

# Gobierno Nacional- gastos en 1974

## A. Introducción

Difícilmente puede argüirse que los documentos presupuestales de 1974 sean muy comunicativos en términos de lo que comunmente se ha denominado presupuesto por proyectos y programas. No solamente basta agrupar el gasto público en unidades denominadas proyectos y programas; para establecer la funcionalidad de la asignación, es necesario tener una idea cuantitativa de los objetivos buscados y a través de ésta, poder establecer comparaciones entre costos y, eventualmente explicar sus diferencias. Sin duda, tal ejercicio se hace dentro del ejecutivo (o debería hacerse) a través del complejo sistema o proceso presupuestal; pero el rastro que este ejercicio deja en el documento de presupuesto es mínimo. El interesado en el gasto público debe buscar otro tipo de documentos para ubicarse en el contexto comparativo, si no analítico.

## B. Ingresos totales; ejecución histórica

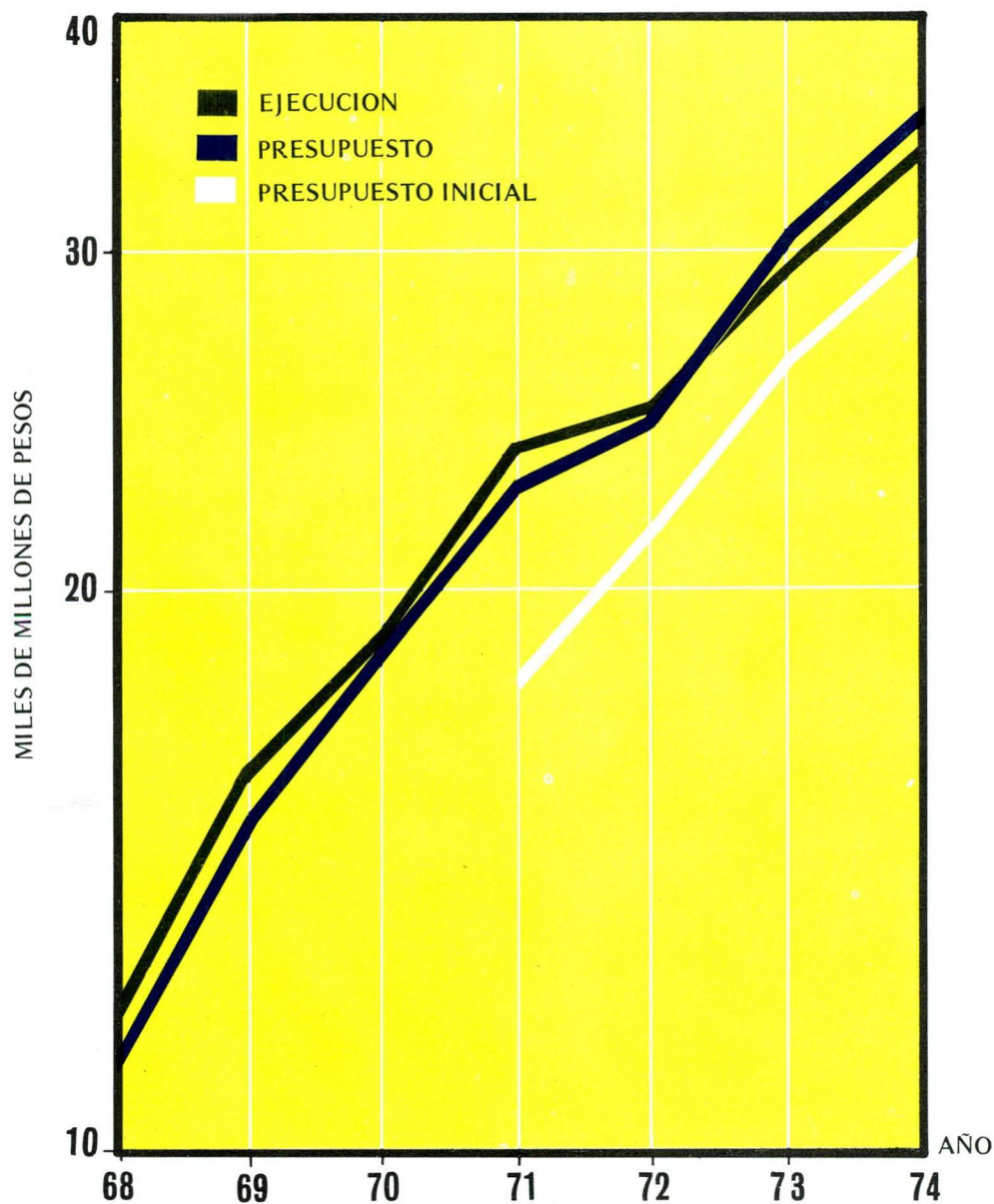
Los últimos años muestran una diferencia entre los ingresos presupuestados

