

**Las finanzas del Gobierno Nacional:  
1964-1976\***

Jorge Ospina Sardi

## **DOCUMENTOS PARA LA CONSTITUYENTE**

FEDESARROLLO considera necesaria la reforma del régimen municipal y departamental, y de la distribución de recursos tributarios y gasto público entre los diferentes niveles de gobierno. Por esa razón, en cada número de COYUNTURA ECONOMICA de 1978 se espera publicar informes especiales que sirvan para el análisis de estos problemas.

# Las finanzas del Gobierno Nacional: 1964-1976\*

*Jorge Ospina Sardi*

## A. Introducción

A continuación se analiza el comportamiento histórico de las finanzas del Gobierno Nacional, es decir, del consolidado de las cuentas del Gobierno Central y de las Entidades Descentralizadas Nacionales. Cuando se deja por fuera del análisis lo concerniente a las Entidades se obtiene una visión parcial sobre la historia reciente de las finanzas públicas, más aún si se tiene en cuenta que ellas son las encargadas de efectuar más de las dos terceras partes del gasto del Gobierno Nacional. De ahí la importancia de repasar lo sucedido con el consolidado de las series de ingresos y gastos de los Ministerios, Departamentos Administrativos y Entidades Descentralizadas Nacionales. Este agregado, que se denomina Gobierno Nacional, ejecuta cerca de las cuatro quintas partes del gasto del Sector Público; el resto corresponde a los niveles

central y descentralizado de los Departamentos y Municipios.

Este informe contiene entonces el análisis de las tendencias de las series de ingresos y gastos del consolidado del Gobierno Nacional a lo largo del período 1964-1976, poniendo especial énfasis en las tendencias de los últimos seis años. De esta manera se intenta identificar los principales cambios en su estructura financiera durante el período en consideración y explicar parcialmente las causas de estos cambios. Con base en este repaso de la historia reciente, se plantean finalmente algunos interrogantes sobre el futuro comportamiento de las finanzas públicas y sobre los principales dilemas de política que pueden llegar a presentarse en los próximos años. Para estos propósitos se utilizaron las estadísticas de los **Informes Financieros** de la Contraloría General de la República, la única fuente de información disponible sobre las Entidades Descentralizadas<sup>1</sup>.

---

\* El autor agradece la colaboración de Gilberto Barón Leguizamón.

---

<sup>1</sup> Se corrigieron la mayor parte de las inconsistencias de estas series, especialmente por los cam-

**CUADRO 1**  
**TASAS REALES PROMEDIO DE CRECIMIENTO DE LOS INGRESOS**  
**Y GASTOS DEL GOBIERNO NACIONAL, 1964-1976<sup>1</sup>**  
 (%)

	Tasa de crecimiento 1964-1970	Tasa de crecimiento 1971-1976	Tasa de cre- cimiento 1964-1976
<b>A. Ingresos totales</b>	<b>16.4</b>	<b>3.5</b>	<b>9.1</b>
1. Corrientes	13.6	6.9	9.3
2. Capital	23.5	-5.5	8.5
<b>B. Gastos totales</b>	<b>14.5</b>	<b>1.8</b>	<b>8.0</b>
1. Funcionamiento	13.5	5.8	8.3
2. Inversión	16.2	-5.0	5.7

Fuente: FEDESARROLLO.

<sup>1</sup> Se refieren a las tasas de crecimiento que resultan de un ajuste lineal a las series de ingresos del Gobierno Nacional en pesos constantes de 1970.

## B. Comparación del crecimiento y las elasticidades de los ingresos y gastos totales

Durante 1964-1976 los ingresos totales del Gobierno Nacional crecieron en términos reales a una tasa promedio de 9.1%, en tanto que los gastos totales lo hicieron a una tasa de 8.0% (cuadro 1)<sup>2</sup>. Al discriminar, sobresale el mayor aumento de los ingresos corrientes en comparación con los ingresos de capital (9.3% y 8.5%, respectivamente). Es más marcada aún la diferencia entre el crecimiento promedio de los gastos de funcionamiento de 8.3% y el que registran los gastos de inversión de 5.7%.

Si se descompone el período de 1964-1976 en dos, se destaca el acelerado incremento de los años 1964-1970, en comparación con las tasas registradas

durante 1971-1976 (cuadro 1). A partir de 1972 hasta 1976 el crecimiento de los ingresos y gastos totales es menor, en parte como resultado de un estancamiento en los ingresos de capital. Aparentemente, como se analiza más adelante, las oscilaciones de los ingresos de capital y particularmente de los ingresos por concepto de crédito externo, han afectado directamente los niveles de inversión.

El crecimiento promedio de los ingresos y de los gastos del Gobierno Nacional supera al del ingreso nacional y del producto interno bruto, respectivamente. La elasticidad de los ingresos totales con relación al ingreso nacional fue de 1.30, mientras la elasticidad de los gastos totales con relación al PIB fue de 1.32 (cuadros 2 y 3). Estas elasticidades indican que en promedio los ingresos y gastos crecen durante 1964-1976 más rápidamente que las series de las cuentas nacionales. Sin embargo, se presenta un marcado contraste al desagregar en dos el período en consideración: durante 1964-1970 las elasticidades son ostensiblemente mayores a las contabilizadas para 1971-1976, como consecuencia de aumentos considerables de los ingresos tributarios y de capital, especialmente durante 1967-1971.

bios de clasificación contable a lo largo del período en consideración en renglones de importancia como son el situado fiscal de educación y salud y las operaciones comerciales del IDEMA.

<sup>2</sup> La diferencia entre la tasa promedio de crecimiento de los ingresos y de los gastos se debe a cambios en el "superávit fiscal" que resultaría de la diferencia entre estos ingresos y gastos. Cabe recordar que los ingresos de la Contraloría son reconocimientos y no ingresos efectivos y los gastos incluyen reservas para ser ejecutadas en la vigencia siguiente y por lo tanto no coinciden con los gastos efectivos. De otra parte, se utilizó un deflactor diferente para las series de ingresos y de gastos.

**CUADRO 2**  
**ELASTICIDADES DE LOS INGRESOS DEL GOBIERNO NACIONAL CON RELACION**  
**AL INGRESO NACIONAL, 1964-1976<sup>1</sup>**

	Elasticidad 1964-1970	Elasticidad 1971-1976	Elasticidad 1964-1976
Ingresos totales	2.99	0.53	1.30
1. Ingresos tributarios	2.46	0.94	1.38
2. Otros ingresos corrientes	2.42	1.39	1.56
3. Ingresos de capital	3.37	-0.79	1.18

Fuente: FEDESARROLLO.

<sup>1</sup> Se refieren a las elasticidades que resultan de ajustes lineales a las series de ingresos del Gobierno Nacional y del ingreso nacional en pesos constantes de 1970.

Cabe destacar entonces cómo en los años más recientes la actividad del Gobierno Nacional pierde dinamismo con respecto a años anteriores. Así por ejemplo, son negativos en los últimos años las elasticidades de los ingresos de capital con relación al ingreso nacional (-0.79) y de la inversión con respecto al PIB (-0.88). En líneas generales, son las series de ingresos de capital y de inversión las que muestran un comportamiento más errático y menos predecibles: el flujo de ingresos de capital fluctúa de acuerdo a las políticas monetarias y financieras, en tanto que los niveles de inversión son afectados por dichas fluctuaciones, especialmente por las de los ingresos por concepto de crédito externo.

Pueden plantearse varias hipótesis para explicar la menor actividad rela-

tiva del Gobierno Nacional en estos últimos años y que serán analizadas más adelante. Por ejemplo, podría argumentarse que luego del crecimiento anormalmente elevado de años anteriores, el reciente comportamiento responde a una tendencia de más largo plazo de pendiente menor que la tendencia de 1964-1970, pero mayor que la de 1971-1976. O también, podría afirmarse que la intervención directa del Gobierno Nacional en la economía ha alcanzado un nivel que puede considerarse como 'normal' o 'típico' dado el grado de desarrollo y estructura económica de Colombia, y que a partir de este nivel resulta difícil lograr un crecimiento relativamente acelerado de los ingresos, especialmente de los tributarios (más allá de una tendencia vegetativa). O que ha faltado durante los años setenta la voluntad política para comprometer al 'go-

**CUADRO 3**  
**ELASTICIDAD DE LOS GASTOS DEL GOBIERNO NACIONAL CON RELACION AL**  
**PRODUCTO INTERNO BRUTO, 1964-1976<sup>1</sup>**

	Elasticidad 1964-1970	Elasticidad 1971-1976	Elasticidad 1964-1976
Gastos totales	2.78	0.30	1.32
1. Gastos corrientes	2.53	0.96	1.32
2. Servicio de deuda	2.78	1.08	1.60
3. Inversión	3.12	-0.88	1.21

Fuente: FEDESARROLLO.

<sup>1</sup> Se refieren a las elasticidades que resultan de ajustes lineales a las series de gastos del Gobierno Nacional y del producto interno bruto en pesos constantes de 1970.

bierno en programas ambiciosos de gasto y para aumentar la ingerencia estatal en la economía. Y finalmente que los niveles de inversión, particularmente desde 1974, se han visto afectados, por la política contraccionista del gobierno de cancelar deudas y de no utilizar crédito interno y externo para financiar gastos, dado el aumento de circulante ocasionado por la acumulación de reservas internacionales en el Banco de la República.

