45.0	13.7	32.0	20.2	5.4	6.4	9.3
1951	100	48.9	11.8	32.2	21.1	4.9	6.2	7.1
1955	100	36.7	24.4	31.8	19.6	4.6	7.5	7.1
1956	100	35.5	26.9	30.1	19.2	3.2	7.6	7.6
1959	100	33.5	22.9	36.3	24.9	4.1	7.3	7.3

FUENTE: Banco de la República.

C U A D R O VI — 26
COLOMBIA: INGRESOS DE LOS GOBIERNOS DEPARTAMENTALES

Año	Total todos los impuestos	Total ingresos tributarios y no tributarios corrientes	Ingresos tributarios	Ingresos no Tributarios Corrientes					Ingresos Especiales	
				Total	Bienes departamentales	Servicios departamentales	Monopolios departamentales	Industrias departamentales		Ingresos varios
(Millones de pesos corrientes)										
1950	209.4	181.1	100.9	80.2	0.4	2.9	73.9	0.6	2.4	28.3
1951	222.1	195.2	105.9	89.3	1.6	2.7	78.5	1.6	4.9	26.9
1952	267.2	227.1	125.0	102.1	0.8	2.7	91.9	2.7	4.0	40.1
1953	302.8	246.5	132.3	114.2	1.8	4.2	102.1	0.6	5.5	56.3
1954	352.0	293.9	160.8	133.1	1.4	4.6	116.5	1.4	9.2	58.1
1955	432.4	360.6	216.2	144.4	3.9	4.8	125.3	2.6	7.8	71.8
1956	459.3	384.9	243.0	141.9	5.6	4.1	116.9	7.9	7.4	74.4
1957	514.9	449.0	296.6	152.4	3.1	3.6	127.7	6.2	11.8	65.9
1958	578.8	481.0	310.3	170.7	4.1	4.1	139.3	11.0	12.2	97.8
1959	618.3	504.5	317.8	186.7	4.9	4.3	149.6	15.5	12.4	113.8
Porcientos										
1950	100.0	86.5	48.2	38.3	0.2	1.4	35.3	0.3	1.1	13.5
1951	100.0	87.9	47.7	40.2	0.7	1.2	35.3	0.7	2.2	12.1
1955	100.0	83.4	50.0	33.4	0.9	1.1	29.0	0.6	1.8	16.6
1956	100.0	83.8	52.9	30.9	1.2	0.9	25.4	1.7	1.6	16.2
1959	100.0	81.6	51.4	30.2	0.8	0.7	24.2	2.5	2.0	18.4

FUENTE: Banco de la República.

Desde el punto de vista financiero, se puede observar (Cuadro VI-26) un relativo estancamiento en las fuentes de ingreso, que ha obligado a los departamentos a endeudarse progresivamente. El financiamiento con recursos del crédito y aportes gubernamentales ha crecido del 13.5% en 1950 al 18.4% en 1959, aproximadamente, mientras los ingresos corrientes se reducían en forma correlativa. Contrariamente a lo que acontece en el Gobierno Nacional, los ingresos tributarios departamentales no aumentan su participación porcentual dentro del total de ingresos; en 1950 ocupaban el 48 y en 1959 el 51%, mientras en 1956 habían llegado ya al 52%.

E) Movimiento de las finanzas municipales.— Los municipios gastaban en 1950 alrededor de 169 millones de pesos y para 1959 se es timan esos gastos en 785 millones. Este mayor poder de gasto se ha orientado hacia las inversiones, haciéndolas crecer del 18% en 1950 al 26.8% en 1959.

En el Cuadro VI-27 se reseña la orientación funcional de esos gastos. Al contrario de lo que ocurre en el Gobierno Nacional y en los Departamentos, en los Municipios ha aumentado la importancia de los gastos en servicios generales y ha disminuido porcentualmente los gastos en desarrollo social y cultural, esto último debido al debilita miento de los gastos en beneficencia.

CUADRO VI — 27							
COLOMBIA: GASTOS TOTALES DE LOS GOBIERNOS MUNICIPALES							
Año	Total	Fomen- to eco- nómico	Fomen- to eco- nómico	Desarrollo Social y Cultural			Deuda Públi- ca
				Total	Educa- ción y	Benefi- cencia	
Millones de pesos							
1950	169.2	73.8	30.6	29.0	8.2	20.8	35.8
1951	176.8	88.9	40.0	34.6	10.0	24.6	13.2
1952	272.7	127.0	60.7	38.3	11.3	27.0	46.6
1953	262.6	113.2	70.7	44.5	14.9	29.6	34.2
1954	327.3	133.5	95.4	58.5	17.8	40.7	40.0
1955	390.3	173.0	107.7	71.8	22.5	49.3	37.9
1956	467.5	257.7	91.6	79.6	25.8	53.8	38.6
1957	506.7	301.4	121.3	71.8	30.2	41.6	12.3
1958	638.6	373.7	161.0	88.7	37.3	51.4	15.3
1959	784.6	447.3	209.3	109.1	45.9	63.2	18.9
Porcientos							
1950	100.0	43.6	18.1	17.1	4.8	12.3	21.2
1951	100.0	50.3	22.6	19.6	5.7	13.9	7.5
1955	100.0	44.3	27.6	18.4	5.8	12.6	9.7
1956	100.0	55.1	19.6	17.0	5.5	11.5	8.3
1959	100.0	56.9	26.8	13.9	5.9	8.1	2.4

FUENTE: Banco de la República.

Con relación a su financiamiento (Cuadro VI-28) es notorio el crecimiento en la importancia de los ingresos corrientes. Los ingresos

especiales, deuda, aportes, etc., han reducido casi a la mitad su participación relativa (31% en 1950 a un 16% en 1959). También han decrecido en importancia relativa los impuestos municipales (de un 40% en 1950-51 a un 32% en 1958-59). Esto se debe al aumento de la participación de los ingresos no tributarios, que se elevaron de un 31% en 1950 a un 51% en 1959, debido al extraordinario aumento de los rendimientos de los Servicios y Empresas Municipales. Se puede afirmar, en consecuencia, que el manejo de estos Servicios y Empresas ha permitido desarrollar a un alto ritmo las finanzas de los municipios. Sin embargo, la debilidad tradicional de los fiscos municipales propiamente dichos, no se ha visto subsanada. Las Empresas Públicas de cada ciudad se enriquecen y fortalecen, mientras subsiste la pobreza de los municipios, como entidades estatales.

C – ANALISIS DE ALGUNOS ASPECTOS DE LA DINAMICA FISCAL

1. Desarrollo de la política fiscal

Desde la segunda postguerra hasta el presente, la política fiscal del Gobierno de Colombia ha tenido que afrontar un problema básico: lograr un equilibrio duradero entre la estabilidad monetaria y el fomento del desarrollo económico, en un medio profundamente alterado por oscilaciones fundamentales en el comercio exterior y socialmente pleno de expectativas.

En tal ambiente, la política fiscal ha tenido que poner énfasis, en ciertos periodos en las medidas de estabilización monetaria, con detrimento de una ocupación más intensa de los factores productivos y del desarrollo nacional: en otros períodos, en las medidas de fomento económico y de ocupación plena, en perjuicio de las condiciones de estabilidad financiera, con el objeto de lograr una ecuación de equilibrio que le permita al país un desarrollo acelerado con estabilidad económica y monetaria. La principal tuerza motora de la dinámica fiscal desde la postguerra, ha sido el comercio exterior y la política cambiaria.

Con referencia a los cambios en el sector externo, el gobierno ha adoptado tres tipos fundamentales de política fiscal.

a) Una política fiscal de expansión, en la cual se pudo contar, casi regularmente, con una situación favorable en el comercio internacional que permitió disponer de recursos abundantes en casi todos los campos. El país creció con alguna intensidad y así crecieron los gastos del Gobierno. En estas condiciones habría sido posible planear un ambicioso y ordenado desarrollo de capital social básico, lo mismo que de todos los demás renglones del gasto público. Sin embargo, al final de este período fue ostensible el hecho de que la política cambiaria internacional y la de los gastos públicos habían resultado excesivamente desordenadas, creando profundas causas de desequilibrio en el régimen monetario interno y en la balanza de pagos. De este modo, cuando finalizaba este período y se deterioraban los factores externos, el país se encontró en medio de una peligrosa situación inflacionaria, con graves presiones sobre la balanza, sin que al mismo tiempo se hubiera creado un

mecanismo que ayudase a amortiguar los efectos depresivos del deterioro en los precios del café.

C U A D R O VI — 28
COLOMBIA: INGRESOS DE LOS GOBIERNOS MUNICIPALES

Año	Total todos los impuestos	Total impuestos municipales y no tributarios corrientes	Impuestos municipales	Total	Bienes municipales	Servicios y empresas municipales	Ingresos varios	Ingresos especiales
(Millones de pesos corrientes)								
1950	174.3	120.4	65.3	55.1	4.0	47.2	4.0	53.9
1951	188.4	145.3	79.9	65.4	5.7	53.8	5.8	43.1
1952	307.7	242.2	120.5	121.8	7.5	109.4	4.9	65.5
1953	286.2	212.7	112.4	100.2	13.5	77.3	9.4	73.6
1954	378.0	291.1	139.8	151.3	11.3	127.6	12.0	86.9
1955	424.4	339.5	157.4	182.1	17.3	150.9	13.9	84.9
1956	529.0	402.6	186.4	216.2	11.4	193.2	11.6	126.4
1957	555.8	450.9	167.2	283.6	20.0	233.6	30.0	104.9
1958	680.5	558.4	211.4	374.1	21.9	283.2	42.0	122.0
1959	826.5	691.8	266.3	425.5	24.1	342.6	58.8	134.7
Porcientos								
1950	100.0	69.1	37.5	31.6	2.3	27.1	2.3	30.9
1951	100.0	77.1	42.4	34.7	3.0	28.6	3.1	22.9
1955	100.0	80.0	37.1	42.9	4.1	35.6	3.3	20.0
1956	100.0	76.1	35.2	40.9	2.2	36.5	2.2	23.9
1959	100.0	83.7	32.2	51.5	2.9	41.5	7.1	16.3

FUENTE: Banco de la República.

b) Una política fiscal de estabilización (1957-1958), cuya meta fundamental fue la de reducir la demanda nacional y adaptarla a un nivel de oferta deprimido por la baja del precio del café en el mercado mundial. En esta etapa se deteriora la tasa de inversión pública y los Ingresos se ven reducidos en forma considerable.

c) Una política de estímulo al desarrollo económico, dentro de la estabilidad (1959-1960), cuyos propósitos son elevar la tasa de inversiones, ordenar estas en razón de planes concordantes con las necesidades del desarrollo y el grado de urgencia de los problemas sociales, expandir la demanda fiscal y redistribuir el gasto público. Esta política se financia con recursos tributarios directos y con préstamos internos y externos.

Esta política se ha desarrollado dentro de un sistema fiscal que adolece de serios defectos desde el punto de vista dinámico. Estos defectos son más ostensibles, por cierto, en los períodos de inestabilidad financiera, haciendo particularmente ardua la tarea de conciliar la estabilidad con el desarrollo.

El sistema fiscal colombiano está influido en su dinámica por la existencia de algunas constantes o modalidades permanentes de carácter institucional, que le imprimen su fisonomía en el corto y en el largo plazo. Los elementos que operan a largo plazo son dos principalmente: (1) Cierta flexibilidad del gasto público frente al crecimiento del ingreso nacional y (2) un

cierto grado de inflexibilidad automática del sistema de financiamiento. La conjunción de ambos elementos tiende a conducir las finanzas del gobierno hacia el desequilibrio, variando su magnitud según sea la aceleración que en el largo término tenga la elevación del nivel de precios, lo que obliga al Gobierno a aumentar las tasas de los impuestos y a crear nuevas formas tributarias.

Los factores de vulnerabilidad del sistema de financiamiento debidos a los cambios en el comercio exterior, junto con las limitaciones prácticas que se presentan para sustituir la tributación externa por la interna tienen, sin embargo, influencia preponderante en el corto plazo.

Estos factores juegan de manera que por ejemplo, si un factor de corto plazo —la aja del café— provoca una reducción del ingreso fiscal y las circunstancias legales, políticas o administrativas no permiten crear nuevos impuestos recaudables de inmediato, se produce un déficit fiscal que se soluciona con emisiones. Esta política, si no es contrarrestada mediante una restricción de los medios de pago en otros sectores de la economía, produce un alza del nivel de precios. Pero como el sistema tributario adolece de cierta inflexibilidad y no es capaz de seguir captando naturalmente la misma cuota del producto nacional, el gobierno debe recargar las tasas de los impuestos y crear nuevos tributos, sólo para mantener su poder de compra. Si simultáneamente los gastos son flexibles frente al crecimiento del producto monetario, se genera lógicamente un nuevo déficit fiscal, que se suma al producido por el impacto inicial de la reducción de las entradas aduaneras.

Por consiguiente, cuando se inicia un proceso inflacionario, el Gobierno pasa a constituirse en un mecanismo automático de reforzamiento de la inflación. El déficit fiscal conduce a la elevación del nivel de precios y éste al aumento del déficit fiscal y así sucesivamente, con lo cual se produce uno de los círculos viciosos que llevan a la destrucción de la estabilidad monetaria y a la inflación acumulativa.

Cuando los gobiernos quieren romper este círculo vicioso y no pueden o no quieren atacar las causas de sus desequilibrios, dando flexibilidad a su sistema tributario, creando sistemas defensivos frente a los vaivenes del comercio exterior, y agilizando la administración tributaria, procuran reducir el gasto público. Pero cuando la reducción del gasto público no se limita a la eliminación de erogaciones superfluas, y se contrae el ritmo de la inversión pública, el efecto es el debilitamiento del desarrollo económico, aumentando de este modo las condiciones depresivas del resto de la economía.

Así pues, este camino conduce a otro círculo vicioso; el equilibrio del presupuesto se obtiene reduciendo la inversión, lo que influye de manera desfavorable en el desarrollo económico y hace crecer lentamente la base de la tributación, frenando el aumento del gasto público y produciendo el estancamiento de la economía. En Colombia se observa que los ingresos provenientes del sector externo, especialmente los de aduanas, disminuyeron su importancia relativa a partir de 1956. Esto afectó la inversión pública que

comenzó a descender a partir de ese año, y que duró hasta 1958. En los años siguientes se recuperó la inversión pública, debido al incremento de los ingresos tributarios internos y de los recursos del crédito.

Entre 1950 y 1956, sobrevino un período de expansión de los ingresos provenientes del sector externo que permitió incrementar la inversión pública. Pero la baja del café redujo a partir de ese año los ingresos externos, lo que obligó al gobierno a colocarse en un nivel de inversión relativamente inferior, al de todos los años anteriores, a fin de evitar presiones inflacionarias, reduciendo también drásticamente la utilización de recursos del crédito.

Puede decirse que hasta 1956 la política fiscal fue expansiva y tuvo claros efectos inflacionarios por la estructura de su financiación, y que a partir de 1957 la política de estabilización redujo el gasto público real, sacrificando la tasa de I con el objeto de mantener una mayor estabilidad en el nivel de precios.

2. Flexibilidad de los gastos públicos

El sistema de gasto público en Colombia ha sido flexible en la última década, puesto que creció a una velocidad mayor que el producto nacional. Se observan dos períodos en esta evolución: en el primero se produce un aumento constante de participación de los gastos en el producto; en el segundo se produce un descenso sostenido de los márgenes alcanzados, pero sin llegar al nivel del primer período. Los Cuadros VI-1 y VI-9, muestran las tendencias para los gastos del sector público, en su conjunto, y del Gobierno General, respectivamente.

El sistema de financiamiento del gasto público ha provocado, entre 1957 y 1959, el deterioro de la participación del último en la actividad económica, a consecuencia de fenómenos adversos ocurridos en la tributación, y en especial como resultado de la vulnerabilidad frente al movimiento del comercio exterior. En suma, los gastos públicos han demostrado en la primera etapa y entre 1958 y 1959 una flexibilidad creciente, como consecuencia de una política fiscal expansiva.

3. Flexibilidad de los ingresos públicos

El sistema de ingresos públicos es flexible cuando las rentas que produce aumentan en la misma proporción que el producto bruto nacional. En consecuencia, el sistema fiscal es apropiado cuando en una economía aumenta el producto y por ende se reparten más ingresos, salarios, rentas, utilidades, etc., y es obvio que las recaudaciones de impuestos aumenten en la misma proporción, sin necesidad de elevar las tasas, o de crear nuevos tributos. En este caso existe una "flexibilidad automática" en el sistema de ingresos; el gobierno se ajusta naturalmente al desarrollo económico y mantiene su participación en el ingreso nacional, sin recargos de impuestos y sin nuevos tributos.

Pero cuando la flexibilidad automática no existe, el gobierno debe recargar las tasas, crear nuevos impuestos, etc., es decir, forzar la estructura tributaria para seguir manteniendo su participación en el producto nacional; si pese a ese esfuerzo no logra dicho objetivo, la flexibilidad histórica será negativa. Bajo este concepto de "flexibilidad histórica" se entenderá la resultante en el pasado, dada por los hechos, y que incluye por ende los recargos de tasas y nuevos impuestos.