y los imputados en la contabilidad pública, diferencia de alguna importancia como puede verse en el cuadro VIII-1. Debe entenderse que la cifra de 1974 no puede compararse con las anteriores; ellas contienen las adiciones presupuestales efectuadas durante los respectivos años, mientras que la última cifra es el presupuesto inicial, tal como fue presentado al Congreso. Es claro que en el proceso de ensayo y error que constituye un presupuesto, la estrategia de los últimos años constituye una subestimación inicial, adiciones durante el año fiscal y cierre de contabilidad indicando subestimación de ingresos en las adiciones para los dos últimos años. Con la experiencia del último año de gastos registrados, puede pensarse en un presupuesto de ingresos del orden de \$35.000 millones para 1974, con ingresos contabilizados por \$33.600 millones. Este es un estimativo crudo que puede verse afectado con algún nivel de significación por las políticas presupuestales del nuevo gobierno.

La gráfica VIII-1 muestra con claridad el nivel de posibilidades de modificación

GRAFICA VIII - 1

## PRESUPUESTO DE INGRESOS Y EJECUCION 1968 - 1974



Fuente: Cuadro VIII - 1

CUADRO VIII - 1  
INGRESOS PRESUPUESTADOS Y EJECUCION 1967/1973  
GOBIERNO CENTRAL

Año	Ingresos presupuestados (\$ millones) <sup>1</sup>	Porcentaje de ejecución	Presupuesto inicial (\$ millones)	Relación presupuesto a presupuesto inicial (%)
1967	8417.6	104.5		
1968	11176.3	106.0		
1969	14913.6	108.2		
1970	18445.8	102.9		
1971	22534.1	104.7	17700.1	127.1
1972	24587.4	99.5	21422.0	114.8
1973	30333.4	96.5	26212.2	115.7
1974			30303.2	

Fuentes: 1967 - 1971, Contraloría, *Cifras fiscales 1967 - 1971*.

1972, Contraloría, Informe Anual 1972.

1973, Contraloría, Informe Mensual, diciembre, 1973.

1974, Documento Presupuestal 1974.

<sup>1</sup> Presupuesto inicial más adiciones.

presupuestal una vez aprobada la Ley por el Congreso. El "colchón de seguridad" del Gobierno parece alto y esta posición, aunque defensible desde algunos puntos de vista, muestra un sistema incipiente de planeación del gasto con un control de ejecución probablemente bajo.

### C. Gastos del Gobierno Central: una mirada global

Es presumible que existe una tendencia definida en el gasto ejecutado a nivel de gastos de funcionamiento, una tendencia más difusa en lo que corresponde al servicio de la deuda y mucho menor en lo que se refiere a gastos de inversión. Es preciso recordar que la inversión es el rubro de gasto más flexible y que responde más versátilmente a diversas políticas de gasto público; adicionalmente, que este se ejecuta por canales diferentes a los del Gobierno Central en un porcentaje importante (cuadro VIII-2).

Dado que el presupuesto inicial de 1974 puede considerarse subestimado de tener en cuenta la tendencia histórica, las cifras del cuadro VIII-3, que dan la estructura porcentual del gasto y su crecimiento, proporcionan una base mejor para hacer comparaciones con años anteriores.

El servicio de la deuda muestra una tendencia creciente, que no puede juzgarse sino a la luz de una política financiera explícita; por otra parte, los gastos denominados de inversión han crecido en forma notable; debe tenerse en cuenta, sin embargo, que no todo lo que la contabilidad del sector público denomina inversión corresponde a lo que comúnmente en economía se designa por tal asignación.