### C. Comportamiento de los ingresos

#### 1. Comentarios generales

Ha habido algunos cambios en la composición de los ingresos del Gobierno Nacional. Durante la segunda mitad de esa década el gobierno introdujo el impuesto a las ventas (1965) y el impuesto a la gasolina y ACPM (1967). Además, mediante la imposición del sistema de retención en la fuente y algunos ajustes en las tarifas, obtuvo a partir de 1968 un incremento de importancia en los recaudos por concepto del impuesto a la renta y complementarios. Fue igualmente a finales de esta década cuando se inició la contratación masiva de crédito externo (particularmente de

AID, Banco Mundial y BID) para financiar inversiones en infraestructura física y educación.

Se registró entonces durante 1967-1971 un inusitado crecimiento de los ingresos, que naturalmente trajo consigo un considerable aumento de los gastos de funcionamiento y mayor aún, de los gastos de inversión. Con posterioridad a estos años, o sea a partir de 1972, el aumento de los ingresos ha sido menor: no se han introducido nuevos impuestos; ha disminuido la utilización de crédito externo para financiar inversión pública<sup>3</sup>; y no obstante los ajustes hacia arriba en las tarifas del impuesto a la renta y complementarios, los recaudos por este concepto se han mostrado inelásticos con relación al ingreso nacional. Solamente se ha producido en la década de los años setenta aumentos significativos en los renglones de impuestos a las ventas (desde 1974) e impuesto *ad-valorem* del café (desde 1976).

<sup>3</sup> Parte importante de las contrataciones de crédito público externo durante 1974-1976 han sido para refinanciar la deuda externa de algunas Entidades Descentralizadas (IDEMA, ECO-PETROL, ICEL, etc.).

CUADRO 4  
COMPOSICION PORCENTUAL DE LOS INGRESOS DEL GOBIERNO NACIONAL,  
1964-1976

Años	Ingresos corrientes			Ingresos de capital				Gran total
	Tributarios	Otros	Total	Crédito interno	Crédito externo	Otros	Total	
1964	51.7	26.3	78.0	9.2	6.1	6.7	22.0	100.0
1965	48.0	27.8	75.8	14.1	4.4	5.7	24.2	100.0
1966	51.9	21.8	73.7	13.9	5.5	6.9	26.3	100.0
1967	50.2	25.2	75.4	5.9	8.4	10.3	24.6	100.0
1968	49.0	21.7	71.6	5.8	10.2	12.4	28.4	100.0
1969	45.7	20.9	66.6	10.1	12.3	11.0	33.4	100.0
1970	42.7	23.1	65.8	13.2	10.9	10.1	34.2	100.0
1971	44.1	23.8	67.9	10.1	13.5	8.5	32.1	100.0
1972	45.5	21.4	66.9	10.6	14.3	8.2	33.1	100.0
1973	47.4	21.6	69.0	11.7	12.3	7.0	31.0	100.0
1974	46.4	23.8	70.2	14.0	7.5	8.3	29.8	100.0
1975	51.7	22.3	74.0	8.2	7.6	10.2	26.0	100.0
1976	49.7	31.0	80.7	6.1	7.9	5.3	19.3	100.0

Fuente: FEDESARROLLO.

CUADRO 5

TASAS REALES PROMEDIO DE CRECIMIENTO DE LOS INGRESOS DEL GOBIERNO CENTRAL Y DE LAS ENTIDADES DESCENTRALIZADAS, 1964-1976<sup>1</sup>

(%)

	Tasas de crecimiento 1964-1970	Tasas de crecimiento 1971-1976	Tasas de crecimiento 1964-1976
<b>A. Gobierno Central</b>	<b>14.3</b>	<b>1.6</b>	<b>7.7</b>
1. Ingresos corrientes	11.7	6.2	8.4
a. Renta y complementarios	(13.7)	( 4.6)	( 6.6)
b. Ventas	(11.5)	(18.7)	(14.9)
c. Aduanas	( 9.0)	( 1.2)	( 5.2)
d. Café	(-2.6)	( 7.0)	( 2.9)
e. Otros	(13.7)	( 4.4)	( 6.6)
2. Ingresos de capital	21.8	15.0	5.4
a. Crédito interno	( 0.1)	(-5.1)	(-1.0)
b. Crédito externo	(38.7)	(-24.9)	( 8.7)
c. Otros	(38.9)	(-5.0)	( 9.4)
<b>B. Entidades Descentralizadas</b>	<b>21.0</b>	<b>5.2</b>	<b>11.1</b>
1. Ingresos corrientes	18.7	6.3	11.2
a. Ingresos de explotación	(14.6)	( 9.1)	(11.2)
b. Aportes de la Nación	(19.2)	( 0.4)	( 8.9)
c. Ingresos tributarios	(26.4)	( 5.5)	(11.7)
d. Otros	( 2.9)	( 6.0)	( 8.7)
2. Ingresos de capital	25.2	-0.9	10.2
a. Crédito interno	(44.9)	(-3.4)	(15.2)
b. Crédito externo	(16.6)	( 7.5)	(11.1)
c. Otros	(18.6)	(-5.4)	( 4.5)

Fuente: FEDESARROLLO.

<sup>1</sup> Se refieren a las tasas de crecimiento que resultan de un ajuste lineal a las series de ingresos en pesos constantes de 1970.

En estos últimos años los ingresos corrientes han aumentado más rápidamente que los ingresos de capital, disminuyéndose así la participación de estos últimos dentro del total (cuadro 4). Especialmente a partir de 1974 se reduce la dependencia del presupuesto del Gobierno Nacional en los ingresos de capital. Ha sido prudente la política de endeudamiento del gobierno en materia de crédito externo y crédito interno de largo plazo. Queda por averiguar si en los actuales momentos la capacidad de endeudamiento se encuentra subutilizada.

Por último, cabe indicar que los ingresos corrientes y de capital de las Entidades Descentralizadas registran un mayor aumento que los ingresos del Gobierno Central (cuadro 5). Tal como

se comenta más adelante, los ingresos de explotación y tributarios de las Entidades crecen a tasas superiores al promedio e igual sucede con sus ingresos de capital. Así entonces, ha sido creciente a lo largo del período 1964-1976 la importancia de las finanzas de Entidades dentro del consolidado del Gobierno Nacional, especialmente a partir de la Reforma Administrativa de 1968.

## 2. Estructura de los ingresos del Gobierno Central

Ha habido cambios de alguna consideración a lo largo del período 1950-1976 en la estructura de los ingresos del Gobierno Central. A comienzos de la década de los años cincuenta era bastante alta la participación de los recaudos por concepto del impuesto de adua-

Cuadro No. 6

## COMPOSICION PORCENTUAL DE LOS INGRESOS DEL GOBIERNO CENTRAL, 1950-1976

(%)

Años	Ingresos Corrientes							Ingresos de Capital				Gran total
	Renta y complement.	Aduanas	Ventas	Café	Gasolina	Otros	Total	Crédito interno	Crédito externo	Recursos del balance	Total	
1950	24.8	17.1				48.0	89.9	7.7	1.2	1.2	10.1	100.0
1951	22.4	28.8		14.8		38.5	89.7	4.0	5.8	0.5	10.3	100.0
1952	24.7	25.9		13.6		42.4	93.0	3.6	0.5	7.9	7.0	100.0
1953	29.0	27.3		9.1		35.4	91.7	4.3	3.5	0.5	8.3	100.0
1954	25.1	28.0		5.6		26.5	79.6	15.7	3.1	1.6	20.4	100.0
1955	22.4	12.9		7.0		34.1	69.4	27.3	3.2	0.1	30.6	100.0
1956	37.7	16.7		0.3		31.8	86.2	10.3	2.5	1.0	13.8	100.0
1957	44.2	14.8		12.2		39.8	98.8	0.4	0.5	0.3	1.2	100.0
1958	39.9	10.8		17.1		41.0	91.7	5.3	1.8	1.2	8.3	100.0
1959	42.0	17.4		16.0		32.8	92.2	4.2	1.2	2.4	7.8	100.0
1960	41.5	22.9		11.3		21.5	85.9	4.8	0.9	8.4	14.1	100.0
1961	31.9	17.2		2.0		18.1	67.2	14.1	14.6	4.1	32.8	100.0
1962	34.1	17.0		1.9		18.7	69.8	26.7	3.3	0.2	30.2	100.0
1963	31.5	14.4		14.9		35.1	81.0	10.2	8.7	0.1	19.0	100.0
1964	34.8	13.3		17.0		33.4	81.5	13.0	2.2	3.3	18.5	100.0
1965	32.9	11.6	6.8	11.0		13.1	75.4	22.3	1.6	0.7	24.6	100.0
1966	25.9	23.4	8.1	9.5		9.9	76.8	19.5	3.3	0.4	23.2	100.0
1967	35.9	12.0	6.9	8.5	6.9	12.8	83.0	6.5	8.3	2.2	17.0	100.0
1968	32.4	11.4	6.6	6.1	5.4	12.8	74.7	4.2	12.7	8.4	25.3	100.0
1969	32.3	10.3	6.8	5.0	4.4	10.9	69.7	8.2	14.5	7.6	30.3	100.0
1970	30.7	12.6	6.1	6.9	4.2	8.8	69.3	10.6	12.8	7.3	30.7	100.0
1971	33.6	11.3	6.9	5.1	4.3	9.4	70.6	5.8	16.4	7.2	29.4	100.0
1972	37.8	11.0	8.8	6.0	5.1	3.7	72.4	5.5	18.2	3.9	27.6	100.0
1973	34.5	11.6	8.4	7.4	4.5	9.7	76.1	6.2	16.3	1.4	23.9	100.0
1974	33.1	11.1	9.9	5.5	3.6	10.7	73.9	14.3	6.2	5.6	26.1	100.0
1975	37.4	10.5	14.5	5.1	3.3	9.5	80.3	3.7	7.4	8.6	19.7	100.0
1976	42.1	11.5	16.5	16.4	5.8	0.4	92.7	2.3	3.9	1.1	7.3	100.0

Fuente: FEDESARROLLO.



nas en el total de ingresos (cuadro 6); eran por lo tanto más vulnerables las finanzas públicas a fluctuaciones en las actividades del sector externo de la economía, que dependían básicamente de las variaciones en los precios internacionales del café. En período en los cuales disminuía el precio del café se reducían considerablemente los ingresos corrientes (impuesto de aduanas e impuesto al café) y por otro lado, se reducían drásticamente los ingresos de capital por concepto de crédito externo. Esta alta dependencia de los ingresos del Gobierno Central en el comportamiento del sector externo de la economía era la principal razón de las bruscas variaciones que se presentaban en ese entonces en las series de ingresos y gastos<sup>4</sup>.