No ha sido posible, salvo el caso de algunos impuestos, separar los recargos de tasas para medir de esta manera la elasticidad automática de los ingresos. Por eso se ha tenido que utilizar, más bien, la medición de la participación de la carga fiscal dentro del producto, con el propósito de hacer una compensación con la de los gastos.

Las tendencias históricas para el período reciente (según cifras contenidas en los Cuadros VI-5 y VI-15), indican que la participación de los gastos en el producto nacional fue siempre mayor que la de los ingresos corrientes. Desde 1956 los ingresos corrientes y los egresos totales muestran inflexibilidad frente al crecimiento del ingreso nacional.

4. Vulnerabilidad del financiamiento ante los cambios en el comercio exterior

La vulnerabilidad de las finanzas públicas frente a los cambios que se producen en el comercio exterior se debe al hecho de que una proporción superior al 30% de los ingresos del Gobierno Nacional depende de ese comercio. Una dependencia excesiva de las finanzas públicas con respecto al sector externo puede ser un elemento debilitante del crecimiento, ya que contribuye a propagar al resto de la economía los efectos de la inestabilidad cíclica en aquel sector. Los gobiernos de los países tienden a olvidarse de considerar estos problemas en los períodos de auge en el comercio exterior, y sólo a preocuparse de ellos en los períodos de recesión. Tal sucedió al país con anterioridad a 1957. Un país como Colombia que tiene inciertas expectativas comerciales en su principal producto de exportación, debe orientar su política económica al alistamiento de los mecanismos institucionales que permitan que cuando caigan los precios o la cantidad de café exportado, comience automáticamente a operar el mecanismo fiscal compensatorio, y se pueda sostener un adecuado crecimiento económico general.

5. Las dificultades en la administración de los impuestos.

Todos los estudios e informes que se refieren a materias fiscales han insistido en el curso de los 10 últimos años en la necesidad de mejorar la administración de impuestos. En los años de 1958, 1959 y 1960 el gobierno ha propendido a tecnificar los servicios de Rentas Nacionales y la Dirección de Aduanas, reduciendo en cierta medida la evasión de impuestos.

Esto es particularmente cierto en el caso del Impuesto a la Renta, que registra importantes aumentos en la recaudación en los años 1958, 1959 y 1960. No obstante estos avances, el estudio de los datos disponibles muestra que aún queda mucho por hacer en la materia. En efecto, en 1960 se recibieron 1.095.805 declaraciones del impuesto a la Renta, alcanzando la Jefatura de Rentas a estudiar la mayor parte de estas declaraciones. Pero como este no puede ser exhaustivo ni se alcanza a investigar la veracidad de las deducciones, sólo resultaron gravados alrededor de 429.072 declarantes, o sea, cerca del 40% del total. Esto significa que alrededor del 60% de las declaraciones queda exento, porcentaje sumamente elevado y que refleje la insuficiente investigación del contribuyente.

De las 429.072 declaraciones gravadas la mayor parte está formada por contribuyentes que tributan en los primeros tramos de las tasas impositivas, de manera que sólo unos 43.868 contribuyentes aportan el 80 del recaudo. Se han tomado medidas compulsivas para lograr la declaración de los contribuyentes y existe un proceso de revisión de esas declaraciones; sin embargo, sigue siendo extremadamente lenta la maquinaria administrativa encargada de cobrar el tributo. A esto se debe que el saldo por cobrar permanezca muy alto: alrededor de \$277.458.000 en 31 de diciembre de 1960. Si bien es cierto que este "debido cobrar" se arrastra de años anteriores e involucra muchos créditos a favor del fisco que ya han prescrito, sirve para dar testimonio del grado de inoperancia en que se ha desenvuelto la administración tributaria. Son aún más alarmantes las cifras causadas por la evasión de los derechos aduaneros. Este problema se complica, desde luego, si se tienen en cuenta las dificultades que para su eficaz control origina la vasta extensión territorial de las fronteras.

La administración de los impuestos en el nivel departamental y municipal muestra también, salva contadas excepciones, una orientación compulsiva para el recaudo de rentas, que deja mucho que desear. La lentitud en el cobro a las contribuyentes es tal, que las órdenes de pago se acumulan a fin de año, obligando a muchos departamentos y municipios a contraer onerosas deudas con los bancos comerciales o a solicitar préstamos a través del mecanismo de la deuda pública, para suplir las rentas ya liquidadas pero no recaudadas por la tesorería.

Se comprende entonces que la lenta administración tributaria impide al gobierno actuar dinámicamente en el frente de los ingresos y afrontar situaciones deficitarias provenientes de las fluctuaciones en el comercio exterior.

D - MECANISMO DE RESISTENCIA FRENTE AL DESEQUILIBRIO FISCAL

El Gobierno de Colombia ha creado sistemas o mecanismos institucionales para neutralizar las consecuencias de los elementos negativos dentro de la dinámica fiscal.

Estos mecanismos son, principalmente: a) la incorporación de los recursos de deuda pública en el presupuesto y b) el permanente recargo de tasas impositivas en el renglón de los ingresos.

Estos mecanismos se han establecido porque el gobierno es consciente de que la acción de los factores dinámicos de las finanzas públicas, conduce naturalmente el sistema fiscal hacia el desequilibrio. En el Gobierno Nacional, donde inciden con mayor énfasis, se ha logrado presentar un balance "contable" más equilibrado, —como lo muestra el balance monetario del presupuesto, Cuadro VI-22— gracias a la incorporación de los recursos del crédito.

El peso del servicio de la deuda pública ha significado, no obstante su tendencia descendente, una considerable sangría para el presupuesto nacional, pues alrededor del 10% de gastos se invierte en las amortizaciones e intereses, o sea un porcentaje que es en sí superior al de salud pública y previsión e igual al de la educación, considerados separadamente.

E — MECANISMOS INSTITUCIONALES PARA MODERAR EL CRECIMIENTO DEL GASTO PÚBLICO Y AJUSTARLO A LOS INGRESOS CORRIENTES

El sistema presupuestario colombiano contempla diversos mecanismos de resistencia al crecimiento del gasto público.

En primer lugar, el presupuesto debe presentarse equilibrado, de acuerdo con las disposiciones legales vigentes, sin que pueda exceder el de gastos al de ingresos.

En segundo, lugar, se ha establecido que el gobierno no puede aumentar sino hasta en un 10% el cálculo de cada renglón de las rentas periódicas, en relación con el año fiscal inmediatamente anterior a aquel en que se prepara el proyecto de presupuesto. De esta manera se ha establecido un mecanismo de rigidez en el crecimiento de los gastos públicos y de adaptación al nivel de los ingresos, el cual a su vez no puede ser aumentado sino hasta una tasa limitada.

Este sistema ha impedido, en cierta medida, la mala práctica de "inflar rentas" y la aprobación de niveles de gastos excesivos. Bajo la política de estabilización, el gobierno ha podido, a partir de 1958, controlar el crecimiento de los gastos, usando los mecanismos institucionales mencionados.

II — PERSPECTIVAS DE LAS FINANZAS DEL GOBIERNO GENERAL

A —INTRODUCCION

1. Los objetivos de la política fiscal

En el capítulo 2 al esbozar los objetivos generales del desarrollo, se ha mencionado la importancia de la creación de capital de infraestructura

económica y la realización de las inversiones de carácter social que reclama la población de Colombia para mejorar su nivel de vida. Entre las primeras se encuentran las obras relacionadas con el desarrollo de los transportes, la energía, el aprovisionamiento de aguas, las comunicaciones, etc. Las segundas incluyen los programas de vivienda, obras sanitarias, salud y educación, a los que cabe agregar otras de diversa índole relacionadas con el desarrollo urbano.

En el mismo capítulo 2, se ha puesto énfasis en el papel dinámico que corresponde a la autoridad pública en la consecución de los objetivos del desarrollo. Se han mencionado allí las líneas de política más importantes. Estas se deben determinar en relación con el fomento de las actividades productivas, incluyendo agricultura, minería, industria fabril y otros sectores. Se ha puesto de relieve también la importancia que tiene dentro del marco general del desarrollo la política en materia de balanza de pagos, ahorro público y otros elementos macroeconómicos del programa.

Casi todas las líneas de acción a se acaba de hacer referencia tienen su expresión en la estructura y dirección de los gastos y recursos del Gobierno General. Tal como se ha hecho notar en el Capítulo 1, el Gobierno no solamente ejerce una influencia significativa sobre el nivel de actividad económica, a través de la magnitud y dirección de sus ingresos y gastos, sino que, además la política fiscal es uno de los elementos básicos de que el Estado dispone para estimular la actividad del sector privado de la economía. Como consecuencia de las consideraciones precedentes, se deduce la significación que tiene el hecho de que, tanto el nivel de actividad del Gobierno General como los instrumentos de política que se utilizan, sean adecuados a las condiciones del desarrollo previstas para la economía en su conjunto, para elevar al máximo el efecto positivo de la política fiscal y eliminar eventuales factores negativos que pudieran derivarse de acciones improvisadas o no encuadradas en un marco de referencia apropiado.

Los objetivos de la política fiscal en relación con el desarrollo económico pueden resumirse como sigue:

- 1) Efectuar las inversiones que se relacionan con el desarrollo del capital básico económico y social, y las Inversiones en campos directamente productivos, de acuerdo con las metas del desarrollo del país, coordinando esas inversiones con las que se realizan en la esfera de acción del sector privado y con las metas de inversión de carácter social.

- 2) Cumplir las metas de acción trazadas para los programas de fomento económico y, en particular, los programas que se relacionan con el desarrollo de los sectores agropecuario, minero e industrial.

- 3) Cumplir las metas de acción para los programas de desarrollo social, en lo tocante a la provisión de servicios mínimos de educación, salud, y otros necesarios para el nivel de vida de la población.

4) Mantener el funcionamiento de la maquinaria administrativa del Estado y velar por la eficiencia y economía en el manejo del gasto público.

5) Adecuar la política tributaria de tal manera que contribuya a elevar el ahorro público, en forma coherente con las metas fijadas para el ahorro interno total, y complementar el ahorro interno, en la medida necesaria recurriendo al crédito externo.

6) Orientar la política tributaria de modo que las actividades de producción, inversión y consumo, dentro del sector privado, se encaucen en direcciones compatibles con las metas de desarrollo.

7) Orientar la política de crédito interno de modo que no afecte indebidamente la disponibilidad de los recursos financieros que requiere el sector privado para cumplir con las metas que le competen.

8) Coordinar la política de financiamiento externo con la de Balanza de Pagos, para lograr que la aportación de ahorro externo mediante créditos al sector público esté de acuerdo con las necesidades financieras totales de la economía y con los requerimientos de divisas.

2. Contenido del programa

El Gobierno General, en la acepción que se ha adoptado para el presente capítulo, comprende todas las entidades gubernamentales que proporcionan servicios a la comunidad sin valoración en el mercado. Incluye el Gobierno General, por lo tanto, a las administraciones Centrales del Gobierno Nacional, de los Departamentos y de los Municipios, así como a los Institutos descentralizados y Corporaciones Regionales⁴. Con respecto a las empresas públicas⁵, sólo, se incluyen en el Gobierno General las inversiones reales y de ahorros netos de esas entidades.

No se incluyen, en cambio, las entidades financieras. También han quedado excluidas algunas empresas públicas o semi-públicas, y en especial ECOPETROL, Acerías Paz del Río, el Instituto Nacional de abastecimientos, Salinas y Caja Agraria.

Los efectos de la ley de Reforma Agraria se han considerado en forma parcial. El programa del Gobierno General incluye, en particular, provisiones sobre construcción de caminos vecinales, acueductos rurales, obras de riego y desecación, y, en general, la inversión en capital de infraestructura.

⁴ Una definición más detallada del Gobierno General se encuentra en el diagnóstico.

⁵ Se entiende como empresas públicas a las entidades gubernamentales que prestan servicios que son objeto de venta en el mercado, como por ejemplo los Ferrocarriles Nacionales, la Empresa Colombiana de Puertos, la Empresa colombiana de Aeródromos, Telecomunicaciones, etc. Se incluyen igualmente las empresas públicas descentralizadas municipales y departamentales y en particular las empresas de transporte, energía, acueducto y alcantarillado, industrias departamentales y municipales, etc.

Los gastos en campañas de fomento agropecuario también tienen relación estrecha en la Reforma Agraria. No se consideró, por falta de información, el gasto en asistencia técnica y ayuda social. Se estima, sin embargo, que el programa del sector público, en la medida en que la información disponible lo permite, incluye una primera aproximación de las inversiones directas a cargo del Gobierno General destinadas a financiar la Reforma Agraria⁶.

Dentro del programa del Gobierno General se toman en cuenta explícitamente los siguientes aspectos: gastos corrientes, gastos de capital, ingresos corrientes, ingresos de capital y ahorro.

Los gastos corrientes incluyen aquellas erogaciones que no modifican la posición de capital del Gobierno General, e incluyen los pagos de remuneraciones al personal de la administración, las compras de bienes y servicios y los gastos de transferencias, a saber: intereses de la deuda pública, subsidios y aportes varios. Los gastos de capital abarcan las inversiones reales directas e indirectas y las amortizaciones de la deuda pública. Los ingresos del gobierno se clasifican en ingresos corrientes e Ingresos de capital. Los primeros están constituidos por impuestos y por otros ingresos de carácter no impositivo, que incluyen el producto de los bienes y empresas del dominio público, tasas, multas e ingresos varios. Los ingresos de capital comprenden esencialmente los recursos del crédito externo o interno. El ahorro público se define como la diferencia entre los ingresos corrientes y los gastos corrientes del Gobierno. Constituye, por lo tanto, una de las fuentes de financiamiento de los gastos de capital.

3. Metodología y alcance del programa

Cabe señalar que las proyecciones de las finanzas públicas que se describen más adelante se relacionan, más inmediatamente que las de otros sectores, con decisiones de política gubernamental. Esto se debe a que la cuantía y composición de los ingresos y egresos son, hasta cierto punto, un resultado de las metas de acción determinadas por las autoridades públicas. En consecuencia, una evaluación de los diversos componentes del esquema financiero requiere una especificación explícita de las metas de acción correspondientes. En el presente capítulo del programa de desarrollo, se han indicado las hipótesis adoptadas en cuanto a la política fiscal durante el período 1961-1970. En cada uno de los acápites que siguen, se describen brevemente las hipótesis correspondientes y se mencionan también, de modo explícito, los interrogantes más salientes que ellas generan. Sin embargo, según se ha dicho en términos generales en el capítulo 2, las estimaciones numéricas que se registran en el programa no son de ninguna manera un pronóstico acerca de la evolución de las finanzas públicas, sino puntos de referencia para poder apreciar tendencias y órdenes de magnitud de las variables respectivas. En

⁶ Los gastos en compra de tierras, en la medida en que se transfiere la propiedad a los campesinos y en vivienda rural, hechos a título reembolsable, no afectarían el resultado neto de las operaciones financieras del Gobierno

primer lugar, los resultados financieros del Gobierno General se relacionan, según se ha indicado más arriba, con desarrollos de política financiera y económica que deberán concretarse a lo largo del período. En segundo lugar, esos resultados no son independientes de la evolución de la economía del país en su conjunto y están condicionados, por lo tanto, a las alternativas que se refieren al desarrollo de la economía interna y de las cuentas externas del país⁷.

En el presente capítulo, la cuantificación de ingresos y gastos del Gobierno se ha relacionado con una hipótesis de trabajo que significa un crecimiento del Producto Bruto Interno de la economía a una tasa acumulativa del 5.6% anual durante el período 1959-1970. Las cuentas exteriores del país empleadas en este capítulo como base de referencia corresponden a una alternativa de baja de precios del café durante el quinquenio de 1961 a 1965 (véase Capítulo 2). La proyección de los gastos e ingresos gubernamentales se ha realizado dentro del marco de referencia explicado más arriba. Para las proyecciones se adoptó una base de equilibrio financiero, en que los ingresos totales de cada año resultan iguales a los gastos totales de ese año, para el conjunto del Gobierno General. Las estimaciones cuantitativas se ofrecen a precios constantes del año 1958, para facilitar la comparación con otros elementos del programa de desarrollo. Las cifras utilizadas para 1961, son, en general, estimaciones de ingresos y créditos de presupuestos. En todos los casos, se adoptaron como punto de referencia histórico los resultados financieros del año 1959.

a) La segunda parte de este capítulo está dedicada al análisis de las metas de gastos consolidados. La proyección de los gastos corrientes, toma en cuenta de modo explícito las consecuencias de los programas de educación y salud. Los objetivos del programa de educación primaria prevén que, hacia 1966, se disponga de facilidades para impartir a toda la población en edad escolar un ciclo mínimo de educación primaria de 4 años. Después de 1966, se ha previsto que se dedique atención creciente al desarrollo de la educación secundaria especial y universitaria. En materia de salud pública, se han considerado los gastos anuales que demandará el sostenimiento de los nuevos hospitales, centros de salud, etc., que se construirán en el país hasta 1970. El resto de los gastos corrientes se estimó para cada uno de los grandes niveles de Gobierno, sobre la base de las tendencias del período 1950 a 1959. Se han mantenido, en general, las tasas de crecimiento históricas aún cuando el ritmo de desarrollo del país, previsto dentro del programa, es apreciablemente mayor que el que corresponde al período histórico mencionado. Las previsiones de gastos corrientes son por lo tanto, relativamente prudentes.