Un descenso en el nivel del ingreso público afecta fundamentalmente la inversión, ya que las otras dos categorías de gasto son relativa y absolutamente rígidas lo cual dificulta su disminución. Las

CUADRO VIII - 2  
GASTOS DEL GOBIERNO CENTRAL<sup>1</sup>  
(\$ millones)

Año	Funcionamiento	Servicio deuda	Inversión	Total
1967	4071.2	1405.0	2656.0	8132.2
1968	5258.8	1446.7	4305.8	11011.3
1969	7262.7	1616.8	5756.0	14635.5
1970	9175.0	2015.4	7047.1	18237.5
1971	10273.4	2286.5	9731.4	22291.3
1972	11453.0	3092.9	9518.3	24064.2
1973	12097.0	4127.3	14108.9	30333.4
1974	10436.1	4962.1	14904.9	30303.2

Fuente: Contraloría, *Cifras fiscales*, 1967 - 1971.

Contraloría, *Informe anual*, 1972.

Contraloría, *Boletín mensual*, diciembre 1973.

Presupuesto, 1974.

<sup>1</sup> Se incluyen reservas.

gráficas VIII-1 y VIII-2 muestran este fenómeno, que se manifiesta notablemente en el año 1972, atípico en las series históricas.

El presente año ha sido presupuestado siguiendo un mismo patrón estructural: crecimiento en la participación del servicio de la deuda y en la inversión, a costa del crecimiento en los gastos de funcionamiento. Parece dudoso que esto se logre con el crecimiento en los precios; sería realista pensar que las participaciones sean del orden del 40% en funcionamiento, 15% en deuda y 45% en inversión como un estimativo de trabajo.

#### D. Gastos a nivel institucional

En 1972, último informe de Contraloría conocido en la fecha, el gasto total se partía por entidades como se muestra en el cuadro VIII-4. La situación en el documento presupuestal de 1974 muestra una situación similar (cuadro VIII-5). Estas cifras muestran que aproximadamente la mitad de las entidades dependientes del Gobierno Central, presu-

puentan y gastan más del 90% del gasto total; y de ellas, seis manejan más del 70% del gasto.

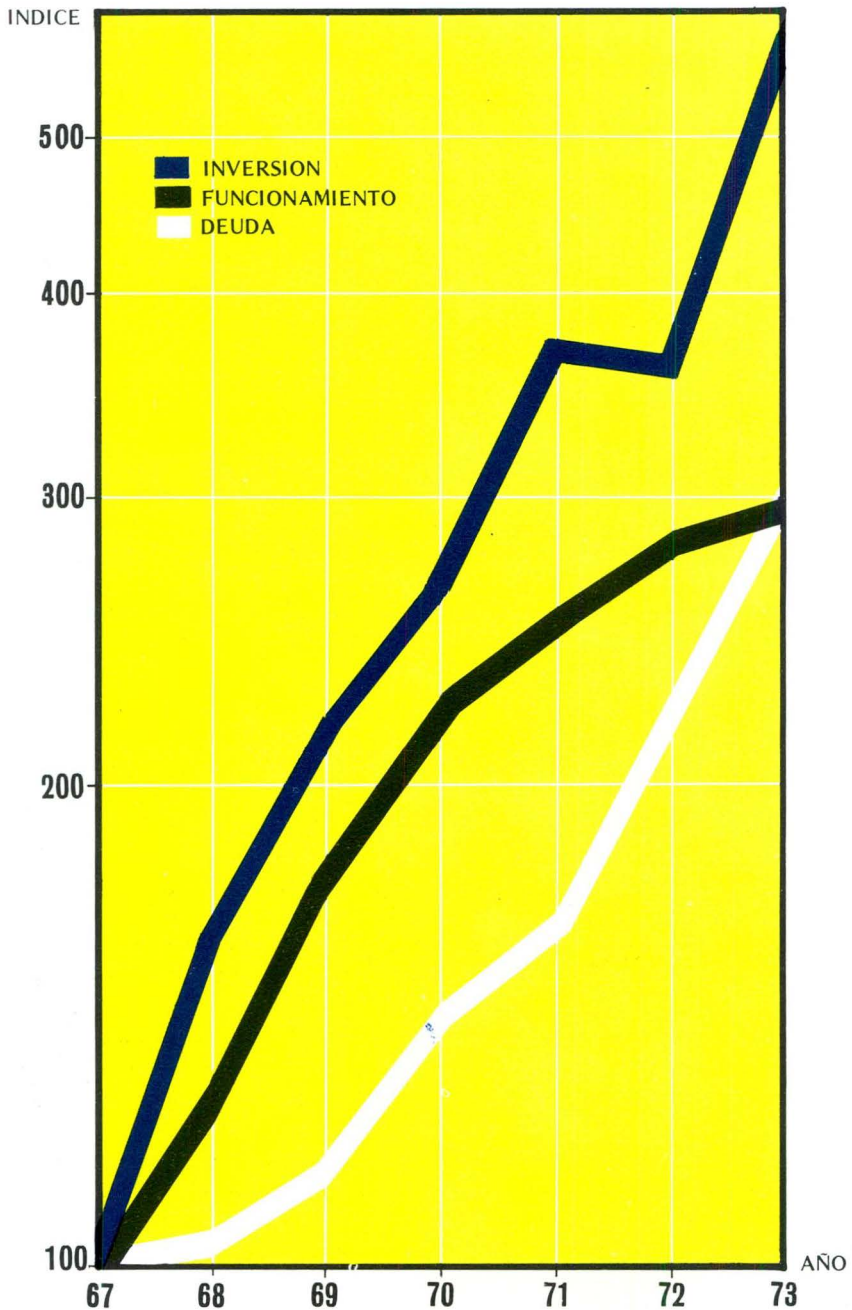
Cabe pues, pensar que el impacto del gasto público y su efectividad recae en cinco o seis entidades que por fuerza deben revelar preferencias, objetivos e inercia gubernamental. Ellas son: Ministerio de Hacienda, Educación, Obras Públicas, Salud Pública, Defensa, y Policía.