Es evidente que las fluctuaciones bruscas en los ingresos afectan seriamente la continuidad de los programas de gasto público y dificultan enormemente su programación. En la década de los años sesenta se solucionó en parte este problema con la introducción del impuesto a las ventas y del impuesto a la gasolina y ACPM y con la consolidación del impuesto a la renta y complementarios como la principal fuente de ingresos tributarios. Con la introducción de estos ingresos y las modificaciones al impuesto a la renta y complementarios (retención en la fuente y estructura tarifaria), se redujo sustancialmente la dependencia del presupuesto en los erráticos recaudos de aduana (y del impuesto de café). Además, con los préstamos del programa de la AID, y con los préstamos de proyecto del Banco Mundial y BID, se aseguraron fuentes más estables y permanentes de crédito externo.

En la década de los años setenta la estructura tributaria del Gobierno Central apenas sí se modifica: únicamente aumenta la importancia relativa del im-

puesto ventas (después de la Reforma Tributaria de 1974) y del impuesto del café (luego del aumento de los precios externos a mediados de 1975). La participación del impuesto a la renta y complementarios se estanca, en tanto que el de aduanas muestra cierto dinamismo a partir de 1976, como resultado de aumentos en el valor de las importaciones. A su vez, el crecimiento del impuesto a las ventas con posterioridad a 1974 es resultado de un aumento considerable de las tarifas y de la reactivación de la actividad de la industria y comercio desde comienzos de 1976. Finalmente, como consecuencia de la política financiera del gobierno, se reduce en estos últimos tres años la importancia relativa de los ingresos de capital.

### 3. Estructura de los ingresos de las Entidades Descentralizadas

En contraste con la estructura de los ingresos del Gobierno Central, son relativamente pocos los cambios a partir de 1964 en la composición de los ingresos de las Entidades Descentralizadas (cuadro 7). Cabe resaltar, sin embargo, el aumento desde 1974 de la participación de los ingresos explotación dentro del total de ingresos y que coincide con la conversación a empresas comerciales de algunas entidades<sup>5</sup>. De otra parte, el aporte de los ingresos de capital es más estable que en el caso del Gobierno Central (compárese con cuadro 6); estos ingresos de capital han constituido en promedio cerca de una cuarta parte de los ingresos totales de las entidades y han sido el segundo renglón en importancia (después de los ingresos de explotación que han representado más de una tercera parte del total).

No solamente ha cambiado menos la estructura de los ingresos de las Entidades Descentralizadas, sino que han sido mayores las tasas de crecimiento de sus ingresos corrientes y de capital con respecto a las del Gobierno Central (cuadro 5). Tanto los ingresos de explo-

<sup>4</sup> Por ejemplo, la drástica disminución de los ingresos y gastos del Gobierno Central durante 1955-1956, después de la bonanza cafetera de los años anteriores.

<sup>5</sup> El caso del IDEMA y ECOMINAS.

**CUADRO No. 7**  
**COMPOSICION PORCENTUAL DE LOS INGRESOS**  
**DE LAS ENTIDADES DESCENTRALIZADAS,**  
**1964-1976**

(%)

Años	Ingresos corrientes				Total	Ingresos de capital				Gran total
	Ingresos de explotación	Aportes de la Nación	Ingresos Tributarios	Otros		Crédito interno	Crédito externo	Otros	total	
1964	51.0	17.5	7.2	2.3	78.0	2.6	9.7	9.7	22.0	100.0
1965	50.5	19.9	8.4	2.3	81.1	1.2	7.0	10.7	18.9	100.0
1966	40.0	16.9	13.0	3.1	73.8	3.8	7.7	14.7	26.2	100.0
1967	33.4	25.2	11.1	4.6	74.3	3.8	6.4	15.5	25.7	100.0
1968	35.7	20.7	17.3	2.0	75.7	5.9	5.3	13.1	24.3	100.0
1969	34.0	20.2	10.7	4.0	72.9	9.1	6.7	11.3	27.1	100.0
1970	35.7	18.1	12.1	4.4	70.3	12.6	6.9	10.2	29.7	100.0
1971	36.7	19.1	12.3	4.4	72.5	11.8	7.8	7.9	27.5	100.0
1972	36.0	21.0	11.4	5.9	74.3	10.8	6.2	18.7	25.7	100.0
1973	34.9	17.2	13.9	5.6	71.6	13.1	5.7	9.6	28.4	100.0
1974	37.5	19.2	12.2	6.3	75.2	9.8	6.6	8.4	24.8	100.0
1975	37.6	18.7	13.4	7.4	77.1	10.1	5.6	7.2	22.9	100.0
1976	45.3	14.4	12.0	4.9	76.6	7.4	9.0	7.0	23.4	100.0

Fuente: FEDESARROLLO.

tación, como los aportes de la Nación y los ingresos tributarios, aumentan a tasas promedio mayores que las de los diferentes renglones que componen la cuenta de ingresos corrientes del Gobierno Central (con excepción del impuesto a las ventas). En el caso de los ingresos de capital, los de las Entidades crecen durante 1964-1976 a una tasa promedio de 10.9%, mientras que los del Gobierno Central lo hacen a una tasa de 5.4%. Así entonces, los ingresos de las Entidades Descentralizadas tienden a pesar cada vez más en el total de ingresos del Gobierno Nacional.

#### 4. Esfuerzo tributario

Interesa saber qué tan grande ha sido el esfuerzo tributario de los colombianos, por cuanto se han hecho mediciones que sugieren que es comparativamente reducido si se considera la experiencia de países con un nivel de desarrollo similar a Colombia. Por ejemplo, en el informe final de la Comisión Colombiana de Reforma Tributaria de 1968, al hacer la comparación con otros

países latinoamericanos, se concluye que el "esfuerzo tributario de Colombia, tal como se expresa mediante la relación entre el recaudo de los impuestos y el producto nacional bruto, es relativamente bajo..."<sup>6</sup>. Esta conclusión, que era válida en 1966-1968, se mantiene vigente diez años después.