Las proyecciones de inversión se apoyaron hasta donde fue posible en planes y proyectos conocidos. Los problemas respectivos debieron resolverse de modo diferente para el quinquenio más próximo y para el resto de la década. Para los primeros cinco años se cuenta con un acopio de informaciones

⁷ En el Capítulo 2, ya mencionado, se ha señalado brevemente ciertos procesos que afectarían de modo significativo la evolución económica de Colombia y por ende a los resultados del Gobierno General.

correspondientes al Gobierno Nacional, los Institutos Descentralizados, y aún para ciertas entidades al nivel Departamental y Municipal. Para el período comprendido entre los años de 1966 y 1970 la cantidad de material básico disponible es mucho menor. Ello ha obligado a presentar el programa en términos menos precisos aunque el conocimiento de los objetivos del desarrollo y del grado en que esos objetivos han sido alcanzados hasta 1965, permiten deducir ciertas prioridades generales aplicables a los años restantes del decenio. Las inversiones del Gobierno Nacional se calcularon tomando como punto de referencia el Plan Cuatrienal de inversiones públicas, incluyendo ciertas revisiones previstas para 1961-1964, así como las estimaciones preliminares para 1965. Según se expresa en el capítulo respectivo, este Plan incluye esencialmente a las entidades que reciben recursos del presupuesto Nacional y algunas otras entidades para las cuales se dispone de información estadística sobre los planes de inversión, Las previsiones de inversión contenidas en el Plan Cuatrienal se completaron con estimaciones para las entidades no incluidas en el mismo.

b) En la Cuarta parte del capítulo se analiza el esquema de financiamiento de los gastos del Gobierno General.

Los ingresos corrientes consolidados se estimaron en forma separada para ciertos rubros de particular significación, esto es, los impuestos a los réditos, aduanas, al consumo y ciertos ingresos departamentales y municipales, y estimaciones globales para los demás recursos. Los ingresos de capital fueron estimados por diferencia entre las necesidades totales de financiamiento y los ingresos corrientes de Gobierno. Los recursos del crédito fueron, a su vez clasificados en recursos del crédito externo y recursos del crédito interno; la cuantía de los primeros se relacionó con las tendencias previsibles en la balanza de pagos del país, mientras que los segundos fueron cuantificados como cifra residual. Estas proyecciones permitieron también estimar los servicios de la deuda pública externa e interna durante el período de proyección.

c) Las proyecciones de ingresos corrientes y recursos del crédito, de gastos corrientes y de capital, cierran el esquema global de las finanzas del Gobierno General. Sin embargo, los resultados financieros se estimaron en forma separada para cada uno de los grandes niveles de Gobierno Nacional, Departamental y Municipal. En una cuarta parte del capítulo se comentan las tendencias en la situación financiera de los diferentes niveles, con relación al conjunto del Gobierno General.

d) Una vez analizado el esquema financiero del Gobierno General, en la quinta parte de este capítulo se describen sucintamente las consecuencias más salientes de la evolución de las finanzas públicas sobre la economía en su conjunto. En este sentido, se ha puesto especial énfasis en los siguientes aspectos: la contribución del sector gubernamental al crecimiento de la demanda final interna de bienes y servicios; del producto bruto interno y de la ocupación y la participación de este sector a la formación de capital fijo.

Los párrafos anteriores se limitan a reseñar los aspectos metodológicos de alcance más general. No se ha estimado oportuno referirse en este lugar a algunos otros aspectos, que se consignan a lo largo del texto, y se refieren a puntos específicos.

B — LAS METAS DEL GASTO DEL GOBIERNO GENERAL

Los gastos del Gobierno General deberán elevarse en forma cuantiosa para que correspondan al ensanchamiento de las actividades de la Administración pública en relación con el programa de desarrollo y al crecimiento natural de esas actividades por efecto del aumento de población y del proceso de urbanización.

El Cuadro VI-29 resume las metas globales del gasto del Gobierno General en los años 1964 y 1970, en comparación con los niveles alcanzados en el año base de 1959. Los gastos consolidados totales pasarán de 2.735 millones de pesos en 1959 a 4.949 millones en 1964 y 7.313 millones en 1970.

La importancia de los gastos consolidados totales dentro del Producto Bruto Interno, que fue del 12.5% en 1959, deberá alcanzar 17.2% en 1964 y 18.2% en 1970.

C U A D R O VI — 29
GASTOS CONSOLIDADOS DEL GOBIERNO GENERAL
— Millones de pesos de 1958 —

	C U A N T I A				P O R C I E N T O			
	1959	1961	1964	1970	1959	1961	1964	1970
Gastos corrientes:								
a) Gastos de consumo:	1.273	1.410	1.835	2.512	46.5	37.8	37.1	34.4
Remuneraciones	967	1.020	1.362	1.838	35.3	27.3	27.5	25.2
Compra de bienes y servicios	306	390	473	674	11.2	10.5	9.6	9.2
b) Gastos de transferencia:	272	408	631	966	10.0	10.9	12.7	13.2
Intereses de la deuda pública	64	114	263	459	2.3	3.0	5.3	6.3
Otras transferencias	208	294	368	507	7.7	7.9	7.4	6.9
Total de Gastos corrientes	1.545	1.818	2.466	3.478	56.5	48.7	49.8	47.6
Gastos de capital								
Inversión real directa	888	1.630	2.188	3.226	31.7	43.6	44.2	44.1
Otras inversiones	94	48	60	102	3.4	1.3	1.2	1.4
Amortización de la deuda pública	229	240	235	507	8.4	6.4	4.8	6.9
Total de gastos de Capital	1.191	1.918	2.483	3.835	43.5	51.3	50.2	52.4
Total de Gastos	2.736	3.736	4.949	7.313	100.0	100.0	100.0	100.0

Producto Bruto Interno, que fue de 12.5% en 1959, deberá alcanzar 17.2% en 1964 y 18.2% en 1970. El ritmo de crecimiento de los gastos, durante el período que se está analizando no es uniforme. El cuadro VI-30 indica que la tasa anual de aumento para el total de gastos es de 16.9% para el período 1959-1961, y se reduce progresivamente al 9.9% durante el trienio 1961-1964 y a 6.8% en 1964-1970. El menor ritmo del crecimiento del gasto público después de 1961 se debe al juego de múltiples factores, que se analizarán en detalle en los párrafos que siguen. Es importante sin embargo destacar que la expansión registrada en 1959-1961 obedece de modo principal

al crecimiento de los gastos de inversión expresados en el Plan de Inversiones Públicas Nacionales: de modo que la inversión del Gobierno General arroja una tasa anual media de crecimiento en esos años del 32.9% anual, que lleva a duplicar en términos absolutos, la cuantía de las inversiones durante el trienio. Otro elemento importante en la determinación del ritmo de crecimiento del gasto público lo constituyen los gastos de consumo que comprenden las remuneraciones pagadas por el Gobierno a su personal y la compra de bienes y servicios de consumo, los cuales crecerían entre 1961-1964 a razón de 9.1% anual, tasa que es un 80% mayor que la del 5.3% registrada entre 1959 a 1961. Este aumento acelerado de los gastos de consumo se debe esencialmente a la implantación de los programas de funcionamiento en materia de educación primaria y de salud, que se reflejan en la elevación de los gastos en personal y de las compras de bienes, (además de los gastos de inversión para la construcción de escuelas y facilidades hospitalarias ya considerados dentro de la inversión pública). Un tercer elemento de significación dentro del gasto público total es el exigido por el servicio de la deuda pública —intereses más amortizaciones— el cual aumenta durante todo el período estudiado, pero principalmente en la última parte del mismo. Se debe este aumento al crecimiento de la deuda del Gobierno General ocasionado por la elevación de sus gastos de inversión. Como consecuencia de las tendencias esbozadas en los párrafos anteriores, la estructura de los gastos del Gobierno General sufrirá apreciables modificaciones. Los gastos de consumo perderán importancia constantemente, pues de 46.5% del total a que ascendían en 1959 se reduciría al 34.4% en 1970. La tendencia contraria se observa en los gastos de inversión, como consecuencia de la expansión de la inversión real directa, que llegaba a sólo 31.7% del total en 1959 deberá representar 44.1% en 1970. Los pagos de interés y de amortización se elevarán del 10.7% del total de 1959 a 13.3% en 1970. En conjunto, deberá verificarse una traslación significativa, en términos relativos, de los gastos corrientes a gastos de capital: éstos últimos, que eran menos de la mitad del total en 1959, deberán ascender a 52.4% en 1970.

1. Gastos de consumo

Los gastos de consumo del Gobierno General fueron de 1.273 millones de pesos en 1959 y se estiman en 1.410 millones en 1961; las proyecciones correspondientes ascienden a 1.835 millones en 1964 y 2.512 millones en 1970.

C U A D R O VI — 30

GASTOS CONSOLIDADOS DEL GOBIERNO GENERAL
Tasas anuales acumulativas de crecimiento

	1959 61	1961 64	1959 64	1964 70
Gastos de consumo	5.3	9.1	7.5	5.4
Intereses de la deuda pública	33.5	32.5	32.5	9.8
Otras transferencias	18.8	7.7	12.0	5.5
Total de gastos corrientes	8.4	10.6	10.0	6.0
Inversiones	32.9	10.3	18.4	6.8
Amortización de la deuda pública	2.4	0.7	0.5	13.8
Total de gastos	16.9	9.9	12.6	6.8

El componente más importante de los gastos de consumo lo constituyen las remuneraciones al personal de la administración. En este aspecto, la proyección de los gastos para 1964 y 1970 toma en cuenta explícitamente el aumento de personal docente y de salud que resulta de los programas de desarrollo respectivos. Los objetivos en materia de educación incluyen la provisión de facilidades para ofrecer un ciclo mínimo de cuatro años de educación primaria a toda la población del país en edad escolar; en lo que toca a salud, el objetivo más importante del programa es el de aumentar la dotación de camas hospitalarias de 2.7 por mil habitantes a 4.0 camas, entre 1959 y 1970. Al mismo tiempo, deberá reforzarse la dotación de los hospitales existentes a fin de permitir una mejor utilización de las camas en servicio. No se ha hecho proyección explícita de los demás gastos en personal, sino más bien se ha previsto que esos gastos aumenten a un ritmo similar al del periodo histórico, a pesar de las mayores responsabilidades que le incumben al Estado como consecuencia del programa de desarrollo económico. Se trata por lo tanto de una hipótesis prudente de crecimiento que implícitamente tiene en cuenta las posibilidades de mejorar la eficiencia de los servicios administrativos del Gobierno.

La compra de bienes y servicios de consumo crecería, según las proyecciones, de 306 millones de pesos en 1959 a 674 millones en 1970. De los Cuadros VI-29 y VI-30 se infiere que la tasa de crecimiento de estos gastos es ligeramente superior a las de las remuneraciones del personal, como reflejo de una política que intenta mejorar el suministro de elementos de trabajo al personal administrativo. En efecto, la proporción de las remuneraciones por bienes y servicios era de 31.6% en 1959, cifra ésta muy moderada y que expresa la política de austeridad seguida durante los últimos años de la década pasada en la adquisición de esos bienes y servicios. Se estima que esa proporción debería elevarse para atender adecuadamente a las necesidades que se derivan de los programas de educación y salud, así como de los requerimientos de las campañas de fomento agropecuario, minero y otras que están a cargo del Gobierno General. Por lo tanto se ha aceptado que la proporción antedicha se elevará gradualmente, hasta llegar a 36.7% en 1970, cifra comparable con la del período histórico.

En conjunto, los gastos de consumo deberán crecer moderada mente en relación con el Producto Bruto Interno de la economía; de 5.8% a que ascendían en 1959 pasarían a 6.4% en 1964 para luego reducirse a 6.2%, en 1970. Los servicios que el Gobierno presta a la sociedad absorberían, por lo tanto, una parte ligeramente mayor del producto de la economía. La intensificación de los gastos de consumo del Gobierno que están destinados a atender necesidades imperiosas de carácter social, en beneficio de las grandes masas de población del país, constituye uno de los caminos por los cuales las finanzas públicas contribuirán a una redistribución del ingreso real.

2. Gastos de transferencias

Los gastos de transferencia del Gobierno General, según se anota en el Cuadro VI-29, ascendieron a 272 millones de pesos en 1959. El crecimiento hasta 1961 ha sido rápido, con un total de 408 millones de pesos. El programa de desarrollo prevé que el crecimiento continuará a un ritmo un poco más lento en los años siguientes, debiendo llegar a 966 millones de pesos en 1970.

En conjunto, estos gastos aumentarán su importancia dentro del conjunto del gasto público, pues de 10.0% en 1959 crecerán gradualmente hasta llegar a 13.2% en 1970. El aumento en la importancia de las transferencias se debe al crecimiento de los intereses de la deuda pública, que deberían pasar de 2.3% a 6.3% entre 1959 y 1970. Las demás transferencias, incluyendo subsidios, si bien aumentarían en términos absolutos, reducirían gradualmente su importancia dentro del total de gastos de 7.7% en 1959 a 6.9% en 1970.

Esta tendencia refleja ciertos supuestos de política económica. Los subsidios han crecido intensamente entre 1959 y 1961, año en que ascendieron a 86,9 millones de pesos por efecto de los déficit de las Empresas Públicas; sin embargo, se ha previsto que esos subsidios permanecerán constantes en una cifra de 95 millones de pesos. Las demás transferencias, que en su mayor parte consisten en aportes provisionales y ayudas a las entidades privadas de educación, ascendían a 197.6 millones de pesos en 1961 y se ha proyectado un crecimiento gradual hasta llegar a 390.7 millones de pesos en 1970. Las estimaciones anotadas implican una política de relativa contención en esas erogaciones; en particular, los subsidios a empresas públicas deberían estabilizarse y luego decrecer gradualmente a impulsos de una política de saneamiento de las finanzas de tales entidades. Sin embargo, los subsidios al sector privado probablemente se incrementen como reflejo de la política de fomento a la producción, incluyendo eventualmente subsidios directos a la exportación a que se ha hecho referencia en el Capítulo 2. En conjunto, por lo tanto, no se ha juzgado prudente alterar los totales. En cuanto a los aportes provisionales, se ha estimado que crecerían en proporción directa al producto bruto de la economía.

3. Gastos de inversión real

Dentro de las grandes categorías del gasto público, el aumento más significativo, tanto en términos absolutos como relativos, se produce en las inversiones reales. Las previsiones del programa indican que el monto anual de estas inversiones deberá aproximadamente cuadruplicarse entre 1959 y 1970. El aumento más intenso en la inversión real se produce entre 1959 y 1961, en que esos gastos se duplican por efecto de la elaboración del Plan Cuatrienal de Inversiones Públicas Nacionales.

Según se ha hecho notar en párrafos anteriores, la inversión real directa del Gobierno General deberá llegar a 44.1% del total de los gastos consolidados del Gobierno, hacia el final de la década. También deberá aumentar en forma apreciable la importancia de la inversión real fija del

Gobierno dentro de la inversión bruta total de la economía; la proporción correspondiente, que era de 24.5% en 1959 se elevará a 32.9% en 1964 y 35.6% en 1970.

Estas cifras ponen de relieve la magnitud del esfuerzo que el Gobierno se propone realizar para contribuir a la creación de capital fijo del país y contribuir al cumplimiento de las metas de desarrollo económico y social que le competen dentro de la economía colombiana. Es por lo tanto de interés examinar, con cierto detalle, la composición y estructura de la inversión pública, tanto en relación con la actividad del Gobierno General como en sus consecuencias en el resto de la economía. El Cuadro VI-31 consigna las previsiones de la inversión real directa del Gobierno clasificadas por grandes rubros. Las cifras respectivas reflejan los objetivos de política de desarrollo a que se acaba de hacer referencia.

Los objetivos de desarrollo social acelerado tienen su expresión en el rápido crecimiento de las inversiones públicas respectivas, que se quintuplican prácticamente entre 1959 y 1970. Contrasta este crecimiento acelerado con la expansión relativamente más moderada de las inversiones en desarrollo económico, que suben más de tres veces y media durante el mismo período. Esto significa un cambio apreciable en la estructura de la inversión pública real; las inversiones de desarrollo social y urbano representaban un 29.9% del total de la inversión real directa en 1959 y, de acuerdo con las proyecciones del Cuadro VI-33, su importancia se habrá elevado hasta 36.3% en 1964 y 37.0% en 1970; en tanto, las inversiones de desarrollo económico de crecerán relativamente a pesar del crecimiento absoluto de las mismas, desde 63 en 1959 a 58.7% en 1964 y 58.5% en 1970. Finalmente, la inversión de carácter administrativo consistente en edificios públicos, validos y equipo para la administración pública decrecerá en importancia de 6.3% a 4.5% durante el decenio.