Varias observaciones surgen del cuadro VIII-6: el servicio de la deuda, especialmente la externa, presupuestada en \$ 2675.2 millones, en pago por concepto de inversiones ejecutadas en múltiples actividades económicas y fundamentalmente en infraestructura física (transporte, comunicaciones, energía, acueducto) en años anteriores. La extraña relación inversión/funcionamiento, cuya variabilidad es alta, cabe imputarla no sólo a la diversa índole de la actividad de las instituciones del Estado (diversidad que se refleja entre ellas y dentro de ellas) sino a problemas de agregación en las transferencias ejecutadas a los institutos descentralizados. Así, por ejemplo,

GRAFICA VIII - 2

## INDICES DE CRECIMIENTO DEL GASTO PUBLICO

(BASE 1967 = 100)



Fuente: Cuadro VIII-3.



## CUADRO VIII - 3

## ESTRUCTURA DEL GASTO PUBLICO Y SU CRECIMIENTO ANUAL

Año	Funcionamiento		Deuda		Inversión	
	% en el total	Indice de crecimiento anual	% en el total	Indice de crecimiento anual	% en el total	Indice de crecimiento anual
1967	50.1	100	17.3	100	32.6	100
1968	47.7	129	13.2	103	39.1	162
1969	49.9	178	11.0	115	39.1	217
1970	50.3	225	11.0	143	38.7	265
1971	46.4	252	10.2	163	43.4	366
1972	47.6	281	12.8	220	39.6	358
1973	39.9	297	13.6	294	46.5	531
1974	34.4	—	16.4	—	49.2	—

Fuente: Cuadro VIII-2.

el Ministerio de Obras Públicas ejecuta todo su presupuesto de inversión a través de entidades descentralizadas propias (\$3060.7 millones) y otras entidades (\$81.8 millones), siendo su presupuesto principal el que transfiere al Fondo Vial Nacional por \$2368.6 millones<sup>1</sup>. De esta cifra, imputada toda a inversión, es presumible que el programa denominado "Conservación rutinaria de vías" en los

diferentes distritos de carreteras, presupuestado en \$500 millones, tiene un alto componente de lo que usualmente se denomina gastos corrientes. La contabilidad pública, al nivel de agregación que posee en el documento presupuestal, no permite detectar gastos para aumentar la capacidad productiva del país. La acción del Estado en el campo, punto neurálgico en cualquier estrategia de desarrollo, se refleja pobremente en el gasto del Gobierno Central, por lo menos a nivel

<sup>1</sup> Incluye Fondo de Caminos Vecinales.

## CUADRO VIII - 4

## DISTRIBUCION DEL GASTO TOTAL POR ENTIDADES

Rango (\$ millones)	No. de entidades	Gasto total <sup>1</sup> (\$ millones)	Entidades %	Gasto %
0 a 100	7	493.8	29.2	2.1
100 a 500	7	1475.1	29.2	6.1
500 a 1.500	5	5467.5	20.8	22.7
Más de 1.500	5	16627.8	20.8	69.1
Total	24	24064.2	100.0	100.0

Fuente: Contraloría General de la República, Informe Anual 1972.