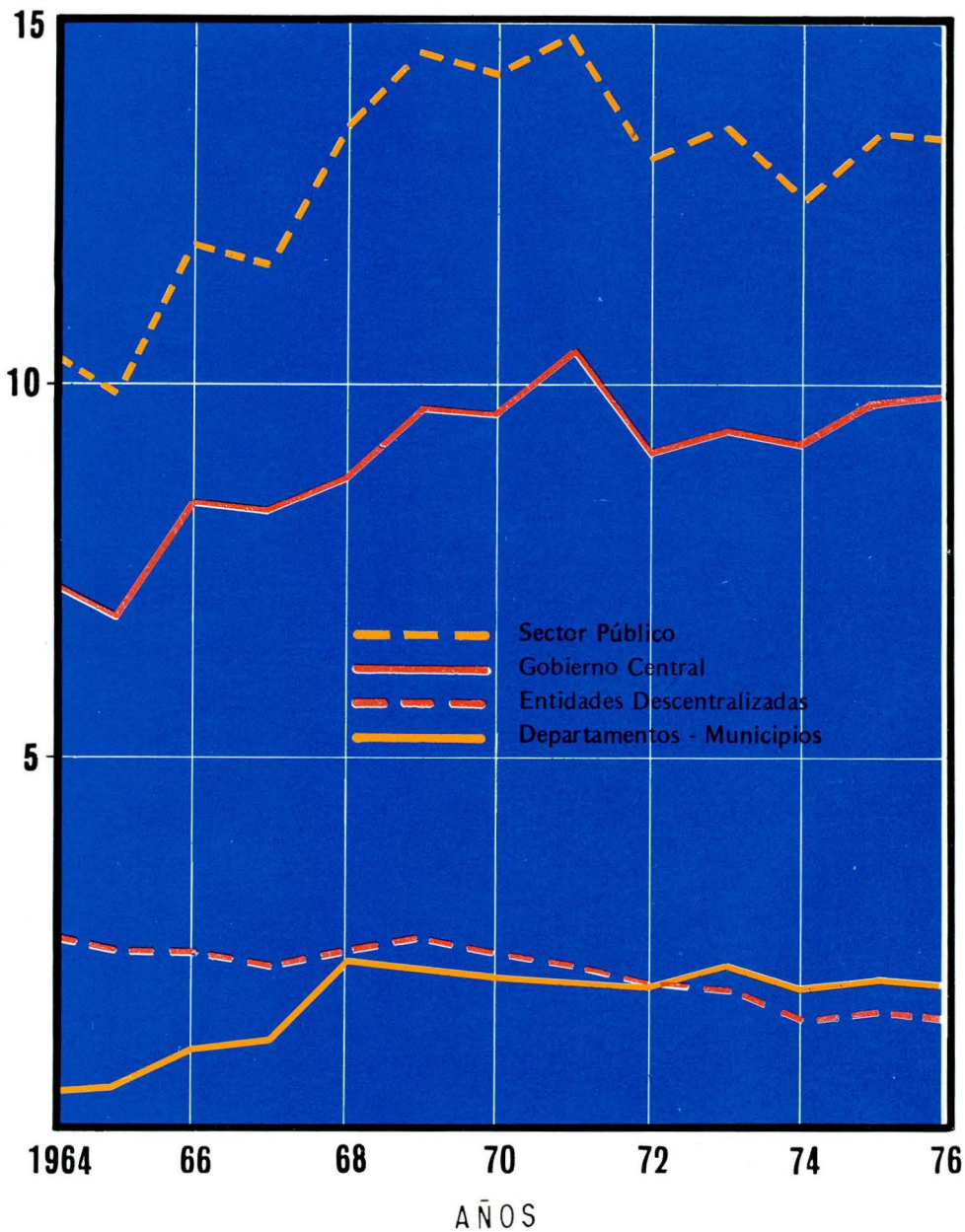
Sin embargo, cabe anotar que en el caso de Colombia, el Sector Público es "atípico" no solamente en lo que hace a la reducida contribución de los particulares a su sostenimiento por medio de impuestos, sino también en lo que respecta al elevado tamaño relativo de los ingresos diferentes a los tributarios. En la gráfica 1 se ilustra cómo los ingresos tributarios del Sector Público constituyeron en promedio durante 1972-1976 el 13.1% del producto interno bruto,

<sup>6</sup> Más adelante se afirma: "En síntesis, la situación de Colombia es la de una estructura tributaria donde la proporción de impuestos directos, y en particular, la del impuesto a la renta a personas naturales y la del predial, es mayor que la de los demás países". Véase R. Musgrave y M. Gilis, *Propuesta de una Reforma Fiscal para Colombia*, Tomo 1, 1973, pp. 56-57.

GRAFICA 1

# RELACION PORCENTUAL ENTRE INGRESOS TRIBUTARIOS DEL SECTOR PUBLICO Y PRODUCTO INTERNO BRUTO 1964-1976

o/o



que se compara con el 18.1% para una economía "típica" de un PIB per-cápita de 608 dólares<sup>7</sup>. El porcentaje de 13.1% es ligeramente superior si se incluye como impuesto la retención cafetera del Fondo Nacional del Café.

Ahora bien, la estructura de los ingresos del sector público colombiano parece también ser "atípica" por la importancia de los ingresos distintos de los tributarios, particularmente los ingresos propios del nivel descentralizado. El tamaño absoluto y la importancia relativa del nivel descentralizado puede ser superior en Colombia que el prome-

dio de países con un PIB per-cápita similar. Dentro de los ingresos no tributarios del sector público sobresalen aquellos por concepto de venta de servicios (o bienes), los llamados ingresos de explotación de las Entidades Descentralizadas. Así entonces, es relativamente reducido el esfuerzo tributario de los colombianos, pero a la vez elevada la participación del Sector Público dentro de la actividad económica en general. Es decir, el grado de intervención directa del Estado colombiano en la economía es alto, no obstante que sus ingresos tributarios son bajos.

## D. Comportamiento de los gastos

### 1. Comentarios generales

Las series de gastos del Gobierno Nacional registran un comportamiento similar a las series de ingresos (cuadro 8). Las series de gastos de inversión son

CUADRO 8  
TASAS REALES DE CRECIMIENTO DE LOS GASTOS DEL GOBIERNO CENTRAL  
Y LAS ENTIDADES DESCENTRALIZADAS, 1964-1976<sup>1</sup>  
(%)

	Tasa de crecimiento 1964-1970	Tasa de crecimiento 1971-1976	Tasa de crecimiento 1964-1976
<b>A. Gobierno Central</b>	<b>9.0</b>	<b>-2.1</b>	<b>4.0</b>
1. Gastos corrientes	12.4	-0.5	4.4
a. Gastos de administración	( 5.0)	( 4.2)	( 2.5)
b. Transferencias	(26.7)	(-2.6)	( 7.4)
2. Servicio de la deuda	3.3	3.7	4.5
a. Deuda interna	( 0.8)	( 2.6)	( 0.7)
b. Deuda externa	(10.2)	( 5.1)	(11.1)
3. Inversión	4.1	-13.0	2.2
<b>B. Entidades Descentralizadas</b>	<b>18.5</b>	<b>3.7</b>	<b>10.4</b>
1. Gastos corrientes	14.1	9.8	10.8
a. Gastos de admón.	(13.2)	( 6.0)	( 8.8)
b. Transferencias	(13.8)	(12.7)	(11.5)
c. Operaciones comerciales	(20.7)	(26.1)	(18.9)
2. Servicio de la deuda	32.1	8.0	14.8
a. Deuda interna	(38.0)	( 5.0)	(14.9)
b. Deuda externa	(20.5)	(14.0)	(14.6)
3. Inversión	19.8	-3.3	8.8

Fuente: FEDESARROLLÓ.

<sup>1</sup> Se refieren a las tasas de crecimiento que resultan de un ajuste lineal a las series de gastos en pesos constantes de 1970.

<sup>7</sup> Véase H. Chenery y M. Surquim, *Patterns of Development*, World Bank, 1975, pp. 20-21. En este libro se estima la estructura de una economía "típica" o "normal" para los distintos niveles de PIB per-cápita (distintos niveles de desarrollo económico), con base en un promedio ponderado de una muestra bastante amplia de países. Entre los promedios estimados se encuentran las relaciones entre ingresos totales e ingresos tributarios del sector público y PIB.

**CUADRO 9**  
**COMPOSICION PORCENTUAL DE LOS GASTOS DEL**  
**GOBIERNO NACIONAL, 1964-1976**  
 (%)

Años	Gastos de Funcionamiento			Gastos de inversión	Gran total
	Gastos corrientes	Servicio de la deuda	Total		
1964	55.6	10.3	65.9	34.1	100.0
1965	49.5	15.3	64.8	35.1	100.0
1966	49.3	19.5	68.8	31.2	100.0
1967	49.5	12.6	62.1	37.9	100.0
1968	50.8	10.0	60.8	39.2	100.0
1969	52.6	13.1	65.7	34.4	100.0
1970	47.0	14.8	61.8	38.2	100.0
1971	44.8	12.2	57.0	43.0	100.0
1972	45.8	14.8	60.6	39.3	100.0
1973	44.9	13.9	58.8	41.2	100.0
1974	49.4	16.6	66.0	34.0	100.0
1975	51.4	16.8	68.2	31.8	100.0
1976	53.3	15.0	68.3	31.7	100.0

Fuente: FEDESARROLLO.

tan erráticas como las de los ingresos de capital y fluctúan en la misma dirección. Como resultado del menor crecimiento de los ingresos durante 1971-1976, los gastos totales apenas sí crecen y la inversión disminuye en un 5.0%. La participación de los gastos de inversión dentro del total es menor durante 1974-1976 en comparación con años anteriores, en tanto que se vuelve ligeramente mayor la importancia de los gastos corrientes y del servicio de la deuda (cuadro 9).

En general los gastos de las Entidades, al igual que en el caso de los ingresos, crecen más rápidamente que los gastos del Gobierno Central (cuadro 8). Como se señala más adelante, es creciente la importancia de las Entidades como ejecutoras del gasto, especialmente a raíz de la Reforma Administrativa de 1968. Se destaca el crecimiento de los renglones de operaciones comerciales y servicio de la deuda de las Entidades, que resultan bastante superiores a las tasas que se observan para los distintos componentes de la cuenta de gastos del Gobierno Central.

## 2. Crecimiento de los gastos de administración.

Existe la idea que el sector público es ineficiente y que, en el largo plazo, los gastos en burocracia tienden a crecer más aceleradamente que la inversión. De hecho, en el caso del Gobierno Nacional, durante 1964-1970 el aumento de la inversión fue mayor que los gastos de funcionamiento (cuadro 1). Sin embargo, la tendencia de más largo plazo muestra que el crecimiento de la inversión es menor. Sucede que la inversión tiende a fluctuar más bruscamente, en una u otra dirección, que los gastos de funcionamiento; que estos últimos aumentan a una tasa vegetativa excepto cuando se crean nuevas entidades públicas mediante reformas administrativas; y que ante los cambios bruscos de la inversión y el crecimiento vegetativo y predecible de los gastos de funcionamiento, los índices de eficiencia que se obtengan a partir de estas series cambian también bruscamente.