CUADRO VI — 31
RESUMEN DE INVERSIONES DEL GOBIERNO GENERAL 1
(Millones de pesos de 1958)

	CUANTIA				POR CIENTO			
	1959	1961	1964	1970	1959	1961	1964	1970
Inversión real directa total	813.1	1.629.7	2.187.8	3.226.1	84.5	97.1	97.3	96.9
Inversión de Desarrollo Económico	519.0	1.025.3	1.284.7	1.897.7	53.9	61.1	57.1	56.7
Inversión de Desarrollo Social y Urbano	242.7	526.5	794.7	1.193.4	25.2	31.4	35.3	35.9
Inversión Administrativa	51.4	77.9	108.4	145.0	5.4	4.6	4.9	4.3
Inversión indirecta	37.1	27.4	32.0	56.7	3.9	1.6	1.4	1.7
Inversión Financiera 1	111.4	21.3	28.2	44.8	11.6	1.3	1.3	1.4
Total de Inversiones	961.6	1.678.4	2.248.0	3.327.6	100.0	100.0	100.0	100.0

1 No incluye amortizaciones de la deuda pública.

C U A D R O VI — 32

RESUMEN DE INVERSIONES DEL GOBIERNO GENERAL

Tasas acumulativas anuales de crecimiento

	1959 61	1961 64	1959 64	1964 70
Inversión Real Directa Total	41.6	10.6	21.8	6.7
Inversión de desarrollo económico	40.5	7.7	19.9	6.6
Inversión de desarrollo social y urbano	47.1	14.5	26.7	7.1
Inversión administrativa	23.1	11.6	16.1	5.0
Inversión Indirecta	—14.0	5.3	— 2.7	10.2
Inversión Financiera	—56.3	9.8	—24.0	8.0
Total de Inversiones	32.0	10.4	18.5	6.7

4. Inversión de desarrollo social y urbano

Dentro de las inversiones de desarrollo social, se prevén esfuerzos considerables en todos los rubros. En especial, la inversión en vivienda, educación, salud y alcantarillados deberá crecer en forma sumamente rápida por efecto de la aplicación de los planes respectivos. Las prioridades de las inversiones de desarrollo social y urbano, de acuerdo con las hipótesis de trabajo adoptadas, deberán evolucionar gradualmente entre 1959 y 1961; el esfuerzo más intenso se dirige hacia la construcción de viviendas, acueductos y alcantarillados. Estos gastos continuarán creciendo, de modo más moderado entre 1961 y 1964; pero la expansión más intensa en esos años se operará en las construcciones escolares. Después de 1964, en cambio, los gastos en salud continuarían en rápido ascenso, en tanto que los rubros anteriores reducirían su ritmo de crecimiento.

Las prioridades generales que acaban de describirse se reflejan en las tendencias de los gastos respectivos. Entre 1959 y 1961, las inversiones en construcción de viviendas urbanas pasan de 49.8 millones de pesos a 187.5, lo que representa un aumento relativo de este rubro de 6.1 a 11.5% del total de la inversión pública. En los años siguientes esas inversiones continúan creciendo en términos absolutos, pero a un ritmo más lento, y su importancia dentro del total decrece. Relacionadas estrechamente con la inversión en vivienda se encuentran las inversiones en acueductos y alcantarillados, cuyo ritmo de crecimiento es comparable al de aquéllas: de 55.8 millones en 1959 las inversiones en acueductos y alcantarillados se elevan a 132.4 millones de pesos en 1961, lo cual aumenta la importancia de estas inversiones de 6.9% a 8.1 durante ese lapso. Entre 1964 y 1970, esas inversiones seguirán en aumento, aunque su aceleración relativa irá decreciendo, lo que reducirá su importancia dentro del total de la inversión, en 1970, a 7.5%.

Las inversiones en educación, con 28.8 y 43.3 millones de pesos en 1959 y 1961, respectivamente, representaron en cada uno de estos años una proporción modesta del total de inversión pública, que es de 2.7% en 1961. La alta prioridad que el Gobierno da al impulso de la educación primaria, hace que las inversiones en educación se eleven a 150.7 millones de pesos en 1964 y 223.5 millones en 1970, con lo cual la importancia de estas inversiones en el

total crece a 6.9%. En el período 1961-1965, el esfuerzo principal se concentra en la construcción de aulas adicionales, especialmente en las zonas rurales necesarias para cumplir el objetivo de dotar a todos los niños en edad escolar de un mínimo de cuatro años de educación primaria hacia 1966. Para los años siguientes, hasta 1970, no se ha hecho una proyección detallada acerca del destino de las inversiones en educación: se ha supuesto que en el campo de la educación primaria las inversiones se dirigirán principalmente a la construcción de nuevas aulas para atender el crecimiento vegetativo de la población escolar y a la reconstrucción de locales anticuados o insuficientes. Se prevé, sin embargo, que una parte creciente de las inversiones se orientará hacia la construcción de locales de enseñanza secundaria, universitaria y especial para mejorar las oportunidades de educación en esos campos.

CUADRO VI — 33
INVERSIÓN REAL DIRECTA DEL GOBIERNO GENERAL EN DESARROLLO
SOCIAL Y URBANO

	C u a n t í a				P o r c i e n t o d e l a I n v e r s i ó n r e a l d i r e c t a			
	1959	1961	1964	1970	1959	1961	1964	1970
(Millones de pesos de 1958)								
Educación	28.8	43.3	150.7	223.5	3.5	2.7	6.9	6.9
Salud	14.0	44.6	68.6	154.6	1.7	2.7	3.1	4.8
Acueducto y alcantarillados	55.8	132.4	197.1	242.3	6.9	8.1	9.0	7.5
Viviendas	49.8	187.5	202.5	315.9	6.1	11.5	9.3	9.9
Hoteles y piscinas	1.4	2.5	3.8	6.2	0.2	0.1	0.2	0.2
Parques y avenidas	43.0	48.5	71.0	108.0	5.3	3.0	3.2	3.3
Obras varias desarrollo urbano	49.9	67.7	101.0	132.9	6.2	4.2	4.6	4.4
Total	242.7	526.5	794.7	1,193.4	29.9	32.3	36.3	37.0

Las inversiones en salud pública ascendían a sólo 14.0 millones de pesos en 1959 para elevarse a 44.6 millones de pesos en 1961. Se ha estimado que el crecimiento de esas inversiones seguirá gradualmente hasta 1964 en que ascenderían a 68.6 millones de pesos. En el período 1965-1970 sin embargo, esas inversiones se duplicarían para llegar al final de la década a 154.6 millones de pesos. En comparación con el total de la inversión pública, experimentarían un crecimiento sostenido de 1.7% en 1959 a 2.7% en 1961 para subir a 4.8% en 1970.

Otro rubro de relativa importancia dentro de la inversión en desarrollo social y urbano está constituido por los parques y avenidas y las obras varias de desarrollo urbano; en conjunto, ascendían a 92.9 millones de pesos en 1959 y a 116.2 millones de pesos en 1961. Estas obras que en su gran mayoría son de responsabilidad municipal, absorberían una cuota decreciente de la inversión pública total, pues de 11.5% en 1959 se contraen a 7.2% en 1961, y representan tan 7.7% en 1970.

5. Inversión de desarrollo económico

El Cuadro VI-34 consigna un resumen de la inversión en desarrollo económico por grandes rubros, según el destino de esos gastos. Durante todo el decenio predominarían las inversiones relacionadas con el desarrollo de los transportes, y con la provisión de energía. Esos dos rubros constituyen más del 90 de las inversiones en desarrollo económico en 1959. Si bien su importancia seguirá siendo predominante, tiende a reducirse gradualmente, al 86.4% en 1961, para llegar a 75.8% en 1970.

El cambio de estructura se debe especialmente al crecimiento relativamente lento de las inversiones en transportes, en comparación con otros rubros de inversión pública. A este resultado contribuyen, entre otras, las siguientes causas: en primer lugar, la terminación del Ferrocarril del Atlántico en 1961, reducirá en forma apreciable las inversiones correspondientes a ferrocarriles puesto que, a partir de 1962, esas inversiones se reducen principalmente a partidas para la rehabilitación de la red existente y reposición del equipo y construcciones; ello hace que dichas inversiones en ferrocarriles decrezcan su cuota de 11.4% del total en 1959 a 10.1% en 1961, y luego a 2.8 y 1.8% en 1964 y 1970. Las inversiones en carreteras, en términos absolutos, aumenta 35 millones de pesos entre 1959 y 1961, lo que baja la importancia de estas inversiones dentro del total, de 36.2 a 20.2%; el crecimiento de estos gastos en los años posteriores a 1961 sólo aumenta la cuota dentro del total de inversión real del gobierno a 21.9 y 21.1% en 1964 y 1970, respectivamente. Las inversiones en navegación y puertos, y en aeródromos, así como las destinadas al transporte urbano (principalmente en equipo de transporte), son rubros relativamente pequeños dentro de la inversión total del Gobierno. Se estima que las inversiones en aeródromos crecerán a un ritmo lento, mientras que los de navegación y puertos aumentarían muy rápidamente después de 1961.

CUADRO VI - 34
INVERSION REAL DIRECTA DEL GOBIERNO GENERAL EN DESARROLLO
ECONOMICO

	C U A N T I A				P O R C I E N T O D E L A I N V E R S I O N R E A L D I R E C T A			
	1959	1961	1964	1970	1959	1961	1964	1970
	(Millones de pesos de 1958)							
Transportes	417.1	535.2	603.4	824.2	51.3	32.8	27.5	25.6
Navegación y puertos	11.2	14.3	35.4	47.8	1.4	0.9	1.6	1.5
Aeródromos	18.2	24.5	22.9	33.2	2.2	1.5	1.0	1.0
Carreteras	294.7	329.0	478.7	679.1	36.2	20.2	21.9	21.1
Ferrocarriles	92.6	164.4	61.4	57.1	11.4	10.1	2.8	1.8
Transporte urbano	0.4	3.0	5.0	7.0	0.1	0.2	0.2	0.2
Energía	63.1	351.0	446.8	606.4	7.8	21.5	20.3	18.3
Agropecuaria	10.6	42.2	112.7	268.7	1.3	2.6	5.2	8.3
Riego y desecación	-	6.6	56.9	197.0	-	0.4	2.6	6.1
Otras	10.6	35.6	55.8	71.7	-	2.2	2.6	2.2
Minería	0.4	1.5	15.4	26.1	-	0.1	0.7	0.8
Industria manufacturera	4.3	24.5	23.0	32.8	0.5	1.5	1.1	1.0
Telecomunicaciones	19.6	43.2	47.3	76.4	2.4	2.7	2.2	2.4
Mercados, mataderos, pabellones carne	3.9	27.7	36.1	53.1	0.5	1.7	1.7	1.6
Total	519.0	1.025.3	1.284.7	1.837.7	63.8	62.9	58.7	58.5

Como ya se ha hecho notar al principio de este capítulo, las estimaciones de las inversiones del Gobierno General se basan en el Plan Cuatrienal de Inversiones Públicas Nacionales suplementadas por proyecciones de obras departamentales y municipales. De modo que las tendencias de las inversiones en transportes, al igual que en otros rubros, en términos absolutos y relativos, expresan principalmente las prioridades contenidas en el Plan, tanto en lo que respecta a su relación con el conjunto de la inversión pública, como a lo relacionado con la estructura de las inversiones en transportes propiamente dichas. En particular, en las estimaciones hasta 1965 están implícitos los criterios en cuanto a ritmo de ejecución de programas de carreteras, a la selección de los tramos que se deben construir o pavimentar, como también a las especificaciones de las obras. Se asigna la máxima prioridad a la terminación de la red de carreteras troncales y de ciertas carreteras secundarias ya iniciadas y en un estado avanzado de ejecución. También se considera importante la ejecución de caminos vecinales, dentro del régimen del "Fondo de caminos vecinales" recientemente establecido por el Congreso, y que se vincula en forma directa con la ejecución de la Ley de Reforma Agraria; sin embargo, éstas últimas estimaciones son necesariamente preliminares, pues todavía no se han precisado los términos de la aplicación de dicha Ley. Cabe esperar que los resultados del estudio general del transporte que está terminando la misión extranjera contratada por el Gobierno, podrían conducir a modificar los criterios en que se basan las estimaciones antes referidas, lo que variaría los montos consignados en el presente capítulo.

Las inversiones en energía están entre los rubros que más intensamente crecen durante el período analizado: contra 63.1 millones de pesos a que llegaban en 1959, esos gastos se elevan a 351.0 millones en 1961 para llegar a 606.4 millones de pesos en 1970. Por lo tanto su importancia relativa pasa de 7.8% de la inversión pública total en 1959 a 21.5% en 1961 para decrecer a 18.3% en 1970. La expansión hacia 1961, que se mantiene hasta 1964, con respecto al año base de 1959, expresa la política del Gobierno de hacer frente a los déficits de aprovisionamiento de energía eléctrica que se han manifestado en años recientes, en que el crecimiento de la capacidad instalada fue insuficiente para hacer frente a un aumento rápido de la demanda resultante del desarrollo económico del país y del crecimiento del consumo doméstico. En el período 1962 a 1970, el crecimiento de dichas inversiones será más gradual llegando a un máximo de 606 millones en el último de esos años. En síntesis, se prevé que la capacidad instalada en las empresas de servicio público deberá pasar de 629 miles de kws., en 1958 a 2.591 miles de kws., en 1970. Esta previsión puede considerarse como mínima, pues además del crecimiento de capacidad de las empresas de servicio público, las proyecciones sectoriales consideran también un moderado aumento de la capacidad de autogeneración, principalmente en empresas industriales y mineras. Sin embargo, esta solución no parece la más aconsejable, en la medida en que las empresas de servicio público pudieran hacer frente a la totalidad de la demanda industrial y comercial. Las proyecciones llevan implícita también una hipótesis en cuanto a la naturaleza de las obras: esto, es que los programas actuales de Electraguas, de las empresas de energía eléctrica municipales en las grandes ciudades y las

inversiones que están a cargo de la Corporación del Valle de Cauca, continuarán desarrollándose hasta 1970 dentro de especificaciones técnicas más o menos similares a las de los años recientes y de los programas en ejecución. Estos suponen, en particular, la continuación de obras de pequeña y mediana importancia por parte de Electraguas y la ejecución de obras individuales por parte de las empresas municipales en las ciudades más importantes. Ahora bien, no puede de de lado la posibilidad de que el aprovechamiento de los recursos energéticos de Colombia pudiera hacerse en términos más económicos mediante la construcción de obras de gran envergadura, cuya producción de electricidad pudiera luego ser distribuida en zonas de influencia más extensa que en la actualidad. Es decir, que si bien la sustitución de energía de servicio público por la de autogeneración tendería a elevar las inversiones previstas, el cambio de política orientado hacia grandes centrales podría tener un efecto inverso.

La definición de la política energética del Gobierno deberá esperar la terminación de los estudios sectoriales que actualmente se están llevando a cabo por una misión técnica extranjera. A la espera de los resultados de estos estudios, las estimaciones de inversión mencionadas en párrafos anteriores tienen solamente un carácter ilustrativo, y deben considerarse provisionales. El programa de inversiones contiene un tercer campo de importancia creciente dentro de la inversión total del Gobierno, y que es también de gran trascendencia para el cumplimiento de las metas del programa. Este campo se refiere a las inversiones en riego y desecación, que hasta la fecha han tenido una importancia ínfima dentro de la inversión pública. De acuerdo con las metas del programa agropecuario, se ha previsto que de 6.6 millones de pesos en 1961, llegarían a 197.0 millones en 1970, fecha ésta en que representarían un 6.1% de la inversión total del Gobierno General. El crecimiento de las inversiones de riego se produciría principalmente después de 1964 por la necesidad de realizar estudios detallados de algunos proyectos.

Es posible que un examen más detallado de los recursos hidrológicos y de suelos del país lleve a modificar sustancialmente las estimaciones a que se ha hecho referencia. En particular, está próximo a terminarse un estudio de los recursos hidráulicos de Colombia realizado por personal de la Comisión Económica para la América Latina de las Naciones Unidas. Los estudios de suelos que se realizan en la actualidad contribuirán con material adicional valioso para determinar las posibilidades de riego y desecación. En cada uno de los años de 1959-1970 el transporte, la energía y el riego y desecación representan entre el 80 y el 95% del total de las inversiones en desarrollo económico. El resto de estas inversiones se relaciona con proyectos en los campos de la industria fabril, la minería, las comunicaciones y ciertos rubros de menor importancia. Estas inversiones, en su conjunto, tienen una fuerte tendencia ascendente entre 1959 y 1961 para luego crecer a un ritmo parecido al de la inversión pública total. En materia de minería, los gastos consignados en el Cuadro VI-34 se refieren principalmente a los programas de reconocimiento y análisis de recursos minerales, excluyendo el petróleo, que son básicos para poder fijar las posibilidades mineras del país, encausar las

inversiones privadas y públicas hacia la explotación de esos recursos y determinar la política económica del Gobierno en esta materia. Se han incluido en el programa inversiones relacionadas con la construcción de mercados y mataderos, con el objeto de mejorar el expendio de este producto en condiciones económicas y sanitarias adecuadas, tanto para proteger al consumidor como para estimular la demanda y contribuir así al desarrollo de la ganadería colombiana.