<sup>1</sup> Incluye servicio de la deuda.

CUADRO VIII - 5

## DISTRIBUCION DEL GASTO PRESUPUESTADO POR ENTIDADES

Rango (\$ millones)	No. de entida- des	Gasto presumpues- tado <sup>1</sup> (\$ millones)	Entidades %	Gasto %
0 a 100	4	269.5	16.7	0.9
100 a 500	10	2147.5	41.6	7.1
500 a 1500	4	4087.9	16.7	13.5
Más de 1500	6	23798.6	25.0	78.5
<b>Total</b>	<b>24</b>	<b>30303.2</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>

Fuente: Documento presupuestal, 1974.

<sup>1</sup> Incluye el servicio de la deuda.

comparativo (el Ministerio de Agricultura tiene un presupuesto de \$1205.8 millones).

### E. Los programas de mayor gasto en la administración pública

#### 1. Ministerio de Hacienda y Crédito Público

Un porcentaje alto del presupuesto de Hacienda va al pago de la deuda pública: 61%. Abstrayendo este renglón, los programas mayores del Ministerio son:

Funcionamiento: Administración de impuestos nacionales, \$300.2 millones, y servicios administrativos, \$557.8 millones.

Inversión: Pagos de certificados de abono tributario y desarrollo turístico, \$945.0 millones; participación a los departamentos del impuesto a las ventas, \$840.0 millones.

Llamar "inversión" las compras de CAT, independientemente de su estimación es, por decir lo menos, un eufemismo.

CUADRO VIII - 6

### GASTOS PRESUPUESTADOS (1974) (\$ millones)

Entidad	Funcionamiento	Deuda	Inversión	Total
Hacienda	1158.2	4962.1	2001.1	8121.3
Educación	1532.2	—	4133.5	5665.8
Obras Públicas	88.8	—	3142.5	3231.3
Salud Pública	219.3	—	2461.8	2681.1
Defensa	2148.9	—	244.3	2393.2
Policía	1651.3	—	54.5	1705.8

Fuente: Documento Presupuestal 1974.

mismo. También es discutible imputar como inversión la transferencia a los departamentos del impuesto a las ventas. Los programas mencionados, cuatro en total, suman \$2643.0 millones, o sea un 84% del presupuesto que no está destinado a pago de la deuda pública. El presupuesto de funcionamiento, en su renglón de servicios administrativos, posee un rubro alto en pagos de pensiones al magisterio (\$252 millones).

Como punto de análisis costo/eficiencia del Estado, sería un ejercicio interesante estudiar las cifras históricas del gasto en la administración de impuestos nacionales, comparadas con los ingresos corrientes; desafortunadamente tal ejercicio no es posible por cuanto estas cifras no están publicadas. Si se toma, como una aproximación, la cifra de sueldos, jornales y prestaciones totales del Ministerio, la situación sería la que se muestra en el cuadro VIII-7.

Esta primera aproximación muestra que la tendencia histórica es hacia un gasto mayor por ingreso recolectado y por tanto el presupuesto inicial de 1974 subestima los gastos en servicios personales, como lo hace en ingresos corrientes. Para aclarar mejor el sentido de este

cálculo, debe considerarse que el Ministerio pagó, en servicios personales, \$1.95 por cada \$100 que recolectó como ingresos corrientes en 1972, pero es obvio que los pagos en servicios personales se están distribuyendo en múltiples actividades adicionales a la recolección de impuestos.

## 2. Ministerio de Educación

El programa de funcionamiento mayor del Ministerio de Educación se denomina Educación Media (\$713.8 millones), casi cuatro veces mayor que el denominado Educación Elemental \$185.8 millones), que con el programa de aportes para el Desarrollo Regional de la Educación y la Cultura (\$272.0 millones) integran el 76.5% del presupuesto de funcionamiento de este Ministerio. El primer programa y el siguiente están orientados al pago de partidas de sostenimiento a institutos de enseñanza media y primaria respectivamente, y el último a primaria, media y universitaria, logrando una atomización de fondos notoria. Basta decir que en Cundinamarca y Distrito Especial hay 704 asignaciones, en el subprograma 2, con un total de \$57 millones. Esto da por resultado un prome-