En realidad durante 1964-1976 el crecimiento de los gastos directos de administración, que corresponden a la suma

de servicios personales y gastos generales<sup>8</sup>, ha sido menor que el aumento de los ingresos corrientes. En consecuencia, tiende a ser decreciente la relación entre gastos de administración e ingresos corrientes en los sectores central y descentralizado y en el total consolidado (cuadro 10). Podría entonces concluirse que, según este índice, el Gobierno Nacional se ha vuelto más eficiente puesto que tiende a disminuir la importancia relativa de los gastos directos en burocracia (es decir, la parte de los ingresos corrientes que se destinan al pago de gastos de administración). Sin embargo, es difícil con sólo este indicador llegar más allá de la conclusión de que son cada vez mayores los fondos que maneja la burocracia (una cantidad relativamente mayor de dinero circula por sus manos).

Los otros gastos de funcionamiento, distintos a los de administración, cre-

cen a elevadas tasas, particularmente las operaciones comerciales y el servicio de la deuda de las Entidades Descentralizadas, tal como ya se señaló (cuadro 8). Además se ha considerado que los gastos de funcionamiento en áreas como educación y salud son "inversión en capital humano", mientras algunos gastos que aparecen como inversión (por ejemplo la adquisición de aviones de guerra) contribuyen poco al desarrollo económico. Resulta por lo tanto verdaderamente difícil juzgar sobre la eficiencia del Gobierno Nacional a partir de un simple análisis de la estructura de sus gastos, ya sea por lo arbitrario de la clasificación contable, o por que se desconoce qué tan eficientemente se emplearon los dineros del Estado.

### 3. Propensión marginal a invertir

Cabe esperar por lo dicho antes sobre el comportamiento de la inversión, que la proporción marginal a invertir del gobierno fue menor durante 1971-1976 que durante 1964-1970 (cuadro 11). En

<sup>8</sup> O sea, gastos de nómina y los demás gastos efectuados en el desempeño de las funciones administrativas (mantenimiento, seguros, compra de equipo de oficina, arrendamientos, etc.).

**CUADRO 10**  
**GASTOS DE ADMINISTRACION COMO PORCENTAJE**  
**DE LOS INGRESOS CORRIENTES, 1964-1976<sup>1</sup>**  
(%)

Años	Gobierno Central	Entidades Descentralizadas	Gobierno Nacional <sup>2</sup>
1964	40.9	45.9	37.8
1965	43.8	31.6	32.6
1966	36.8	46.3	33.2
1967	35.6	34.3	31.4
1968	37.9	39.4	33.4
1969	33.4	35.3	28.6
1970	32.6	32.8	25.9
1971	30.6	33.9	26.1
1972	31.4	31.9	29.0
1973	27.5	34.7	27.1
1974	25.1	34.1	26.3
1975	26.7	34.0	29.0
1976	22.9	31.4	26.2

Fuente: FEDESARROLLO.

<sup>1</sup> Los gastos de administración son la suma de servicios personales y gastos generales.

<sup>2</sup> Los ingresos corrientes del Gobierno Nacional excluyen las transferencias entre Gobierno Central y las Entidades Descentralizadas.

**CUADRO 11**  
**PROPENSIONES MARGINALES A INVERTIR Y AHORRAR DEL**  
**GOBIERNO NACIONAL, 1964-1976**

	1964-1970	1971-1976	1964-1976
1. Propensión marg. a invertir <sup>1</sup>	0.35	0.26	0.31
2. Propensión marg. a ahorrar <sup>2</sup>	0.11	0.41	0.27

Fuente: FEDESARROLLO.

<sup>1</sup> Se define como la relación entre los aumentos promedio anuales de inversión y los aumentos promedio anuales de los ingresos totales, con base en un ajuste lineal a las series de inversión e ingresos en pesos constantes de 1970.

<sup>2</sup> Se define como la relación entre los aumentos promedio anuales del ahorro disponible para inversión y los aumentos promedio anuales de los ingresos corrientes, con base en un ajuste lineal a las series de ahorro e ingresos en pesos constantes de 1970. Se entiende por ahorro disponible para inversión la diferencia entre ingresos corrientes y gastos de funcionamiento (gastos corrientes más servicios de la deuda).

el promedio para el período 1964-1976 la proporción marginal fue 0.31; en otras palabras si el Gobierno actúa conforme a la tendencia histórica, de cada peso adicional que recibe, 31 centavos lo destina a inversión y el resto a funcionamiento. Ahora bien, con seguridad la propensión marginal a invertir cambia según sea la fuente de ingresos (según sea la composición de los mismos). Hace diferencia, por ejemplo, que el peso adicional provenga de crédito externo o de impuestos a la renta (para citar una alternativa extrema).

Es de esperar una propensión marginal a invertir más alta cuando en la composición de ese peso adicional es mayor la participación del crédito externo "atado" a la realización de proyectos específicos de inversión, o cuando se trata de impuestos con destinación específica, por cuanto, en estos casos, el gobierno no puede desviar el uso de los recursos hacia otros fines (como cubrir un déficit de tesorería). De otra parte, los programas de gasto favorecidos con estas fuentes de financiación están expuestos a una menor incertidumbre con respecto al recibo oportuno de los medios de financiación, y por lo tanto, tienden a ser menores los trastornos en su ejecución presupuestal. Al emplearse estas fuentes de financiamiento (préstamos externos de proyectos e

impuestos con destinación específica) se garantiza una disciplina más estricta en la programación y ejecución del gasto público.

Las anteriores consideraciones son importantes cuando se pretende averiguar sobre las posibles consecuencias de una reforma tributaria, por ejemplo, sobre el ahorro y la inversión total de la economía<sup>9</sup>. Todo aumento de los impuestos altera la estructura de los ingresos del gobierno y por lo tanto, sus propensiones marginales a ahorrar e invertir (puede alterar así mismo las propensiones marginales a ahorrar e invertir de los particulares). Es necesario entonces no solamente mirar las propensiones *ex-ante* a ahorrar e invertir del Sector Público (y de los particulares), sino también los posibles cambios en la estructura de los ingresos públicos y en las propensiones *ex-post* (y en la propensión de los particulares). Todo esto complica el análisis de los efectos

<sup>9</sup> Una de las justificaciones de la Reforma Tributaria de 1974 fue que "podría implicar un aumento neto en el ahorro total pues el mayor ahorro público podría mas que compensar la disminución probable en el ahorro privado. Lo mismo podría decirse con respecto a la inversión total: la disminución en la inversión privada podría mas que compensarse con aumentos en la inversión pública". Véase Guillermo Perry, "Las reformas tributarias de 1974 y 1975 en Colombia", *Coyuntura Económica*, Vol. VII, No. 3, noviembre de 1977, p. 117.

de aumentar impuestos sobre el ahorro y la inversión.

En realidad, en el caso del Gobierno Nacional la propensión marginal a ahorrar es mayor en los últimos años del período 1964-1976 (cuadro 11). Durante 1971-1976 el aumento promedio de los ingresos corrientes fue superior al crecimiento de los gastos de funcionamiento de tal manera que lo que podría denominarse "ahorro disponible para inversión" creció más rápidamente que los ingresos corrientes<sup>10</sup>. O sea que la baja de los últimos años en la propensión marginal a invertir no se debió a un deterioro de lo que podría denominarse la "capacidad corriente de inversión", medida como el porcentaje de los ingresos corrientes que quedan disponibles para inversión después de restar los gastos de funcionamiento. Antes bien, el comportamiento reciente de la inversión se explica en buena medida por la disminución en términos reales de los ingresos de capital (la otra fuente de financiación de la inversión), según se analiza más adelante.

<sup>10</sup> El ahorro disponible para inversión es la diferencia entre ingresos corrientes y gastos de funcionamiento (gastos corrientes más servicio de deuda).

#### 4. Distribución sectorial del gasto

También han habido modificaciones dignas de mención en la estructura sectorial del gasto a lo largo del período 1964-1976. Durante 1964-1970 se destacan las tasas promedio de crecimiento de los sectores de salud y previsión social y agricultura (cuadro 12). A su vez, durante 1971-1976 los sectores de minas y energía y educación y cultura son los que registran mayores aumentos, en tanto que el gasto en los sectores de defensa y justicia y agricultura disminuye en términos reales. En el período completo de 1964-1976 los sectores con tasas de crecimiento por encima del promedio son minas y energía, salud y previsión social, y educación y cultura.

El cuadro 12 muestra que a lo largo de 1964-1976: a) la participación del sector de administración superior es bastante estable; b) la participación de los sectores de defensa y justicia y transporte y comunicaciones tiende a disminuir; c) la participación de los sectores de educación y salud tiende a aumentar; d) la participación del sector de agricultura es decreciente a partir de 1973; e) la participación del sector minas y energía es creciente a partir de

CUADRO 12

TASAS REALES PROMEDIO DE CRECIMIENTO DE LOS GASTOS SECTORIALES  
DEL GOBIERNO NACIONAL, 1964-1976<sup>1</sup>  
(%)

	Tasa de crecimiento 1964-70	Tasa de crecimiento 1971-76	Tasa de crecimiento 1964-76
1. Administración superior	12.4	1.5	5.6
2. Defensa y justicia	5.0	-6.4	2.7
3. Agricultura	18.8	-6.8	6.7
4. Transporte y comunicaciones	8.9	2.6	3.9
5. Educación y cultura	10.2	7.5	10.5
6. Salud y previsión social	20.0	2.9	10.6
7. Minas y energía	11.6	21.7	11.9
8. Otros	24.2	-0.6	10.5
9. Total	14.5	1.8	8.0

Fuente: FEDESARROLLO.