C – FINANCIAMIENTO DE LOS GASTOS DEL GOBIERNO GENERAL

Dentro de las hipótesis de trabajo comentadas en la primera parte de este capítulo, la cuantía de los recursos que debería movilizar el Gobierno, para financiar sus compromisos financieros, está de terminada por la magnitud de los gastos totales. Así, los ingresos consolidados, que llegaban a 3.026 millones en 1959, deberán elevarse a 3.736 millones en 1961, a 4.949 millones en 1964, y a 7.313 millones en 1970.

Los ingresos corrientes, tributarios y no tributarios constituyen la parte más importante de los ingresos consolidados del Gobierno General. Según se observa en el cuadro VI-35, estos ingresos representaron un 88.7% del total de los ingresos en 1959 y 81.2% en 1961. En 1964, los ingresos corrientes serán de una importancia similar; hacia 1970 se estima que deberían llegar a 89.6% del total. La significación financiera y económica de los ingresos corrientes se deriva de tres factores principales: en primer lugar constituyen, en conjunción con los gastos corrientes del Gobierno, uno de los determinantes decisivos del ahorro público. En segundo término, la política tributaria es un instrumento potencial de gran importancia para orientar la dirección y magnitud de la actividad económica del sector privado dentro de canales congruentes con las metas del desarrollo económico del país; en tercer lugar, los recursos ordinarios son un instrumento para influir en la distribución del ingreso nacional. Estos tres elementos se han tenido en cuenta al formular las proyecciones de la tendencia y magnitud de dichos ingresos. El resto de los ingresos consolidados dentro del esquema financiero del Gobierno consiste en recursos del crédito. Estos son una proporción relativamente reducida del total. Sin embargo, su significación dentro de la dinámica del programa de desarrollo, va mucho más allá que su importancia numérica. En efecto, según se ha hecho notar en el capítulo 2 del programa, en relación con la balanza de pagos, al Gobierno General le cabe la responsabilidad de obtener la mayor parte de los créditos externos que demanda la financiación del programa general de desarrollo y de orientar el destino de dichos créditos en coordinación con la política de desarrollo. De ahí que la política de crédito externo sea uno de los elementos claves del Programa.

1. Ingresos corrientes: política tributaria

Al estimar la cuantía y composición de los ingresos corrientes, se tomaron en consideración dos objetivos principales: el primero, de carácter macroeconómico, es el de lograr un alza progresiva en el coeficiente de ahorro

con respecto al ingreso nacional. De acuerdo con la discusión relacionada con el financiamiento de la inversión, contenida en el Capítulo 2 del Programa, es deseable que, como uno de los medios de lograr dicho objetivo, el Gobierno General aumente su cuota de ahorro dentro de los recursos totales para el financiamiento de la inversión bruta interna.

El segundo objetivo, de carácter fiscal, que configura la política tributaria, lo constituye el ritmo de crecimiento de la deuda pública y de los servicios correspondientes. Cabe anotar que el rápido crecimiento de los gastos públicos y, en especial, de los gastos de inversión, hace inevitable, dentro de criterios razonables, que el Gobierno deba recurrir al crédito interno y externo, en cantidades apreciables, especialmente durante la primera parte de la década. Se espera que en los últimos años del decenio, este recurso se haga cada vez menos necesario, porque el ahorro público tendrá mayor capacidad para financiar los gastos de capital. Entre tanto, los servicios de la deuda pública se irán incrementando como consecuencia del crecimiento de esta última. Se estima que conviene fijar un criterio de prudencia acerca del crecimiento de dichos servicios, en relación con el monto de los ingresos corrientes del Gobierno, de modo que se eleve la cuota de los ingresos que pueden destinarse al financiamiento de los gastos de carácter económico, social y administrativo del Gobierno al propio tiempo, no es inoportuno recordar que el crecimiento de los servicios de la deuda pública introduce en las finanzas del Gobierno Nacional un elemento de inflexibilidad que, en el corto y mediano plazo, debe vigilarse atentamente para tratar de reducirlo en la medida posible. Ese elemento de inflexibilidad incide también sobre la estructura de la balanza de pagos cuando, como es el caso en este Programa de desarrollo, se postula un recurso al crédito externo de magnitud apreciable.

C U A D R O VI — 35
INGRESOS CONSOLIDADOS DEL GOBIERNO GENERAL
(millones de pesos de 1958)

	Cuantía				Por Ciento			
	1959	1961	1964	1970	1959	1961	1964	1970
Ingresos corrientes:								
Ingresos tributarios	2.333	2.517	3.407	5.518	77.1	67.4	68.9	75.4
Tributación existente	2.333	2.517	3.210	4.557	77.1	67.4	64.9	62.3
Nuevos tributos	-	-	197	961	-	-	4.0	13.1
Ingresos no tributarios	351	517	632	1.038	11.6	13.8	12.7	14.2
Total	2.684	3.034	4.039	6.556	88.7	81.2	81.6	89.6
Ingresos de capital								
Recursos del crédito interno	-	208	345	577	-	5.6	7.0	7.9
Recursos del crédito externo	-	494	565	180	-	13.2	11.4	2.5
Total	342 ¹	702	910	757	11.3	18.8	18.4	10.2
Total de ingresos	3.026	3.736	4.949	7.313	100.0	100.0	100.0	100.0

1 Incluye \$ 64 millones de recursos del balance del tesoro.

C U A D R O VI — 36

INGRESOS CONSOLIDADOS DEL GOBIERNO GENERAL
Tasas anuales acumulativas de incremento

	1959 61	1961 64	1959 64	1964 70
Ingresos tributarios	3.8	10.3	7.7	8.4
Ingresos no tributarios	21.4	6.9	14.0	8.6
Ingresos de capital	43.5	9.2	21.8	- 3
Total de Ingresos	11.2	9.8	10.7	6.7

A la luz de las consideraciones anteriores, es importante considerar la proporción de los servicios de la deuda pública con respecto a los ingresos corrientes del Gobierno. En el esquema financiero del Gobierno General, esa proporción resulta de 11.3% en 1964 y de 1 en 1970, con un alza moderada con respecto al nivel de 10.9% registrada en 1959.

Además de los criterios mencionados antes, en cuanto a las metas de ahorro y el peso de los servicios de la deuda, es conveniente considerar otros elementos dinámicos que tienen relación con las bases de la política tributaria. En primer lugar, se recordará, que, tal como se ha anotado en los párrafos relativos a las metas de gastos del Gobierno General, el gasto público se eleva rápidamente entre 1959 y 1964, por efecto de las erogaciones que significan los programas de desarrollo educativo, sanitario y los de fomento de la producción. En cambio los ingresos corrientes del Gobierno, procedentes de las fuentes actuales, se incrementarán a un ritmo más lento. El segundo elemento de estrategia se relaciona con la elevación de la demanda interna de bienes y servicios, que se cuenta entre los estímulos dinámicos para lograr un desarrollo más rápido de la producción nacional. Teniendo en cuenta la significación de este último factor, parece apropiado admitir que el crecimiento más rápido de los ingresos corrientes del Gobierno debería ocurrir durante la segunda parte del decenio.

Las previsiones de ingresos corrientes del Gobierno, contenidas en el Cuadro VI-35, tienen en cuenta las bases de política financiera que se discutieron anteriormente. Los ingresos corrientes consolidados del Gobierno General, que ascendían a 2.684 millones en 1959 y a 3.034 millones en 1961, crecerían a 4.039 millones en 1964 y a 6.556 millones en 1970.

Sin embargo, el crecimiento de los ingresos corrientes, sobre la base de la estructura tributaria y fiscal existente en 1961, sería insuficiente para alcanzar el objetivo de robustecer la posición de ahorro del Gobierno, debido a la baja elasticidad de muchos de esos gravámenes frente al crecimiento del producto e ingreso.

El Cuadro VI-37 revela algunos de los elementos que determinan el resultado relativamente pobre del sistema tributario actual de Colombia, durante el período de proyección, en relación con las necesidades del desarrollo. En primer lugar, los impuestos sobre el comercio de importación, que en 1961 constituyen un 22% de los ingresos corrientes del Gobierno General, deberán crecer en forma relativamente débil, debido a que el proceso

de sustitución de importaciones, a que se ha hecho referencia en el curso de los capítulos iniciales del programa, traerá consigo una contracción de la base del impuesto, proporcional al crecimiento de la economía. Los impuestos indirectos al consumo, así como el producido de los monopolios departamentales, también demuestran un grado bajo de elasticidad, según se ha comentado en el diagnóstico del Gobierno General. Asimismo, ciertos reajustes tributarios recientes reducen el alza de los recursos tributarios: tales son el tratamiento favorable que se da a las rentas del trabajo en la legislación del impuesto sobre la renta y la supresión del impuesto a las exportaciones de café⁸.

Las consecuencias de los factores de inelasticidad tributaria están agravadas por otras características del sistema impositivo de Colombia. En primer lugar, el sistema tributario ha sido estructurado teniendo en cuenta en forma predominante los resultados fiscales más que los económicos, y no siempre se ha considerado suficientemente el efecto de los distintos gravámenes sobre las actividades productivas y el consumo del país. La administración de los impuestos, tal como se ha hecho notar en el diagnóstico, aún adolece de algunas fallas notorias a pesar de los programas realizados en esta materia durante los últimos años. Así, por ejemplo, las exenciones de impuestos de aduana, exenciones que parecen tender a crecer con el tiempo, debilitan aún más el aumento del impuesto. Existen también notorios defectos en la aplicación y administración de los tributos departamentales.

Con miras a alcanzar los objetivos de financiamiento postula dos en el Programa, sería necesario considerar recursos adicionales, de magnitud suficiente para compensar la baja elasticidad de la tributación actual.

Dentro del esquema financiero que se está analizando, las necesidades de recursos adicionales, que se originarían en 1963, serían relativamente moderadas durante los años inmediatos: se ha previsto que en 1964 tales recursos alcanzarían a 197 millones de pesos, equivalentes a 4.0% del total de ingresos. Sin embargo, dichas necesidades irían creciendo en forma acelerada durante la segunda parte del decenio. Así, en 1970 aquellos recursos deberían alcanzar a 961 millones de pesos, que representan un 15.1% de los ingresos totales del Gobierno en ese año. Estas estimaciones implican que la carga tributaria total se elevaría moderadamente de 10.7% del producto bruto interno en 1959, a 13.7% en 1970, cifra muy similar a las obtenidas a mediados del decenio pasado. La casi totalidad del crecimiento en la carga tributaria correspondería a la recaudación de los nuevos recursos adicionales.

Es importante destacar que una parte de los recursos adicionales podría provenir de reajustes en las tasas de los gravámenes ya existentes o de la aplicación de gravámenes nuevos. Existen indudablemente numerosas oportunidades para reformas en la estructura y alcance de la tributación actual. Esos reajustes deberían tener en cuenta de modo muy especial, los

⁸ En este informe por falta de tiempo, no se han ajustado los ingresos corrientes, de acuerdo con la supresión anticipada de este impuesto en 1961, recientemente sancionada por el Congreso.

efectos económicos de los impuestos, al propio tiempo que las consecuencias fiscales, sobre el volumen de la recaudación. Al lado del ajuste de la tributación existente, se ría también necesario considerar la creación de ciertas fuentes adicionales de impuestos.

C U A D R O VI — 37
INGRESOS TRIBUTARIOS
(a precios de 1958)

	1961	1964	1970
Aduanas	555.8	699.0	758.8
Exportaciones	87.4	58.9 ¹	1.3
Consumo	24.3	24.2	25.3
Sellado	57.1	117.9	157.5
Renta	820.8	1.092.3	1.747.7
Otros impuestos existentes	236.5	304.0	471.1
Sub-Total	1.781.9	2.296.3	3.161.7
Nuevos Tributos	-	197.2	961.5
Total	1.781.9	2.493.5	4.123.1
Gobierno Departamental			
Consumo	311.5	366.8	491.9
Producido neto Monopolios Departamentales	122.3	146.7	202.3
Otros	10.9	13.0	16.0
Total Departamental	445.2	526.5	712.2
Gobierno Municipal			
Impuestos y Gravámenes	289.8	386.5	683.1
TOTALES	2.516.9	3.406.5	5.513.4

1 Por razones de tiempo, no se han ajustado las proyecciones de ingresos y de financiación, de acuerdo con la derogación hecha en 1961, del impuesto sobre la exportación de café.

C U A D R O VI — 38
AHORRO DEL GOBIERNO GENERAL
(en millones de pesos de 1958)

	1959	1964	1970
Proyecciones manteniendo invariable la estructura impositiva			
a)- Ingresos corrientes	2.684	3.842	5.595
b)- Gastos corrientes	1.545	2.466	3.478
c)- Ahorro Público	1.139	1.376	2.117
d)- Ahorro público como porcentaje del ahorro nacional bruto	25.7	20.7	21.0
Proyecciones teniendo en cuenta cambios en la estructura impositiva			
a)- Ingresos corrientes	2.684	4.039	6.556
b)- Gastos corrientes	1.545	2.466	3.473
c)- Ahorro Público	1.139	1.573	3.073
d)- Ahorro público como porcentaje del ahorro nacional bruto.	25.7	23.6	30.5

Las recomendaciones concretas sobre esta materia, y, en especial la naturaleza y alcance de los nuevos tributos, deberán basarse en un estudio detallado. Es factible, sin embargo, discutir de modo preliminar algunas posibilidades más salientes. El primer lugar, las modificaciones a la estructura tributaria deberían tener en cuenta los objetivos generales del desarrollo. Uno de estos objetivos consiste en retardar el crecimiento del consumo de modo que se obtenga una expansión gradual del coeficiente de ahorro con respecto al ingreso nacional. Para contribuir a este objetivo, sería aconsejable que los nuevos tributos incluyeran, con preferencia, la creación de impuestos indirectos de tipo progresivo, particularmente sobre artículos no esenciales, e impuestos a las transferencias de bienes suntuarios. Por tanto se sugiere considerar el establecimiento de impuestos generales a las ventas de productos industriales y tributos paralelos a la importación de artículos de consumo, particularmente sobre artículos no esenciales, como un medio para desalentar el crecimiento de su demanda. Estos impuestos pueden establecerse ya sea a nivel de fábrica, complementados con impuestos a la importación de artículos competitivos, o bien al nivel de comercialización.

Se han considerado en forma preliminar algunas alternativas de impuestos a las ventas, aplicados ya al nivel de fábrica, ya al nivel de comercialización. Por ejemplo, una de esas alternativas consiste en gravar los bienes de uso final (excluyendo los artículos de consumo esenciales, las materias primas y otros bienes intermedios y los materiales de construcción). Se estima que con tasas razonables aplicadas al valor comercial de esos artículos, la magnitud de la recaudación llegaría a los 600-700 millones de pesos en 1970. Sin embargo, deben hacerse estudios detallados sobre la estructura de tasas, el alcance de esos impuestos y las modalidades de aplicación para formular recomendaciones concretas. Otra posible fuente de ingresos adicionales, aunque quizás no tan significativa que la anterior, consistiría en reajustes en los impuestos de aduana. En la actualidad, rige el arancel de aduana establecido en 1959, el cual, según se analiza con más detalle en otros capítulos de este plan, ha corregido muchos de los defectos que tenía el arancel de 1951.

Sin embargo, es posible que un estudio metódico de la incidencia del arancel en vigencia, a la luz de las modificaciones ocurridas desde 1959 en la estructura de los precios internos, permita postular posibles ingresos adicionales derivados del reajuste de las tasas. Otras posibilidades de aumentar el producido de estos recursos derivarían de un control más estricto sobre las exenciones de impuestos aduaneros⁹.

La aplicación liberal de esas disposiciones legales, está dando por resultado una sensible merma de los ingresos fiscales. Se estima que cerca del 18% de las importaciones hechas durante el año de 1959 se encuentra exenta

⁹ En la actualidad, en virtud de diversas disposiciones de orden legal, están exentos del pago de derechos de aduana las mercaderías introducidas por los gobiernos nacional, departamental y municipal, las entidades autónomas y empresas públicas, las empresas de petróleo, entidades extranjeras sin fin de lucro, y ciertas empresas industriales en cuanto a la importación de maquinaria y equipo.

de derechos fiscales. La merma de ingresos para el fisco derivada de las exenciones puede estimarse en cerca del 35% de lo que debería recaudarse. En cuanto a la aplicación de recargos a las tasas, cabe hacer notar que la efectividad de este tipo de medidas se verá contrarrestada, en cierta forma con las concesiones aduaneras que el país deberá acordar a otros países de la América Latina por efecto de las negociaciones resultantes de la entrada de Colombia a la Zona de Libre Comercio, en compensación de las ventajas aduaneras que recibirá Colombia de otros países asociados en la Zona.