CUADRO VIII - 7

### GASTOS EN LA ADMINISTRACION DE IMPUESTOS NACIONALES E INGRESOS CORRIENTES

	Gastos en personal Ministerio de Hacienda (\$ millones)	Ingresos corrientes ( \$ millones)	Relación gastos/ingresos %
1970	240.8	13155.5	1.83
1971	296.0	16651.5	1.78
1972	346.6	17732.6	1.95
1973	487.3	23732.4	2.05
1974 <sup>1</sup>	450.4	24984.2	1.80

Fuente: Contraloría, *Cifras fiscales*, y *Boletín mensual*, diciembre 1973; Presupuesto 1974.

<sup>1</sup> Presupuesto inicial.



dio de \$81000 por asignación y una variabilidad en un rango de \$5000 a \$1525000.

El presupuesto de inversión en educación, por \$4133.5 millones, incluye tres programas mayores: a) \$2026 millones para el situado fiscal en educación, en el cual se reconoce específicamente que deben “invertirse en gastos de funcionamiento de la enseñanza primaria” (pag. 647, programa 636, Ley de presupuesto, 1974); b) una transferencia al Instituto Colombiano de Construcciones Escolares —ICCE— de \$607.3 millones para construcción y dotación de planteles escolares y c) un aporte al Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior —ICFES— de \$769.4 millones, para fomento de la educación superior. Estos tres programas representan el 82.3% del presupuesto de “inversiones” para este Ministerio.

Es difícil, si no imposible, juzgar o contabilizar la asignación sectorial del gasto central en los niveles educativos tradicionales; tal categorización parece confusa en el texto de la Ley, donde se clasifican, por citar un ejemplo, \$2.635.7 millones del presupuesto de inversión como gastos en educación primaria, añadiendo, sin duda alguna, parte sustancial de los recursos destinados al ICCE, al situado fiscal; pero una revisión de las descripciones de los programas de tal Instituto financiados a través del Ministerio deja dudas sobre si este gasto está destinado a educación primaria.

No es éste el único caso donde la Ley deja más preguntas que respuestas; la extraordinaria atomización de fondos de algunos programas plantea interrogantes respecto al criterio global de asignación de recursos. Quizás esto sea necesario, dado el complejo sistema educativo colombiano, pero un lector desprevenido no deja de recordar la insistencia con que se ha criticado la proliferación de enti-

dades dedicadas a la educación en todos sus niveles, las frecuentes alusiones a la concentración y regionalización del sistema universitario, el aparente sacrificio de cantidad por calidad bajo límites no aceptables, etc. Por lo demás, no logra entender con claridad qué puede significar una partida de \$20.000, por ejemplo, para una entidad de educación a cualquier nivel, si los costos por alumno-año, en 1970<sup>2</sup> en educación oficial primaria, oscilaban en los \$500.

### 3. Ministerio de Obras Públicas

El presupuesto de funcionamiento del Ministerio de Obras Públicas es extraordinariamente reducido, \$88.8 millones, comparado con su presupuesto de inversión, de \$3142 millones, ejecutado íntegramente por establecimientos descentralizados, y cuyo máximo componente se transfiere al Fondo Vial Nacional, en cuantía de \$2124.1 millones, o sea un 67.6% de la inversión del Ministerio. Si a esta transferencia se añaden las del Instituto Colombiano de Energía Eléctrica —ICEL— (energía), hoy día adscrito al Ministerio de Minas, por \$401.4 millones y la del Fondo Nacional de Caminos Vecinales, por \$244.5 millones, la cifra se eleva a 88%. Nuevamente puede notarse que la inversión, y el gasto en general, están localizados en pocos puntos de decisión y rotulados bajo un escaso número de programas.

Esto puede comprenderse mejor al notar que el Fondo Vial Nacional, de 8 subprogramas, concentra el gasto en dos de ellos: construcción y reconstrucción de carreteras troncales con una asignación de \$755.5 millones, y conservación de carreteras nacionales, con \$630.0 millones, logrando el 65.2% de la inversión.

<sup>2</sup> Low, R. *Compendio del sistema educativo colombiano*, Bogotá, 1971.

Aún dentro del programa de troncales, la inversión mayor va a dos carreteras: Rumichaca-Popayán (\$109.0 millones) y Medellín-Puerto Triunfo (\$252.0 millones), que presupuestan un 47.8% del gasto en este subprograma.