<sup>1</sup> Se refieren a las tasas de crecimiento que resultan de un ajuste lineal a las series de gastos sectoriales en pesos constantes de 1970.



**CUADRO 13**  
**IMPORTANCIA RELATIVA DE LOS GASTOS DE LAS PRINCIPALES ENTIDADES**  
**DESCENTRALIZADAS DENTRO DEL GASTO TOTAL DEL SECTOR DESCENTRALIZADO**  
**1966-1976**  
 (%)

Entidad	1966	1968	1970	1972	1974	1976
1. ECOPETROL	13.3	13.6	8.4	10.0	17.3	21.3
2. IDEMA	6.9	7.7	16.6	12.7	9.9	9.5
3. ICSS	7.2	10.3	8.8	8.6	8.0	8.2
4. TELECOM	6.0	4.2	4.5	4.3	3.8	4.3
5. ICT	2.3	4.4	4.4	4.7	4.5	3.7
6. FFNN	8.0	5.5	4.3	3.4	2.8	2.9
7. COLPUERTOS	6.4	3.2	3.2	2.5	2.7	2.9
8. IFI	1.4	3.1	6.3	4.6	3.4	2.2
9. Fondo Vial	—	8.6	7.5	6.9	5.3	4.3
10. ICEL	6.8	6.6	2.1	2.3	1.4	2.2
11. INCORA	7.1	7.6	5.4	3.1	2.5	0.6
12. Otros	34.6	25.2	28.5	36.9	38.4	37.9
13. Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

Fuente: FEDESARROLLO.

1974; y f) la participación del residuo no muestra una tendencia definida.

Hasta cierto punto el gasto se ha reorientado en los últimos años en favor de los llamados sectores sociales (educación y salud) y menos hacia infraestructura física (transporte y comunicaciones). Los menores gastos relativos en defensa y justicia constituyen tal vez uno de los frutos de la paz política y social que trajo el Frente Nacional con la abolición de "la violencia". La menor importancia reciente de los gastos en agricultura se explica en buena medida por la menor actividad del INCORA, después de los agitados años de 1967-1971. Por último, el auge de los gastos en minas y energía se debe ante todo al mayor valor de las importaciones de petróleo realizadas por ECOPETROL. Como puede apreciarse, los cambios en la distribución sectorial del gasto se han originado tanto por decisiones de política (interés en los sectores sociales y desinterés en los programas de reforma agraria), como por variables exógenas a las finanzas públicas (paz política y au-

mentos en los precios internacionales del petróleo).

Lo sucedido a nivel agregado en la distribución sectorial se refleja en el comportamiento de las principales entidades descentralizadas. La menor importancia relativa del sector de transporte y comunicaciones se manifiesta en la decreciente participación dentro del total del gasto de Ferrocarriles Nacionales, COLPUERTOS, Fondo Vial Nacional y aún TELECOM (cuadro 13). En este cuadro se registra además la disminución de la importancia del INCORA y del ICEL, la estable participación del ICSS, el auge del IDEMA durante 1970-1973, y la gran importancia de los gastos de ECOPETROL en estos últimos años (sus gastos representaban en 1976 más de una quinta parte de los gastos totales de las Entidades).

Finalmente, cabe anotar que los sectores donde se ha presentado una disminución del gasto en términos reales, pueden requerir en el futuro aumentos considerables de recursos financieros,

particularmente el sector de infraestructura física. El hecho que en el pasado se haya invertido menos se traduce en mayores necesidades de inversión en el presente si se quiere satisfacer la demanda. ¿Cómo balancear entonces la asignación del gasto público entre los distintos sectores? En el caso colombiano la respuesta se complica en razón de la multitud de frentes que debe atender el Estado (por ley o costumbre). De otra parte, los beneficios del gasto en los diferentes sectores no son directamente comparables por problemas de cuantificación y por la imposibilidad de evaluar efectos indirectos y externalidades. Pero de todas maneras, es preciso adoptar decisiones de política sobre la orientación del gasto; como por ejemplo, decidir si los escasos recursos del Estado deben dedicarse a inversiones cuantiosas y de elevado riesgo en la exploración de petróleo, o si mejor, a proporcionarles servicios básicos a la población no atendida.

##### 5. Fortalecimiento del sector descentralizado del Gobierno Nacional

Tal como se comentó, ha sido creciente la importancia de las Entidades

Descentralizadas como ejecutoras del gasto público, especialmente a partir de la Reforma Administrativa de 1968. Debido al mayor aumento de los gastos de las Entidades Descentralizadas, su participación dentro del total de gastos del Gobierno Nacional pasa de 52.2% en 1964 a 73.9% en 1976 (cuadro 14). Cabe destacar además cómo desde 1967 las Entidades Descentralizadas han ejecutado en promedio el 82.5% del total de la inversión del Gobierno Nacional.

El fortalecimiento del sector descentralizado se debe al elevado crecimiento en términos reales, tanto de sus ingresos corrientes como de sus ingresos de capital, que supera ampliamente las tasas de las series de ingresos del Gobierno Central (como se vio en el cuadro 5). De hecho, los distintos renglones que componen los recursos propios de las Entidades crecen más aceleradamente que los aportes recibidos del Gobierno Central. De esta manera, no solamente es mayor la importancia relativa del sector descentralizado, sino que tiende a ser menor su dependencia del Gobierno Central, especialmente en

Cuadro No. 14

**DISTRIBUCION PORCENTUAL DE LOS GASTOS CORRIENTES  
Y DE INVERSION ENTRE GOBIERNO CENTRAL  
Y ENTIDADES DESCENTRALIZADAS, 1964-1976**

(%)

Años	Gastos corrientes			Gastos de inversión			Total		
	Gobierno Central	Ent. Descentraliz.	Total	Gobierno Central	Ent. Descentraliz.	Total	Gobierno Central	Ent. Descentraliz.	Total
1964	50.1	49.9	100.0	43.8	56.2	100.0	47.8	52.2	100.0
1965	61.7	38.3	100.0	26.1	73.9	100.0	46.8	53.2	100.0
1966	50.7	49.3	100.0	30.6	69.4	100.0	42.8	57.2	100.0
1967	51.0	49.0	100.0	17.2	82.8	100.0	36.0	64.0	100.0
1968	49.4	50.6	100.0	14.8	85.2	100.0	34.0	66.0	100.0
1969	46.8	53.2	100.0	21.5	78.5	100.0	36.6	63.4	100.0
1970	54.9	45.1	100.0	19.6	80.4	100.0	39.1	60.9	100.0
1971	48.9	51.1	100.0	26.9	73.1	100.0	38.2	61.8	100.0
1972	41.5	58.5	100.0	8.9	91.1	100.0	26.8	73.2	100.0
1973	43.1	56.9	100.0	16.5	83.5	100.0	30.7	69.3	100.0
1974	35.6	64.4	100.0	17.3	82.7	100.0	28.0	72.0	100.0
1975	37.1	62.9	100.0	21.3	78.7	100.0	30.8	69.2	100.0
1976	35.8	64.2	100.0	11.2	88.8	100.0	26.1	73.9	100.0

Fuente: FEDESARROLLO.

**CUADRO 15**  
**INDICE DE DEPENDENCIA DE LAS ENTIDADES DESCENTRALIZADAS CON**  
**RESPECTO AL GOBIERNO CENTRAL, 1965 - 1976**  
 (millones de pesos)

Años	Aportes de la Nación a las Entidades Descen- tralizadas	Ingresos Entidades Descentralizadas	Indice de dependen- cia <sup>1</sup> (%)
1965	931	4.686	19.9
1966	1.025	6.048	16.9
1967	2.353	9.321	25.2
1968	2.631	12.710	20.7
1969	3.046	16.843	20.2
1970	3.827	21.119	18.1
1971	4.854	25.456	19.1
1972	6.625	31.548	21.0
1973	6.645	38.564	17.2
1974	9.784	50.960	19.2
1975	11.978	63.167	18.7
1976	12.644	88.019	14.4

Fuente: FEDESARROLLO.

<sup>1</sup> Se mide como la relación entre los aportes de la Nación a las Entidades Descentralizadas y los ingresos totales de estas últimas.

comparación con los índices de 1967-1969 (cuadro 15).

Fue grande el impulso que recibió el sector descentralizado durante 1967-1969 a raíz de la creación de nuevas entidades. En 1967 se crearon la Corporación Financiera del Transporte y el Fondo Vial Nacional; en 1968 el Instituto Nacional de Transporte (INTRA) y el Instituto de Desarrollo de los Recursos Naturales Renovables (INDERENA); y finalmente, en 1969, la Corporación eléctrica de la Costa Atlántica (CORELCA), el Fondo Nacional del Ahorro, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, el Instituto Colombiano de Construcciones Escolares (ICCE), el Instituto Colombiano de Cultura (COLCULTURA), el Instituto Colombiano de la Juventud y el Deporte (COLDEPORTES), el Fondo de Promoción de Exportaciones (PROEXPO), el Instituto Colombiano de Comercio Exterior (INCOMEX), la Empresa Colombiana de Minas (ECOMINAS), y otros de menor importancia.