Una tercera fuente de nuevos ingresos se encuentra en los impuestos a la tierra. Es posible que estos impuestos graven de modo especial a las tierras no explotadas productivamente y contribuyan a sí a los cambios institucionales que se han sugerido en relación con el desarrollo del sector agropecuario. Además de estas consideraciones, cabe pensar que los impuestos prediales contribuirán a estimular la producción agrícola por otras razones. En primer lugar, en la ausencia de un sistema eficaz de imposición agrícola, en un sector donde la producción de subsistencia es todavía importante, la producción para el mercado podría no aumentar mucho aún cuando la producción se elevare como consecuencia de la aplicación de la reforma agraria; en segundo lugar, el gobierno incurrirá en gastos cuantiosos para el fomento de la agricultura, en forma de campañas específicas, medidas de extensión e inversión en capital básico, entre otras, así que parecería apropiado pensar en que debería estar en condiciones de recuperar una parte de los frutos de la mayor productividad agropecuaria en forma de impuestos prediales. Es posible pensar también en que los impuestos sobre la tierra puedan ser estructurados en forma tal que no constituyan un detrimento serio con respecto a los incentivos normales del mercado.

Como parte de las medidas relativas a los impuestos a la tierra, deberían considerarse mecanismos para mantener actualizado el avalúo fiscal de los predios, evitando así una de las más obvias causas de la inelasticidad de la recaudación de esos tributos. Entre tales medidas, debe merecer atención preferente la labor del Catastro Técnico, a cargo del Instituto "Agustín Codazzi". Además de las medidas tributarias para allegar recursos destinados al gobierno general, cabe considerar la posibilidad de dedicar recursos tributarios para contribuir al financiamiento de los programas de inversión de las empresas semipúblicas. En especial, se debe mencionar aquí la urgencia de contribuir al financiamiento de los programas de desarrollo petrolífero a cargo de ECOPETROL. En primer lugar, será necesario revisar la política actual que ha venido a restarle recursos a la empresa para destinarlos a fines distintos de los del desarrollo de la actividad petrolera misma, según se hace notar cuando se habla del programa sectorial respectivo. También deberá considerarse cuidadosamente una política para proveer a ECOPETROL de recursos adicionales. Entre estos recursos, cabría considerar aportes del Gobierno en forma de una parte del producido de ciertos gravámenes, por ejemplo los impuestos sobre los derivados del petróleo. Estas medidas, sin embargo, deberán estudiarse en el marco de referencia de una política integral de desarrollo de la Empresa Colombiana de Petróleos, en la cual se dé cabida a

toda la gama de posibilidades de financiación, incluyendo la reinversión de recursos propios, créditos externos e internos, y aportes del Estado.

2. Recursos del crédito

Al estimarse los requerimientos de recursos del crédito dentro del esquema de financiamiento que se analiza, se tuvieron en cuenta diversos criterios. Ya se ha hecho referencia anteriormente a dos de ellos, a saber: la cuantía probable de los ingresos corrientes, teniendo en cuenta las posibilidades de obtener recursos adicionales, y la magnitud de los servicios de la deuda pública en relación con los ingresos corrientes.

Un tercer criterio se relaciona con las funciones dinámicas de dichos recursos. En el orden fiscal, los recursos del crédito desempeñan un doble papel: en primer lugar, el de reforzar el ahorro público en la medida necesaria para permitir el financiamiento de las inversiones reales del gobierno; y en segundo término, de financiar los pagos de amortización de la deuda pública, de modo que cada vez se puedan destinar más ingresos corrientes a reforzar el financiamiento de las inversiones. En el orden económico, el crédito externo es uno de los instrumentos disponibles para financiar el déficit de la balanza de pagos en cuenta corriente, permitiendo así, según se ha señalado en el Capítulo 2, por una parte complementar el ahorro interno del país y por la otra pagar las importaciones de bienes de capital e intermedios requeridos para lograr los objetivos del desarrollo; en cuanto a la deuda interna, su importancia dinámica radica en el papel que desempeña con respecto a la transferencia de ahorro entre el sector público y el sector privado, ello explica la significación dinámica que tiene el manejo de la deuda pública dentro del esquema global de financiamiento del desarrollo. Dentro de las previsiones del programa del Gobierno General los recursos del crédito acusan un marcado crecimiento entre 1959 y 1961. En efecto, los ingresos provenientes de empréstitos y otras fuentes de crédito ascendían a 702 millones de pesos en 1961 contra 283 millones de pesos en 1959, esto es, crecieron más de dos veces y media en el intervalo. Ello se debe a la aplicación del plan de inversiones públicas a partir de 1961, que elevó en forma considerable los gastos de inversión del Gobierno, en tanto que los ingresos corrientes acusaban un crecimiento mucho más moderado según se anotó anteriormente. En los años posteriores a 1961 los recursos del crédito deberán continuar en aumento, pero con marcada desaceleración, llegando a 910 millones en 1964. Hacia fines del decenio, el desarrollo de los recursos tributarios y la desaceleración del ritmo de las inversiones se traducirán en un menor uso del crédito, de modo que los ingresos por este concepto totalizarán 757 millones de pesos en 1970, o sea, 153 millones menos que en 1964. Es también útil considerar las necesidades y tendencias en los recursos del crédito en relación con el ahorro público por una parte y los gastos de capital por la otra parte. El Cuadro VI-38A resume los datos correspondientes para el Gobierno General en conjunto. Se puede apreciar cómo en 1959, los ingresos de capital (incluyendo recursos del crédito y del Balance del Tesoro) llegaban al 23.1% del total de los recursos de la cuenta capital. La proporción de los

recursos del crédito sube hasta el 36.6% y 36.7% en 1961 y 1964 respectivamente, por efecto del rápido crecimiento de las inversiones, para luego reducirse a 19.7% en 1970. Al mismo tiempo, las amortizaciones de la deuda pública que se estiman en 12.5 y 9.5% del total de gastos de capital, en 1961 y 1964 respectivamente, empiezan a crecer más rápidamente en la última parte del decenio y llegan a 13.2% del total de 1970. En síntesis, el mecanismo del esquema financiero exige que, hacia 1970, el ahorro público llegue a financiar una parte apreciable de las inversiones reales del Gobierno General, quedando la función de los recursos del crédito limitada, principalmente, a la refinanciación de los pagos de amortización de la deuda pública.

Deuda Externa.— Al establecer la cuantía de los recursos del crédito externo, los dos criterios principales han sido: primero el monto del déficit de la Balanza de Pagos en cuentas corrientes y segundo, la cuantía y la naturaleza de las inversiones públicas.

A este respecto se debe hacer una distinción entre la primera parte del decenio, hasta 1965, y el periodo posterior hasta 1970. Para el primero de esos períodos, se ha fijado el monto de los recursos del crédito externo, por una parte, teniendo en cuenta las necesidades de financiación, tal como se expresan en el Plan Cuatrienal de Inversiones Públicas Nacionales y las proyecciones para otros organismos públicos y, por la otra, la cuantía del déficit de Balanza de Pagos.

C U A D R O VI — 38 A
FUENTES Y USOS DE FONDOS DEL GOBIERNO GENERAL

	C U A N T I A				P O R C I E N T O			
	1959	1961	1964	1970	1959	1961	1964	1970
(Millones de pesos de 1958)								
Cuenta corriente								
Ingresos corrientes	2.684	3.034	4.039	6.556	100.0	100.0	100.0	100.0
Gastos corrientes	1.545	1.818	2.466	3.478	57.5	59.9	61.1	52.1
Ahorro público	1.139	1.216	1.573	3.078	42.5	40.1	38.9	46.9
Cuenta Capital								
Fuentes:								
Ahorro público	1.139	1.216	1.573	3.078	76.9	63.4	63.3	80.3
Recursos del crédito	278	702	910	757	36.6	36.6	36.7	19.7
Recursos del balance del tesoro	64	-	-	-	23.1	-	-	-
Total	1.481	1.918	2.483	3.834	100.0	100.0	100.0	100.0
Usos:								
Inversiones	962	1.678	2.246	3.328	65.0	87.5	90.5	86.3
Amortización de deuda pública	229	240	235	507	35.0	12.5	9.5	13.2
Recursos del balance del tesoro	290	-	-	-	-	-	-	-
Total	1.481	1.918	2.483	3.835	100.0	100.0	100.0	100.0

Los montos respectivos, reducidos a dólares de 1958, resultan de 77.2 millones de dólares en 1961 y de 88.3 millones en 1964. En los años

posteriores, sin embargo, las proyecciones de Balanza de Pagos indican una menor necesidad de créditos y préstamos internos, tal como se analizó en el Capítulo 2 de este programa, y en consecuencia, se ha limitado en forma paralela el uso del crédito externo para el Gobierno General. De ahí que las cifras previstas para 1970 asciendan a sólo 28.1 millones de dólares. Esta suma es equivalente a sólo 2.5% de los gastos totales del Gobierno en contraste con cuotas de 13.2% y 11.4% para 1961 y 1964 respectivamente.

Recursos del crédito interno.— Durante el período 1961-1970, los recursos del crédito interno deberán crecer en forma acelerada, según se ha hecho notar m arriba, en función de los criterios de política dirigidos a limitar la necesidad de crédito externo paralela mente con la tendencia del déficit de la Balanza de Pagos, y a apelar al uso del crédito interno como medio de canalizar el ahorro nacional hacia la formación del capital de infraestructura. De ahí que la cuantía de los recursos del crédito interno previstos para el Gobierno General tenga una evolución acelerada de 208 millones de pesos en 1961 a 345 millones en 1964 y 577 millones en 1970.

Conviene también considerar la distribución de los ingresos netos de recursos del crédito, esto es, los saldos disponibles para el financiamiento de la inversión real, una vez deducidas las amortizaciones de deuda.

El Cuadro VI-39 indica claramente los efectos del desplazamiento de los recursos del crédito hacia la deuda interna después de 1964, al punto que en 1970 el Gobierno no hería uso del crédito externo neto; en cambio en 1961 y 1964 esta fuente de recursos aportaría 81.5 y 73.1% respectivamente, del total de recursos del crédito.

C U A D R O VI — 39
RECURSOS DEL CREDITO, TOTALES Y NETOS
(millones de pesos de 1958)

	1961	1964	1970
Crédito Externo			
Ingresos totales	493.9	565.0	179.3
Amortizaciones	117.0	71.1	184.2
Saldo	376.9	493.9	- 4.9
Crédito Interno			
Ingresos totales	208.6	345.2	577.2
Amortizaciones	123.0	163.8	322.9
Saldo	85.6	181.4	254.3
Totales			
Ingresos totales	702.5	910.2	756.5
Amortizaciones	240.0	234.9	507.1
Saldo	462.5	675.3	249.4

D — LAS METAS DE INGRESOS Y GASTOS POR NIVELES INSTITUCIONALES DE GOBIERNO

Una vez analizado el esquema financiero conjunto del Gobierno, que se ha desarrollado en los acápite anteriores, queda por considerar en forma explícita la participación que le incumbe a cada uno de los grandes niveles institucionales del mismo en la ejecución de las metas de actividad y financieras globales.

Como se anotó anteriormente, en los párrafos sobre metodología se han formulado estimaciones separadas de ingresos y gastos para cada uno de los grandes niveles del Gobierno: Nacional, Departamental y Municipal. Dichas estimaciones parten de la distribución de las funciones existentes en 1961 y suponen que esa distribución de funciones se mantendrá, en líneas generales, durante el decenio. Esta hipótesis de trabajo se considera útil como punto de referencia, en los análisis de la política fiscal. Sin embargo es susceptible de modificarse en la medida en que el desarrollo de dichos análisis lleve a conclusiones concretas en cuanto a la distribución óptima de funciones y responsabilidades.

Una segunda hipótesis de trabajo se relaciona con la extensión de las actividades del Gobierno General. En efecto, éste deberá participar en sus distintos niveles institucionales, en la extensión de las actividades actuales y en la iniciación de nuevas actividades hacia el desarrollo económico y social. En ambos respectos, se ha admitido que le corresponde un papel preponderante, lo cual es especialmente cierto en lo que se relaciona con ciertas inversiones de desarrollo económico, tales como caminos, riego, industrias, etc.; las inversiones de desarrollo social incluyendo los planes de vivienda, salud, educación y acueductos y alcantarillados, y los gastos de funcionamiento de los programas acelerados de educación y salud.

En el programa de inversiones, los Departamentos participarían en las inversiones en carreteras, industrias y fomento urbano, y los Municipios en las inversiones en electricidad, acueductos y alcantarillados, obras varias de desarrollo urbano, mercados y mataderos. No se han considerado, por falta de tiempo para hacer un estudio más detallado, las posibilidades que puedan existir para que los Departamentos y Municipios asuman directamente la ejecución de programas ampliados en materia de vivienda, educación, salud etc.

Como consecuencia de las hipótesis anteriores —y de otras consideraciones que se exponen más adelante— se ha admitido que el Gobierno Nacional deberá también realizar el esfuerzo financiero principal, tanto en lo que respecta a la expansión de los tributos ordinarios y, en especial, a la implantación de nuevos gravámenes, como en lo que se relaciona con la obtención de recursos del crédito. La participación de los Departamentos y Municipios dentro de la ampliación de los recursos se limita al crecimiento natural de la tributación existente y al logro de recursos del crédito, éstos

últimos principalmente a cargo de las empresas municipales, en la medida necesaria para financiar sus programas de electricidad, obras sanitarias, etc.

En los párrafos que siguen se analizan las consecuencias de los criterios anteriores sobre el estado financiero de los diferentes niveles institucionales, y se plantean algunos problemas cuya solución parece requerir estudios adicionales.

Conocidas ya las cifras totales del Gobierno General, que se discutieron en párrafos anteriores, el análisis se concentra ahora en las modificaciones estructurales, en términos relativos al total de los gastos e ingresos del Gobierno General en cada año. Las cifras respectivas se resumen en los Cuadros VI-40 y VI-41 que indican la estructura porcentual de los ingresos y gastos del Gobierno General¹⁰.

C U A D R O VI — 40
GASTOS POR NIVELES INSTITUCIONALES DEL GOBIERNO GENERAL
(Precios de 1961)
Distribución porcentual

	1961	1964	1970
Total Gastos	100.0	100.0	100.0
Gobierno Nacional	62.5	64.7	63.8
Gobierno Departamental	17.2	16.2	15.7
Gobierno Municipal	20.3	19.1	20.5
Gastos Corrientes	48.3	49.2	46.6
Gobierno Nacional	29.7	32.9	31.9
Gobierno Departamental	12.0	10.2	9.0
Gobierno Municipal	6.6	6.1	5.7
Gastos de Consumo	38.6	38.1	35.1
Gobierno Nacional	22.2	24.0	22.8
Gobierno Departamental	11.0	9.5	8.3
Gobierno Municipal	5.4	4.6	4.0
Gastos Transferencias	9.7	11.1	11.5
Gobierno Nacional	7.6	8.9	9.0
Gobierno Departamental	0.9	0.8	0.8
Gobierno Municipal	1.2	1.4	1.7
Gastos de Capital	51.7	50.8	53.4
Gobierno Nacional	32.8	31.7	32.0
Gobierno Departamental	5.3	5.9	6.8
Gobierno Municipal	13.6	13.2	14.6
Inversiones	45.2	46.0	46.3
Gobierno Nacional	29.1	28.8	26.7
Gobierno Departamental	4.3	5.0	6.2
Gobierno Municipal	11.8	12.2	13.4
Amortizaciones	6.5	4.8	7.1
Gobierno Nacional	3.6	2.9	5.2
Gobierno Departamental	0.9	0.9	0.5
Gobierno Municipal	2.0	1.0	1.4

¹⁰ Estos cuadros se han construido partiendo de proyecciones a precios de 1961. En consecuencia, existen ligeras diferencias con las cifras que resultarían de una distribución porcentual de ingresos y gastos a precios de 1958.

C U A D R O VI -- 41

INGRESOS DEL GOBIERNO GENERAL POR NIVELES INSTITUCIONALES
(Precios de 1961)
(Distribución Porcentual)

	1961	1964	1970
Total de Ingresos	100.0	100.0	100.0
Gobierno Nacional	69.6	72.1	73.5
Gobierno Departamental	13.1	11.6	10.6
Gobierno Municipal	17.3	16.3	15.9
Ingresos Corrientes	81.1	81.4	89.4
Gobierno Nacional	56.1	58.1	64.8
Gobierno Departamental	12.3	11.0	10.0
Gobierno Municipal	12.7	12.3	14.6
Ingresos Tributarios	67.2	68.6	75.3
Gobierno Nacional	47.6	50.2	56.2
Gobierno Departamental	11.9	10.6	9.3
Gobierno Municipal	7.7	7.8	9.3
Ingresos no Tributarios	13.8	12.7	14.2
Gobierno Nacional	8.4	7.8	8.6
Gobierno Departamental	0.4	0.3	0.3
Gobierno Municipal	5.0	4.6	5.3
Ingresos de Capital	18.9	18.6	10.6
Gobierno Nacional	13.5	14.0	8.6
Gobierno Departamental	0.8	0.7	0.6
Gobierno Municipal	4.6	3.9	1.4

1. Gastos

La distribución de los gastos totales por niveles institucionales, revela un cambio moderado de estructura en el cual los Departamentos tenderán a perder importancia después de 1961; lo mismo su cederá a los Municipios, aunque en forma menos pronunciada, hasta 1964 para luego recuperar su posición en 1970, y el Gobierno Nacional aumentará, ligeramente su importancia en los primeros años, hasta 1964 para luego decrecer ligeramente hasta 1970, aunque su cuota en el total será todavía mayor que en 1961.