El programa de conservación de carreteras, presupuestado en \$630.0 millones, y un estimativo de cerca de 19000 Km. "adjudicados" al sistema vial nacional, introducen dudas sobre si el viejo consejo de conservar para no reconstruir<sup>3</sup> (con muy sólidas bases económicas), se está siguiendo. El tradicional análisis beneficio/costo aplicado en carreteras troncales es particularmente sensible a las inversiones en conservación. Una conservación deficiente anula fácilmente los beneficios netos calculados en el momento de tomar la decisión de inversión.

Finalmente, el subprograma 6, presupuestado en \$245.0 millones, para "construcción de otras carreteras", muestra cierta atomización, ya que incorpora 67 proyectos, para un promedio de \$3.6 millones por proyecto y 48 proyectos con \$3.0 millones o menos.

#### ● *Ministerio de Salud Pública*

Tres programas, en el Ministerio de Salud Pública, configuran el 88.3% de su presupuesto de funcionamiento: dirección y administración (\$46.2 millones), atención médica (\$77.0 millones), y administración de campañas directas (\$70.4 millones), gastos relativamente bajos al compararlos con los gastos de inversión. El segundo programa, atención médica, se concentra en control de tuberculosis y prevención y tratamiento del cáncer; el tercero parece orientado básicamente hacia los enfermos de lepra.

El presupuesto de inversión, por \$2461.8 millones, se concentra en cuatro programas que cubren un 73.8% de este presupuesto: el situado fiscal para la salud (\$712.0 millones), construcción y terminación de acueductos y alcantarillado a través del Instituto de Fomento Municipal —INSFOPAL— (\$457.5 millones), Asistencia Social y Bienestar Familiar (\$371.5 millones), ejecutado por el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar —ICBF—, y construcción y terminación de hospitales (\$277.7 millones) a través del Fondo Hospitalario Nacional.

El situado fiscal para la salud no especifica a cual actividad en el sector se destina; se presenta como una transferencia a los departamentos. Lo mismo puede decirse del programa INSFOPAL, el cual sí es específico en el objeto del gasto, especialmente la parte cubierta por deuda externa (BIRF) cuyos proyectos, en zonas urbanas (ciudades intermedias) presumiblemente están especificados. El ICBF tiene un programa "abierto" de \$250 millones (básicamente el 67.2% del presupuesto), es decir, no repartido por proyectos. Finalmente, el programa de construcción y terminación de hospitales muestra 231 proyectos, que comprenden desde hospitales regionales hasta centros de salud, con asignaciones en el rango de los \$50000 a los \$9000000. Una vez más, esta lista de proyectos deja interrogantes sobre problemas de dispersión en la asignación de recursos, por cuanto no es claro el objeto propio del gasto, a pesar de su innegable importancia.

#### F. Conclusiones

El presupuesto de 1974 muestra la misma tendencia histórica de los últimos años, con énfasis en cubrimiento de servicios básicos (o considerados como tales) en la inversión (educación, salud,

<sup>3</sup> Los programas de construcción llevan consigo la inquietante nota "y reconstrucción".

transporte), una tendencia claramente acelerada en el servicio de la deuda y un aumento moderado en los gastos de funcionamiento. Es claro, y posiblemente debido a la complejidad de las actividades del Estado, que la clasificación *inversión, funcionamiento* tiende a confundirse e identificarse cada vez más; por ello no parece inconveniente que fuera reemplazada por una clasificación más orientada a la índole de la programación por proyectos y programas que posee el presupuesto colombiano. También se nota, y quizás por el mismo motivo (complejidad en las funciones del Estado) que el documento presupuestal está altamente agregado y con pérdida notable de información.

Dentro del patrón de organización estatal, puede concluirse que parte sustan-

cial del gasto depende de pocos decisores y está rotulado bajo un escaso número de programas, rompiendo un poco la idea tradicional de que existe un exceso de decisores en la burocracia del país; el problema puede plantearse mejor como un exceso de instituciones con escasa capacidad decisoria en términos de recursos del Gobierno Central. Dentro de este contexto, puede notarse que algunos programas tienen un número grande de proyectos, con gran variabilidad en las asignaciones, que quizás respondan a un esquema de planeación, pero que el documento presupuestal no hace evidente. Sin entrar a un análisis detallado del presupuesto de ingresos, la tendencia histórica hace pensar que éste está subestimado.