Muchas de las funciones de estas Entidades, con anterioridad a su creación, las ejercían los ministerios. Una de las

consecuencias de la Reforma Administrativa de 1968 fue entonces la de descentralizar la ejecución del gasto. Probablemente los reformadores de esa época pretendían disminuir la ingerencia de las clases políticas en el proceso de asignación del gasto público, encargando su ejecución a entidades técnicas supuestamente ajenas a presiones políticas. De esta manera, se fortaleció el poder de los administradores, y especialmente de los llamados "mandos medios", a medida que se ha hecho más difícil el control de cada uno de los Ministerios (y de la Contraloría General de la República) sobre las entidades adscritas, debido entre otros factores a problemas de gigantismo administrativo y desorganización contable<sup>11</sup>.

Hasta dónde las Entidades Descentralizadas deben operar como agencias independientes del poder central o como simples ramificaciones de los Ministerios? Sea cual fuere la respuesta, se necesita posiblemente un mayor control contable del Gobierno Central sobre

<sup>11</sup> Muchas de estas Entidades se han convertido, al decir de la gente, en "repúblicas independientes".

las Entidades Descentralizadas (ejercido por la Dirección Nacional de Presupuestos del Ministerio de Hacienda?). Una manera indirecta de asegurar que las Entidades se sometan a ciertos requisitos de manejo financiero, es la creación de un Fondo de Inversiones Públicas (adscrito a la Dirección de Presupuestos?) cuya función principal sería financiar las inversiones de aquellas Entidades que se sometan a dichos requisitos (buena programación financiera, aceptables coeficientes de endeudamiento, y una satisfactoria situación de tesorería). Este Fondo operaría como un banco, y podría financiarse inicialmente con crédito interno de largo plazo y con crédito externo. A través del Fondo se fiscalizarían las actividades financieras de las Entidades y se "racionalizaría" más fácilmente la asignación de la inversión pública de acuerdo a las prioridades presupuestales del gobierno.

Otra manera de mejorar la organización contable de las Entidades Descentralizadas es la de convertir al mayor número de ellas en empresas comercia-

les del Estado, tal como se hizo con IDEMA y ECOMINAS en 1976. Sería esta una política orientada a disminuir aún más la dependencia de las Entidades en el presupuesto del Gobierno Central y a reducir sus déficits fiscales y de tesorería, por medio de aumentos de importancia en el renglón de ingresos de explotación. Esta política podría constituir además una alternativa a aumentar los impuestos que recauda el Gobierno Central (y su viabilidad política podría ser mayor). Pero, de otra parte, sería aún mayor la independencia administrativa de las Entidades y algunas de ellas, no obstante su calidad de empresas comerciales, serían incapaces de generar utilidades en forma sostenida (el caso del IDEMA, de los Ferrocarriles Nacionales y de ECOPETROL.

## E. Comportamiento del Crédito Público

### 1. Comentarios Generales

Al repasar el período 1964-1976 se observa que los ingresos de capital cre-

CUADRO 16  
CONTRIBUCION NETA DEL CREDITO PUBLICO AL PRESUPUESTO CONSOLIDADO  
DEL GOBIERNO NACIONAL, 1964-1976  
(millones de pesos)

Años	Crédito interno		Crédito externo		Total crédito público	
	Contribución neta <sup>1</sup>	Porcentaje de los ingresos corrientes	Contribución neta <sup>1</sup>	Porcentaje de los ingresos corrientes	Contribución neta <sup>1</sup>	Porcentaje de los ingresos corrientes
1964	290	4.5	52	0.8	342	5.3
1965	113	1.6	43	0.6	156	2.2
1966	— 176	—1.8	283	2.9	107	1.1
1967	— 396	—3.3	688	5.8	292	2.4
1968	— 70	—0.5	1.373	9.0	1.303	8.5
1969	412	2.2	2.461	13.1	2.873	15.2
1970	1.143	4.9	2.386	10.3	3.529	15.2
1971	968	3.3	4.221	14.3	5.189	17.6
1972	725	2.4	3.895	12.9	4.620	15.4
1973	2.580	6.3	3.627	8.8	6.207	15.1
1974	3.379	6.0	2.360	4.2	5.739	10.1
1975	— 991	1.4	1.794	2.5	803	1.1
1976	—1.843	1.8	2.245	2.2	402	0.4

Fuente: FEDESARROLLÓ.

<sup>1</sup> Se mide como la diferencia entre los ingresos por este concepto y los pagos del servicio de la deuda (amortización más intereses).

cen a una tasa promedio menor que los ingresos corrientes (cuadro 1). Pero, como se indicó en un párrafo anterior, al desagregar dicho período se destaca el contraste entre la tasa de crecimiento de 23.4% de estos ingresos durante 1964-1970 (mayor que la de los ingresos corrientes) y la disminución de 5.8% durante 1971-1976. La variabilidad de los ingresos de capital es mayor en el caso del crédito externo contratado por el Gobierno Central y del crédito interno de las Entidades Descentralizadas (cuadro 5).

Si bien las series de ingreso de capital son bastante erráticas, las de gastos por concepto de servicio de la deuda muestran un comportamiento más estable. Las series de servicio de deuda se ajustan mejor a la tendencia histórica (el coeficiente de correlación a un ajuste lineal es más significativo que en el caso de los ingresos de capital). De otra parte, el crecimiento de los gastos de servicio de la deuda (interna y externa) es mayor durante 1964-1970 que durante 1971-1976 (cuadro 8), pero como ya se insinuó, fluctúa menos bruscamente que los ingresos de capital. A diferencia de 1964-1970, cuando los ingresos de capital aumentan más rápidamente que el servicio de la deuda, durante 1971-1976 los ingresos por este concepto tanto de las Entidades como del Gobierno Central disminuyen en términos reales, mientras el servicio de la deuda continúa aumentando (aun cuando a menores tasas que en años anteriores). En consecuencia, la contribución neta del crédito público a la financiación del presupuesto tiende a disminuir a partir de 1972, y en particular desde 1974 por razones de política monetaria y cambiaria, según se analiza a continuación.

## 2. Contribución del crédito público a la financiación del presupuesto

La contribución neta del crédito público a la financiación del presupuesto del Gobierno Nacional <sup>12</sup> ha sido varia-

ble a lo largo de 1964-1976 (cuadro 16). Entre 1969 y 1973 se registra la mayor contribución del crédito al presupuesto; es durante estos años cuando es mayor el aporte del crédito externo y en una menor proporción, del crédito interno. Posteriormente, a partir de 1974 ante la disminución de los ingresos y el aumento del servicio de la deuda, la diferencia entre ambos renglones se hace cada vez menor: en 1976 la contribución neta del crédito es prácticamente nula.

La principal razón de la baja en el endeudamiento público desde 1974 es la decisión del gobierno de no aumentar el gasto financiando con crédito interno y externo en una coyuntura en el cual, por razones de política cambiaria, la demanda monetaria ha estado creciendo rápidamente. Debido a la falta de flexibilidad del mecanismo del control de cambios para contrarrestar el efecto sobre los medios de pago de los mayores ingresos de divisas cafeteras, el gobierno ha adoptado una política contraccionista de gasto que se ha traducido en menores niveles reales de inversión pública. En el corto plazo y especialmente bajo un sistema de mayor libertad cambiaria, tiene el gobierno la alternativa de adoptar una política más agresiva de endeudamiento para financiar sus programas de inversión, en particular con la contratación del crédito interno y externo que no contribuye directamente a la expansión de los medios de pago (por ejemplo, bonos de desarrollo económico o préstamos externos para la importación de maquinaria y equipo).

En cuanto hace al crédito interno, su contribución a la financiación del presupuesto del Gobierno Nacional muestra grandes variaciones y es negativa en algunos años del período 1964-1976 (cuadro 16). Buena parte de los ingresos por concepto de crédito interno se refieren a préstamos inflacionarios del Banco de la República y a préstamos de bancos comerciales para las Entidades Descentralizadas. Recientemente, durante 1974-1976 la Tesorería General

<sup>12</sup> La contribución neta al presupuesto es la diferencia entre ingresos por este concepto y pagos del servicio de la deuda.

**CUADRO 17**  
**IMPORTANCIA RELATIVA DE LOS INGRESOS POR CONCEPTO DE CREDITO**  
**EXTERNO DENTRO DEL TOTAL DE INGRESOS, 1964-1976**  
 (%)

Años	Gobierno Central	Entidades Descentralizadas	Gobierno Nacional <sup>1</sup>
1964	2.2	9.7	6.1
1965	1.6	7.0	4.4
1966	3.2	7.7	5.5
1967	8.3	6.4	8.4
1968	12.7	5.3	10.2
1969	14.5	6.7	12.3
1970	12.8	6.9	11.0
1971	16.4	7.8	13.5
1972	18.2	6.2	14.2
1973	16.3	5.7	12.3
1974	6.2	6.6	7.5
1975	7.4	5.3	7.6
1976	3.9	9.0	7.9

Fuente: FEDESARROLLO.

<sup>1</sup> Los ingresos totales del Gobierno Nacional excluyen las transferencias entre Gobierno Central y Entidades descentralizadas.

expidió los llamados 'pagarés semestrales de emergencia económica' para solucionar problemas de liquidez de corto plazo. En realidad poco ha recurrido el gobierno a endeudamiento interno de largo plazo (emisión de bonos o títulos).