Se advierten dos períodos de características distintas: el primero, comprendido entre los años 1961 y 1964, y el segundo correspondiente a los años 1965 a 1970. Durante el primer período, aumentaría la participación en el total de los gastos de consumo del Gobierno Nacional, como consecuencia del desarrollo acelerado de programas de educación, y en menor escala de salud, así como de las campañas de fomento en el sector agropecuario y otros sectores afines.

Los gastos de transferencias también crecerían relativamente al total de gastos. En cambio bajarían, aunque levemente, la proporción de los gastos de inversión y las amortizaciones de la deuda pública.

Con respecto al Gobierno Departamental, se reduciría la cuota correspondiente a los gastos corrientes dentro del total de gastos, como consecuencia de la baja relativa en los gastos de consumo. Finalmente, el total de gastos del Gobierno Municipal debería experimentar fluctuaciones menores, pues, si bien tiene lugar a una baja moderada en la proporción de sus gastos

de consumo, aumentaría un tanto la importancia de los gastos de transferencia.

En el segundo período, que va de 1965 a 1970, como se ha visto, se reduciría la importancia de los gastos del Gobierno Nacional. Ello se debe a que disminuiría la importancia de los gastos de consumo y de inversión real. En cambio, el aumento en los servicios de la deuda pública hará que se eleven paralelamente los gastos de transferencia y los pagos de amortización. Esto sucede, a pesar de que el ritmo de aumento de la deuda pública nacional sería menor hacia el final de la década, debido a la acumulación de pago de intereses y al acelerado aumento en las amortizaciones de la deuda externa. Los pagos financieros son uno de los factores limitantes que se encuentran en esos años con respecto al crecimiento más sostenido de los gastos corrientes y de inversión del Gobierno Nacional.

En 1965-1970 también continuaría decreciendo la cuota total de los gastos del Gobierno Departamental, de 16.2 a 15.7 del total. Pero los gastos de consumo deberían bajar en forma más pronunciada, de 10.2 a 9.0% y ello permitiría acrecentar la proporción de los gastos de inversión, que, por lo tanto, aumentarían de 5.0 a 6. del total de gastos del Gobierno.

El Gobierno Municipal debería experimentar cambios de estructura paralelos a los del Gobierno Departamental, aunque aún más pronunciados. En efecto, la cuota de los gastos totales de los municipios se elevaría, en 1965-1970, de 19.1 a 20.5 del total. Los gastos corrientes se reducirían moderadamente de 6.1 a 5.7% en esos años, en tanto que las inversiones experimentarían un alza significativa de 12.2 a 13.4% del total, y las amortizaciones de la deuda municipal crece rían de 1.0 a 1.4% del total.

En síntesis, el esfuerzo financiero correspondiente al Gobierno Nacional tiende a crecer, en términos relativos, de modo constante durante todo el período de proyección, pero en forma más acusada después de 1964. Durante la segunda parte de la década, además, se introduce un factor limitante para la expansión de los gastos en desarrollo económico constituida por el crecimiento de los servicios de la deuda pública.

2. Ingresos

La estructura de los ingresos totales indica una tendencia sostenida, aunque relativamente poco pronunciada, hacia el aumento de la cuota del Gobierno Nacional dentro del total. El Cuadro VI-41 indica que la participación del Gobierno Nacional de 69.6% en 1961, debería elevarse a 72.1% en 1964 y a 73 en 1970. Las cuotas del Gobierno Departamental y la del Gobierno Municipal deberían decrecer correlativamente.

Sin embargo, también con respecto a los ingresos pueden advertirse dos períodos distintos. En 1961 y 1964 debería aumentar la importancia de los ingresos corrientes y de capital, del Gobierno Nacional: los primeros de 47.6 a

50.2% del total de ingresos del Gobierno General; los segundos de 13.5 a 14.0% del total.

Entre 1964 y 1970, los ingresos corrientes del Gobierno Nacional deberán elevarse marcadamente por efecto de los reajustes en la tributación y el crecimiento normal de los tributos actuales. En consecuencia, los ingresos corrientes crecen aceleradamente de 58.1% del total en 1964 a 64.8% en 1970; simultáneamente, la política de reducir el ritmo de endeudamiento en ese periodo haría que la cuota de los ingresos de capital del Gobierno Nacional bajara de 14.0 a, 8.6% del total.

Durante ese mismo período de 1964 a 1970, bajaría la importancia de los ingresos totales del Gobierno Departamental: en cambio, en el Gobierno Municipal se advierte una pequeña mejora en la cuota correspondiente a los ingresos corrientes, la cual se vería compensada con una baja en los recursos del crédito; así los ingresos totales del Gobierno Municipal deberían decrecer, dentro del total de recursos del Gobierno General, de 16.3% en 1964 a 15.9% en 1970.

3. Resultados financieros y transferencias intergubernamentales

Los Cuadros VI-40 y VI-41 que se han comentado en los párrafos anteriores, contienen los elementos necesarios para deducir los cambios en la estructura del déficit y superávit de la Nación, los Departamentos y los Municipios.

Dentro de las hipótesis de trabajo adoptadas que, como se expresó más arriba, suponen que se mantendrá la distribución actual de funciones y responsabilidades entre los diferentes niveles del Gobierno, se advierte una tendencia a la centralización progresiva en los ingresos, unida a una tendencia similar, mucho menos pronunciada, con respecto a los gastos. Esos factores deberían conducir, en general a un superávit creciente al nivel del Gobierno Nacional. Dentro de la hipótesis adoptada de equilibrio financiero para el Gobierno General en su conjunto, esos superávits se verán compensados por déficits crecientes — a los niveles departamental y municipal. Estos déficits se cubrirían con transferencias netas del Gobierno Nacional.

El Cuadro VI-42 resume el estado financiero de los distintos niveles del Gobierno, referido siempre al total de los ingresos o a los gastos totales del sector. El superávit del Gobierno Nacional, equivalente a 7.1% de los recursos totales del sector público en 1961, crecería a 9.5% en 1970. El déficit del Gobierno Departamental pasaría de 4.2 a 5.2% entre esos años, y el déficit del Gobierno Municipal también crecería durante el período del 29 a 43%.

El mismo Cuadro VI-42 revela que el deterioro financiero del Gobierno Departamental se derivaría en gran parte a la disminución progresiva de su cuota en los ingresos corrientes, unido a las limitaciones en los recursos del crédito frente a un crecimiento progresivo de los gastos de capital. Los mismos

factores explican, en general, la desmejora en el estado financiero de los Municipios, especialmente hacia fines del decenio.

C U A D R O VI — 42

ESTADO FINANCIERO DEL GOBIERNO GENERAL, POR NIVELES INSTITUCIONALES

(En por ciento del total de ingresos y gastos del Gobierno General)

	1961				1964				1970			
	Gobier- no Nal.	Gobier- no Deptal.	Gobier- no Mpal.	Total	Gobier- no Nal.	Gobier- no D'ptal.	Gobier- no Mpal.	Total	Gobier- no Nal.	Gobier- no Deptal.	Gobier- no Mpal.	Total
Ingresos:												
Corrientes	56.1	12.3	12.7	81.1	58.1	11.0	12.3	81.4	64.8	10.0	14.6	89.4
De Capital	13.5	0.8	4.6	18.9	14.0	0.7	3.9	18.6	8.6	0.6	1.4	10.6
Total	69.6	13.1	17.3	100.0	72.1	11.7	16.2	100.0	73.4	10.6	16.0	100.0
Gastos:												
Corrientes	29.7	12.0	6.6	48.3	32.4	10.2	6.1	49.2	31.9	9.0	5.7	46.6
De Capital	32.8	5.3	13.6	51.7	31.7	5.9	13.2	50.8	32.0	6.8	14.6	53.4
Total	62.5	17.3	20.2	100.0	64.6	16.1	19.3	100.0	63.9	15.8	20.3	100.0
Superávit (+) o	7.1	-4.2	-2.9	0.0	7.5	-4.4	-3.1	0.0	9.5	-5.2	-4.3	0.0
Déficit (-)												

La centralización creciente de los recursos y gastos podría contribuir a mejorar la eficiencia y flexibilidad en el manejo de las finanzas públicas en conjunto. Ello se lograría, sin embargo, a expensas de agravar la inflexibilidad que ya se advierte en las finanzas departamentales y municipales, que podría llegar a constituir una traba de importancia para la participación efectiva de los niveles inferiores del Gobierno en las actividades de desarrollo del país. Se sugiere, por lo tanto, la urgencia de iniciar un estudio detallado del problema financiero de los Departamentos y Municipios, a la luz de los requisitos del desarrollo económico, ya que el problema y sus posibles soluciones no deben ser encarados con criterios fiscales solamente, sino también dentro de una visión integral de las funciones del Gobierno en su conjunto y en relación con el desarrollo económico y social, y con las posibilidades financieras totales del país.

Durante los últimos años el Congreso ha sancionado algunas iniciativas que tienden a aliviar la situación financiera de los Departamentos. Entre ellas se cuentan dos medidas de significativo alcance; la primera consiste en la nacionalización de la policía, que representará para la Nación un cargo adicional que llegará aproximadamente a 100 millones de pesos en 1962. La segunda medida se relaciona con la transferencia a los departamentos de sumas equivalentes a los sueldos de los maestros; el Gobierno Nacional transferirá a los Departamentos el 25% de dichos sueldos en 1961 y una proporción creciente en 1962 y en 1963, hasta cubrir la totalidad de los sueldos en 1964. Las cifras de 1964 ascienden a 360 millones de pesos.

El programa de desarrollo económico ha tomado en cuenta es las erogaciones. Además, se han previsto, algunas otras medidas que favorezcan los Departamentos y Municipios. Tales serían la absorción por el Gobierno Nacional de los gastos que demandarán las campañas de educación primaria y de salud que se desarrollarán durante los próximos años. Sin embargo, tal como se infiere del Cuadro VI-42, mencionado más arriba, estas medidas no alcanzan a resolver el problema financiero de los niveles inferiores del Gobierno. Sería por lo tanto conveniente estudiar medidas adicionales de política fiscal; las alternativas al respecto pueden resumirse como sigue:

- a) Transferencia a la Nación de gastos departamentales y municipales;
- b) Cesión a los Departamentos y Municipios de impuestos nacionales, o establecimiento de mecanismos para que dichos organismos participen en el producto de determinados impuestos nacionales.
- c) Mecanismo para facilitar a los Departamentos y Municipios un mayor acceso a los mercados de capitales, como por ejemplo, mediante acuerdos que les permitan participar de empréstitos contratado por el Gobierno Nacional.

Estas alternativas no se excluyen mutuamente y es muy posible que una solución óptima comprenda medidas dentro de las tres categorías indicadas más arriba.

Cabe hacer notar que las medidas que se adoptan deberán en cuadrarse dentro de un estudio general de las finanzas de los Departamentos y Municipios. Así, las medidas de redistribución de impuestos deberían tener en cuenta la probable elasticidad ingreso de las recaudaciones respectivas. En tal sentido, la cesión a los Departamentos de tributos inelásticos resultaría menos efectiva, a largo plazo, que un acuerdo que permitiera los Departamentos lograr participación en el producto de los impuestos nacionales, que como el impuesto a la renta, muestran mayor elasticidad con respecto al crecimiento del ingreso. Inclusive podría plantearse la cesión o participación departamental en impuestos nacionales más elásticos, contra la cesión a la Nación de Tributos inelásticos.

La transferencia a la Nación de gastos corrientes aumentaría las disponibilidades financieras de los departamentos y municipios. Podría complementarse esta política con medidas para transferir a la Nación una parte de los programas inversión, principalmente de aquellas inversiones que el Gobierno Nacional está mejor equipado para realizar. Tales serían las inversiones en educación, agricultura, salud, obras sanitarias, transporte, etc.

Finalmente, sería posible lograr un alivio adicional en la situación financiera de los Departamentos y Municipios mediante acuerdos que les permitieran participar en el producido de empréstitos nacionales en condiciones favorables en cuanto a interés y amortización, lo que aumentaría la capacidad de los últimos para financiar programas de inversión, gravando al mínimo los presupuestos de gastos corrientes.

E - IMPACTO DE LAS FINANZAS DEL GOBIERNO GENERAL SOBRE LA ECONOMÍA

La importancia de la política fiscal en el proceso de desarrollo se fundamenta en tres aspectos principales: el aporte del gasto público a elevar el ritmo de actividad interna de la economía, la contribución del Gobierno General a la creación de capital y el efecto que el manejo de la política fiscal tiene sobre la distribución del ingreso.

En estos tres aspectos, los objetivos del programa de desarrollo suponen que el sector público será un factor más dinámico durante el período 1961-1970 que en el decenio pasado. Las proyecciones del Gobierno General que se han descrito en los acápite anteriores indican claramente que las responsabilidades del Gobierno General hacia la intensificación del desarrollo económico y social deberán dentro de las hipótesis de trabajo adoptadas, estar acompañadas por una expansión paralela en el volumen de la actividad financiera del Gobierno, a un ritmo apreciablemente mayor que el del conjunto de la economía. En esta forma, las finanzas del Gobierno General constituyen uno de los elementos estratégicos dentro del programa de desarrollo, el cual ofrece particular interés desde el punto de vista de política económica, ya que los resultados en este campo están relacionados más directamente con las decisiones que adopten las autoridades dentro de un marco integral de desarrollo.

Debe recalcar sin embargo, que la estrategia del programa de desarrollo asigna al Gobierno General un papel más dinámico en los años 1961-1964, que durante la última parte del decenio. Esto se debe a que, en el período que va desde 1959 hasta 1964, tiene lugar la aceleración más Intensa en el desarrollo de programas de inversión pública, y de programas de funcionamiento, destinados a la creación de capital básico económico y social y al mayor bienestar de la población, según se ha comentado en páginas anteriores. Durante los últimos años del decenio, en cambio, los gastos gubernamentales deberían crecer a un ritmo más o menos similar al de la economía en su conjunto, debido a una reducción moderada en la tasa de crecimiento de ciertas inversiones de carácter económico, especialmente en energía eléctrica, ferrocarriles, puertos y educación. En consecuencia, los nuevos campos de inversión en desarrollo económico y social, en particular en riego, desecación y salud, se financiaran en parte con los fondos de inversión que se liberan a través de la estabilización o reducción de las inversiones en los campos referidos más arriba.

Al propio tiempo, el crecimiento de los gastos corrientes se ha proyectado también a un ritmo relativamente más pausado.

Finalmente, el proceso de crecimiento de los servicios de la deuda pública, a que se ha hecho alusión anteriormente, tiene también cierta influencia en la distribución de los gastos del Gobierno General en los últimos años del decenio, y en especial, a reducción de los recursos reales del Gobierno, provenientes de sus ingresos corrientes, disponibles para consumo e inversión.

C U A D R O VI — 43

PARTICIPACION DEL GOBIERNO GENERAL EN LA DEMANDA FINAL INTERNA

	C U A N T I A		
	1959	1964	1970
	(Millones de pesos en 1958)		
Gastos de consumo	1.273	1.835	2.512
Inversión real fija	868	2.188	3.226
Total	2.141	4.013	5.738
Por ciento con respecto a los totales del país de:			
Gastos de consumo	7.5	8.8	8.9
Formación Bruta Interna de Capital Fijo	24.5	32.9	35.6
Demanda Final Interna	10.2	14.2	15.0

1. Participación del gobierno general en la demanda final interna.

De los gastos del Gobierno General, contribuyen a engrosar la demanda final interna de la economía los relacionados con el consumo y la inversión.

En conjunto, el Gobierno General deberá elevar su participación en la demanda final interna de 10.2% en 1959 y 14.2% en 1964 y 15.0% en 1970. El Cuadro VI-43 indica a importancia numérica de los componentes de la participación del Gobierno en la demanda final.

El consumo del Gobierno General, dentro del consumo total de la economía, deberá pasar de 7.5 a 8.9% entre los años inidales y finales del período. La inversión pública real, en cambio, absorber una parte relativamente considerable de la formación bruta interna del capital fijo de la economía. La importancia de la inversión gubernamental crecerá en un 50% durante el período indicado y llegará a 35.6% de la inversión total en el año de 1970¹¹.

2. Contribución del gobierno general a la formación del producto bruto interno.

¹¹ Las inversiones consideradas dentro del Gobierno General no miden la totalidad del esfuerzo que le incumbe al sector público dentro del programa general de desarrollo con respecto a la canalización de recursos hacia la formación de capital. Según se ha expresado anteriormente en el capítulo 2, las inversiones en los sectores de producción incluyen, programas de importancia estratégica, tales como las relativas al desarrollo de las industrias del petróleo, del acero y de otros productos Industriales básicos, cuya ejecución se encuentra bajo la responsabilidad de empresas públicas o semi-públicas; en especial la expansión de la capacidad y la producción de Acerías Paz del Río, de ECOPETROL y de ciertas industrias dependientes del IFI, contribuirá de modo significativo a que se logren las metas de producción y de balanza de pagos contenidas en el programa de desarrollo, No es menos importante para contribuir al aumento del ingreso de la agricultura, la construcción de bodegas, silos y frigoríficos, en muchos de estos programas el INA tiene una participación directa; para sostener una política de precios estables y remuneradores que sirvan de incentivo para el aumento de producción. Le cabe al Gobierno General, además de la ejecución de los programas del sector público, la responsabilidad adicional de asegurar el cumplimiento de los programas de inversión a que s acaba de hacer referencia y de contribuir a allegar los recursos financieros correspondientes. Estos gastos sin embargo, no se incluyen dentro de las erogaciones del Gobierno General.

En conjunto, la contribución directa del Gobierno General al Producto Bruto interno¹² se elevará en un 25% aproximadamente, durante el decenio 1961-1970, con respecto al nivel registrado en 1959. El crecimiento en la contribución del Gobierno General se origina casi exclusivamente por efectos de la intensificación de las obras públicas a partir de 1961 y continuará aumentando hasta 1964. Durante el transcurso del cuatrienio 1961-1964, la importancia de las remuneraciones y del valor agregado por las construcciones y edificaciones públicas se elevará, cada una, en un 10%. Después de 1964, la contribución gubernamental se estanca, en términos relativos, pues el aumento en la importancia de las obras públicas se ve neutralizado en buena medida por una baja en la importancia de las remuneraciones al personal administrativo. El Cuadro VI-44 contiene un resumen de las tendencias anotadas.

Las cifras anteriores! están lejos de medir la contribución total del sector público al crecimiento económico. En efecto, no incluyen la contribución que hará el Estado a través de las operaciones de empresas públicas o semi-públicas, ni tampoco el efecto indirecto que la mayor actividad financiera del Gobierno ejerce al transmitirse el impulso primario al resto de la economía.

3. Inversión pública y privada

En acápite anteriores de este capítulo se han comentado en forma sucinta las metas de inversión bruta del Gobierno General en capital fijo, con referencia a los años 1964 y 1970. Aquí se ofrecerá una visión de conjunto de la participación de la inversión del Gobierno General en la formación bruta de capital fijo de toda la economía y de algunos aspectos de la estrategia de financiamiento.

Los Cuadros VI-45 y VI-46 contienen, respectivamente, la descomposición de la inversión total prevista para los años 1959, 1964 y 1970, y del crecimiento de la misma en 1959-64 y 1964-70. Se observa en esos cuadros, en primer lugar, que la inversión gubernamental tiene una importancia cada vez mayor dentro de la Inversión total, de la que ya se ha hecho mención en el curso de este capítulo. También ponen en evidencia dichos Cuadros, la concentración de la inversión gubernamental o privada en determinados sectores. Así, la inversión pública aparece dirigida, en 1959 y 1964, principalmente a los sectores de transporte energía, vivienda y bienestar social (educación, salud, acueductos y desarrollo urbano); es de notar los crecimientos relativos de las inversiones en esos últimos dos sectores. En 1970, las inversiones agropecuarias, en riego y desecación, se agregan a las previstas en 1964, a que se hizo referencia antes.

¹² El Gobierno General contribuye al Producto Bruto Interno de la economía con los importes de las remuneraciones devengadas por el personal de la administración pública, y con el valor agregado por las construcciones y edificaciones del Gobierno General.

C U A D R O VI — 44

CONTRIBUCION DEL GOBIERNO GENERAL AL PRODUCTO BRUTO INTERNO

	C U A N T I A			
	1959	1961	1964	1970
	(En millones de pesos de 1958)			
Remuneraciones	967	1.020	1.362	1.837
Valor agregado de:				
Construcciones	604	892
Edificaciones	199	309
1	351	586	803	1.201
Total	1.318	1.606	2.165	3.038
Por ciento con respecto al producto bruto interno				
Remuneraciones	4.4	4.3	4.7	4.6
Valor agregado de construcciones y edificaciones	1.6	2.5	2.8	3.0
Total	6.0	6.8	7.5	7.6

1 Preliminar.

C U A D R O VI — 45

INVERSION BRUTA EN CAPITAL FIJO

(Millones de pesos a precios de 1958)

	1959			1964			1970		
	Gobierno General	Otros	Total	Gobierno General	Otros	Total	Gobierno General	Otros	Total
Sector Agropecuario	11	447	458	113	700	813	269	951	1.220
Sector Minería	-	262	262	15	428	443	26	546	572
Sector Industrial Fabril 1	4	475	479	23	1.268	1.291	33	1.535	1.568
Sector Vivienda	50	777	827	203	885	1.088	316	1.320	1.636
Sector Energía	63	111	174	447	29	476	606	-	606
Sector Transportes	417	472	889	603	882	1.485	824	964	1.788
Bienestar Social (excl. Vivienda)	193	-	193	592	-	592	877	-	877
Otros Sectores	75	159	234	192	274	466	283	514	797
Total General	813	2.703	3.516	2.188	4.466	6.654	3.234	5.830	9.064

NOTA: Estas cifras incluyen solamente las que tiene actualmente programadas el IFI y que aparecen como inversión pública en el Plan Cuatrienal. Además de estas deberán hacerse a lo largo de la década, inversiones en que el Gobierno tiene una participación o papel promotor muy decidido y que en este cuadro figuran simplemente entre las inversiones privadas. Véase al respecto el Capítulo del Sector Industrial del Programa de Desarrollo.

DISTRIBUCION PORCENTUAL DEL INCREMENTO DE LA INVERSION BRUTA

	1959 — 1964						1964 — 1970					
	Gobierno Gral.		Otros		Total		Gobierno Gral.		Otros		Total	
	Absoluto	%	Abso- luto	%	Abso- luto	%	Abso- luto	%	Abso- luto	%	Abso- luto	%
Agropecuario	102	3.3	253	8.0	355	11.3	156	6.5	251	10.4	407	16.9
Minería	15	0.5	166	5.3	181	5.8	11	0.5	118	4.9	129	5.4
Industria Fabril	19	0.6	793	25.3	812	25.9	10	0.4	267	11.1	277	11.5
Vivienda	153	4.9	108	3.4	261	8.3	113	4.7	435	18.1	548	22.7
Energía	384	12.2	- 82	-2.6	302	9.6	159	6.6	- 29	-1.2	130	5.4
Transportes	186	5.9	410	13.1	596	19.0	221	9.2	82	3.4	303	12.6
Biênestar Social	399	12.7	-	-	399	12.7	285	11.9	-	-	285	11.8
Otros Sectores	117	3.7	115	3.7	232	7.4	91	3.8	240	10.0	331	13.7
TOTAL	1.375	43.8	1.763	56.2	3.138	100.0	1.046	43.6	1.364	56.7	2.410	100.0

A pesar de que, según se anotó más arriba, la inversión del Gobierno General es una fracción relativamente pequeña de la inversión total, el Gobierno contribuirá aproximadamente con la mitad del aumento de la inversión bruta en capital fijo de la economía, tanto en el período 1959 a 1964, como en el periodo 1965 a 1970.

El dinamismo en la inversión gubernamental, unido a la concentración de gastos de capital en ciertos sectores como electricidad, transportes, vivienda y obras de bienestar social, plantea algunas cuestiones de importancia desde el punto de vista del desarrollo del país.

En primer lugar, debe mencionarse el establecimiento de prioridades de las inversiones de carácter económico frente a las de carácter social. Entre las primeras, existen rubros sumamente importantes que se relacionan con el suministro de requisitos básicos para el desarrollo económico, tales como la energía y el transporte, necesidades éstas que, de acuerdo con las previsiones del programa general de desarrollo continuarán creciendo a un ritmo muy intenso en la próxima década. Para contribuir al cumplimiento de las metas de desarrollo agropecuario, deberán emprenderse nuevos proyectos de gran envergadura como los de riego y desecación en gran escala, que suponen inversiones cuantiosas. Al lado de estas necesidades de inversión se encuentran las que se relacionan con el mejoramiento de las condiciones de bienestar social, cuya urgencia se desprende de las consideraciones hechas al principio de este capítulo. La prioridad relativa de ambas categorías de inversión económica y social se funda en la consideración de la urgencia de cada una y de la contribución que dichas inversiones harán al desarrollo conjunto económico y social. Dentro de este orden de ideas, cabe destacar la necesidad imperiosa de dotar a la economía del capital de infraestructura necesario para hacer posible la canalización de las inversiones privadas, el

cumplimiento de las metas de producción de bienes y el aumento de ingresos que requiere el cumplimiento de los objetivos del programa. La necesidad de hacer frente a dichas inversiones para el desarrollo económico limita la magnitud de los recursos disponibles que pueda efectuarse el financiamiento de las inversiones de carácter social. Así, pues, la importancia de las inversiones públicas de carácter social dentro de las inversiones reales totales, después de crecer bruscamente entre 1959 y 1961, a impulsos de la nueva política del gobierno, continuará ascendiendo hasta 1964 para luego estabilizarse.

Un segundo aspecto que configura la estructura de las inversiones públicas se relaciona con la productividad de esas inversiones que resulte tanto de los gastos corrientes del Gobierno, como de la global del capital en la economía. Es particular, los capitales invertidos en ciertos rubros del sector público son frecuentemente de baja productividad directa, por ejemplo las inversiones en vivienda, educación, salud y transportes. La importancia de las inversiones de ese carácter, que supone el programa de desarrollo, contrasta con la experiencia histórica reciente. Cabe también anotar que el costo elevado de algunos proyectos de inversión, que resulta de defectos en la elaboración o ejecución de esos proyectos, podría contribuir a reducir aún más la productividad de las inversiones en cuestión. Puede verse que dicha concentración de recursos en inversiones de baja productividad del capital tiende a hacer más costoso el desarrollo económico futuro en términos de gastos de capital y que también tiende a debilitar el crecimiento histórico de la relación producto capital para el conjunto de la economía colombiana. En cambio, a largo plazo, es probable que aparezcan factores compensatorios ya que el progreso en educación y salud que se logrará en parte a raíz de las inversiones públicas, así como el efecto de la mejora en los transportes y energía sobre las condiciones de producción, darán por resultado una elevación de la productividad del trabajo y también posiblemente, facilitarán la mejor utilización del capital. No se ha previsto, sin embargo, que dentro del período relativamente breve que abarca el programa, esos factores compensatorios, lleguen a actuar en grado importante. El mejoramiento de las condiciones sociales implica en síntesis un sacrificio de la presente generación en aras del bienestar de las generaciones futuras.

El Cuadro VI-47 sintetiza la estructura del financiamiento de la inversión real del Gobierno General. Como puede advertirse en ese cuadro, en cada uno de los años 1961, 1964 y 1970, del 70 y al 95% de la inversión real gubernamental se financiaría con el ahorro del Gobierno General. Al principio del período, la segunda fuente en orden de importancia lo constituye el ahorro externo, que representa del 20 al 25% del monto de las inversiones reales. En todo el período, el ahorro privado interno desempeñaría un papel poco significativo en el financiamiento de la inversión pública.

En síntesis la estrategia del financiamiento de la inversión real total está orientada hacia la creación de ahorro gubernamental que durante los primeros años del Programa, se complementaría con ahorro externo. Durante los años

finales del decenio, el Gobierno General cesaría de utilizar ahorro extranjero, el cual sería sustituido por el creciente ahorro propio del Gobierno. Durante todo el decenio, el ahorro privado interno será canalizado hacia el sector privado, en una proporción de más del 97%. Esta estrategia se fundamenta en la debilidad actual del mercado de capitales en Colombia, y, más especialmente, del mercado de títulos de deuda pública. A pesar de ello, se prevé un aumento de consideración en la deuda interna consolidada que, aunque relativamente menos intenso que el de la deuda externa, llevaría a que el saldo en circulación aumente más de tres veces entre 1961 y 1970, año éste en que llegaría a 2.830 millones de pesos.

C U A D R O VI — 47

FINANCIAMIENTO DE LA INVERSION REAL DIRECTA DEL GOBIERNO GENERAL

	1961	1964	1970
	Cuantía (millones de pesos de 1958)		
Inversión Real Directa	1.629.7	2.187.8	3.226.1
Financiada con:			
Ahorro del Gobierno	1.215.9	1.572.7	3.078.2
Ahorro Privado Interno	36.9	121.2	152.8
Ahorro Externo	376.9	493.9	- 4.9
	Por ciento		
Inversión Real Directa			
Financiada con:			
Ahorro del Gobierno	74.6	71.9	95.4
Ahorro Privado Interno	2.3	5.5	4.7
Ahorro Externo	23.1	22.6	-0.1

NOTA: Se admite que la totalidad del ahorro externo absorbido por el Gobierno se destinó a financiar inversiones reales directas.

Según se anotó en el Capítulo 1 del Programa, el mercado in terno de título del Gobierno es relativamente reducido; mientras las limitaciones actuales se mantengan, un aumento masivo de la deuda interna podría traer consigo consecuencias monetarias indeseables. Teniendo en cuenta este factor, se adoptó un criterio prudente al de terminar la importancia de los recursos del crédito interno: los montos netos¹³ considerados en los años hasta 1964 son del mismo orden de magnitud que las posibilidades de colocación a través del régimen de inversiones forzosas por parte de los bancos y otras instituciones financieras, al cual se hizo referencia en el Capítulo 1.

¹³ Esto es el ingreso de recursos del crédito interno menos los pagos de amortización de la deuda interna.

La estructura de financiamiento resultante implica que la casi totalidad del ahorro privado interno quedaría disponible para el financiamiento de, la inversión privada; sin embargo, llevaría a sacrificar las posibilidades de introducir mayor flexibilidad en el mecanismo de financiamiento, como podría lograrse a través de un mercado activo de valores públicos. Además la dependencia del ahorro nacional privado para el financiamiento de las inversiones correspondientes implica una mayor dependencia del Gobierno General con respecto al crédito externo, como fuente complementaria del ahorro público durante la mayor parte del decenio: en este aspecto, es evidente que el desarrollo de un mercado genuino de valores gubernamentales en el público liberaría una mayor proporción del ahorro externo para el financiamiento del sector privado.

CUADRO VI - 48

FINANCIAMIENTO DE LA INVERSION BRUTA INTERNA EN CAPITAL FIJO

Fuentes de Financiamiento	1961			1964			1970		
	Gobier- no Gene- ral	Otras Inver- siones	Total	Gobier- no Gene- ral	Otras Inver- siones	Total	Gobier- no Gene- ral	Otras Inver- siones	Total
Cuantía: en millones de pesos de 1958									
Ahorro del Gobierno	1.216	-	1.216	1.573	-	1.573	3.078	-	3.078
Ahorro privado Interno	37	3.151	3.188	121	4.166	4.287	153	5.767	5.920
Ahorro externo total	377	263	640	494	300	794	- 5	63	58
Total	1.630	3.414	5.044	2.188	4.466	6.654	3.226	5.830	9.056
En por ciento del ahorro									
Ahorro del Gobierno	100.0	-	100.0	100.0	-	100.0	100.0	-	100.0
Ahorro privado interno	1.2	98.8	100.0	2.8	97.2	100.0	2.6	97.4	100.0
Ahorro externo	58.9	41.1	100.0	62.2	37.8	100.0	- 8.6	108.6	100.0
Total	32.3	67.8	100.0	32.9	67.1	100.0	35.6	64.4	100.0

NOTA: Se advierte que la totalidad del ahorro externo se destinó a financiar inversiones brutas en capital fijo.

Si bien las consideraciones relativas a la flexibilidad de los mecanismos de financiamiento del programa hacen deseable expandir la deuda pública en montos mayores que los postulados en este capítulo, el manejo de esa deuda se tornaría en extremo delicado en sus con secuencias monetarias, en tanto subsista la actual estrechez de la de - manda de valores públicos.

En el Capítulo 1, se comentaron brevemente las medidas tomadas por el Gobierno en años recientes para procurar un crecimiento de la capacidad de absorción del mercado de valores gubernamentales, y se hizo notar al respecto la importancia que tiene para tal fin, entre otros factores, el que los valores que se ofrezcan al mercado resulten atractivos para el público inversor en cuanto a rendimiento y seguridad.

Dentro de este orden de ideas conviene estudiar la emisión de empréstitos con cláusula de garantía que los ampare contra un deterioro del poder adquisitivo de la moneda, medida esta que gradualmente está siendo aplicada en otros países en proceso de desarrollo. La garantía en cuestión sería neutral en su efecto sobre el resultado presupuestario, ya que el aumento eventual del valor monetario de los compromisos del Gobierno a los precios de cada año se vería compensado por el aumento correspondiente en los recursos corrientes del Gobierno, debido a la devaluación de la moneda.

Otras medidas que estimularán un mercado de títulos públicos se relacionan con el desarrollo de sociedades de inversión y fondos de ahorro mutuo que movilicen ahorros para destinarlos en parte a la compra de papeles del Gobierno.