A su vez, la contribución neta del crédito externo disminuye consistentemente a partir de 1973, llegando a ser mínima durante 1975-1976. Ha sido ante todo por la disminución de las contrataciones de crédito externo por parte del Gobierno Central que se reduce ese aporte, pues las Entidades Descentralizadas han mantenido sus niveles de endeudamiento, particularmente por la contratación de préstamos para refinar la deuda de algunas entidades (principalmente IDEMA, ECOPE-TROL, ICEL y CORELCA). Como resultado de lo anterior, en el caso del Gobierno Central ha disminuido bastante la importancia relativa de los ingresos por concepto de crédito externo dentro del total de ingresos, mientras en el caso de las Entidades Descentralizadas la importancia relativa de esta fuente de financiación se mantiene relativamente estable (cuadro 17).

### 3. Crédito externo e inversión pública

La dependencia de la inversión pública en el crédito externo es aparentemente alta, especialmente en el caso de proyectos de inversión en infraestructura física y en general, de todos aquellos que demandan importaciones. La elevada correlación que se presenta durante 1964-1976 entre las series de inversión e ingresos de crédito externo sugiere una causalidad que puede ir en ambas direcciones<sup>13</sup>. Puede afirmarse que la disponibilidad de crédito actúa como limitante para la realización de determinados proyectos no marginales de inversión pública. Por otro lado, cuando la política del gobierno de turno es la de ejecutar un programa ambicioso de inversiones entonces busca y obtiene financiación externa, a menos que los acreedores externos juzguen que el país sobrepasó su capacidad máxima de endeudamiento, o que por cualquier otro motivo se abstengan de prestar. En conclusión, la decisión administrativa de invertir crea las necesidades por es-

<sup>13</sup> Se obtuvo un  $r^2$  de 0.9116 con base en un ajuste lineal a las series de inversión e ingresos de crédito externo del Gobierno Nacional en pesos constantes de 1970.

tos recursos financieros (y por la contraparte en pesos), en tanto que su disponibilidad es la que permite satisfacer esas necesidades.

Prácticamente desde que se iniciaron en forma masiva los préstamos de programa de la Alianza para el Progreso, y posteriormente desde 1967 los préstamos de proyecto del Banco Mundial y del Banco Interamericano de Desarrollo, se logró aumentar en forma importante la contribución neta del crédito externo al presupuesto consolidado del Gobierno Nacional. Ahora bien, el "boom" de la inversión del Gobierno Nacional durante el período 1967-1971 coincide con los años durante los cuales fue mayor dicha contribución. Son estos igualmente los años durante los cuales se usa ante todo la modalidad de préstamos de proyecto del Banco Mundial y del BID (préstamos 'atados' a la realización de programas o proyectos de inversión), especialmente en el sector infraestructura física<sup>14</sup>.

La utilización de la modalidad de préstamos de proyecto le trajo la necesidad al gobierno de elaborar un programa de iniciativas de inversión que para ser financiado con crédito externo, debía someterse a ciertos requisitos mínimos: para otorgar los préstamos, el Banco Mundial y el BID exigen el respaldo de estudios de preinversión y una suficiente capacidad administrativa por parte de la entidad pública (o entidades) encargada de ejecutar la inversión. Estos requisitos seguramente contribuyeron a fortalecer institucionalmente los sectores favorecidos con el crédito

externo (sector de energía eléctrica, obras públicas, etc.) y a asegurar mediante estudios de preinversión la viabilidad técnico-económica de los distintos proyectos<sup>15</sup>. Sin embargo, la modalidad de préstamos de proyecto ha sido criticada por cuanto compromete recursos internos (la contraparte en pesos de los costos de los proyectos y los pesos para pagar el servicio de la deuda) en inversiones que son evaluadas individualmente, sin previa consideración de sus relaciones con los objetivos generales de un plan de desarrollo<sup>16</sup>.

En estos últimos años se terminó de desembolsar los últimos recursos de los préstamos de programa de la AID y poco ha recurrido el gobierno al crédito que ofrece el Banco Mundial y el BID. Antes bien, ha recurrido a préstamos en eurodólares para refinanciar la deuda externa de algunas entidades, como se indicó antes. Resulta dudoso que el gobierno tenga la capacidad de obtener los recursos internos suficientes para financiar sus distintos programas de

<sup>15</sup> En 1967 se creó el Fondo Nacional de Proyectos de Desarrollo FONADE, adscrito al Departamento Nacional de Planeación, cuyo propósito principal, ha sido la coordinación y financiación de estudios de preinversión, tanto para proyectos del sector público como del sector privado. Además en este mismo año se reorganizó el Departamento Nacional de Planeación, en forma tal que fuera la agencia de sector público encargada de la coordinación general de las actividades previas al otorgamiento de los créditos externos. Detalles de esta reorganización en Augusto Cano, *La Planeación en Colombia*, Departamento Nacional de Planeación, 1968.

<sup>16</sup> Véase por ejemplo, el plan de desarrollo *Las Cuatro Estrategias*: "De hecho en el pasado, los prestamistas extranjeros han favorecido préstamos con una contrapartida alta, es decir préstamos que obligan a las autoridades nacionales a financiar gran parte del costo. Esto es natural, puesto que posiblemente los prestamistas consideran que los proyectos son importantes, o de otro modo no se hubieran financiado, y por lo tanto creen que están activando un uso valioso de los recursos internos, y que mientras mayor el préstamo, mayor el resultado. La dificultad de este punto de vista radica en que la calidad de los proyectos no se pueden contemplar en forma aislada sino sólo en relación al plan general. Las negociaciones individuales de préstamos con agencias individuales, que preceden la preparación de la lista de compras de proyectos dificultan enormemente la planeación general y el establecimiento de prioridades" (Departamento Nacional de Planeación, 1972, pp. 112-113).

<sup>14</sup> La tercera reunión del llamado Grupo de Consulta (donde el gobierno presente a consideración de las entidades prestamistas el programa de crédito externo) se efectuó en París en junio de 1967, después de transcurrir un lapso de 3 años desde la segunda reunión. En dicha ocasión el gobierno presentó a consideración del Grupo una lista de proyectos específicos de inversión a iniciarse en los próximos dos años, por valor de US\$ 380 millones. Fue la primera vez que el gobierno realizó el esfuerzo de elaborar un inventario de proyectos específicos de inversión del sector público, para de ahí seleccionar aquellos que debían ser incluidos en el programa de financiamiento externo.

inversión, especialmente en el área de infraestructura física. Así entonces, sólo podría lograrse un aumento significativo de los niveles reales de inversión pública mediante una mayor utilización de crédito externo, más aún si se tienen en cuenta la relativa inelasticidad del sistema tributario. Naturalmente, los niveles de contratación de crédito externo deben depender de la capacidad de endeudamiento del país y de la Coyuntura Cambiaria.

#### 4. Coeficientes de endeudamiento

Desde el punto de vista de las finanzas del gobierno Nacional, no ha sido alta la carga que ha representado el servicio de la deuda a lo largo del período 1964-1976. Tampoco han habido grandes variaciones en los coeficientes de endeudamiento durante este lapso de tiempo (cuadro 18). En promedio durante 1971-1976 los gastos por concepto de servicio de deuda interna y externa corresponden a un 19.4% de los ingresos corrientes. Este porcentaje se sitúa dentro de los límites de un sano manejo financiero: es así como el gobierno colombiano ha mantenido una ya larga tradición de cumplimiento, especialmente ante sus acreedores externos.

El coeficiente de servicio de la deuda interna es consistentemente superior y es más variable que el coeficiente de la deuda externa (cuadro 18). Durante 1971-1976 los gastos por concepto de servicio de la deuda externa constituyen en promedio solamente el 7.4% del total de los ingresos corrientes, mientras los gastos del servicio de la deuda interna representaron 11.9%. De otra parte, se destaca la estabilidad del coeficiente de deuda externa. Probablemente la variabilidad en el caso del servicio de la deuda interna se deba a que buena parte de estos gastos los constituye la cancelación de obligaciones del gobierno con el Banco de la República, causadas por la emisión de pagarés, con los cuales ha financiado sus déficits de tesorería.

Cabe finalmente hacer una observación. Otro de los coeficientes de endeudamiento externo frecuentemente utilizado es la relación entre el servicio de la deuda pública externa y los ingresos de divisas por concepto de exportación de bienes y servicios. En el cuadro 19 se muestra el movimiento en dólares de la deuda pública externa (incluyendo la de Departamentos y Municipios). Ante el aumento del valor de las exportaciones,

CUADRO 18

COEFICIENTES DE SERVICIO DE LA DEUDA DEL GOBIERNO NACIONAL, 1964-1976<sup>1</sup>  
(como porcentaje de los ingresos corrientes)

Años	Deuda Interna	Deuda Externa	Deuda Total
1964	7.3	7.0	14.3
1965	17.0	5.2	22.2
1966	20.7	4.6	25.3
1967	11.1	5.3	16.4
1968	8.6	5.3	16.4
1969	12.9	5.4	18.3
1970	15.2	6.4	21.6
1971	11.6	5.6	17.2
1972	13.4	8.3	21.7
1973	10.7	8.9	19.6
1974	14.0	6.6	20.6
1975	12.5	7.7	20.2
1976	9.3	7.6	16.9

Fuente: FEDESARROLLO.

<sup>1</sup> Los coeficientes de servicio de la deuda se definen como la relación entre los gastos por concepto de servicio de la deuda y los ingresos corrientes.



**CUADRO 19**  
**MOVIMIENTO DE LA DEUDA PUBLICA EXTERNA, 1950-1976<sup>1</sup>**  
(miliones de dólares)

Años	Saldos a finales del año <sup>2</sup>	Contrataciones	Desembolsos	Servicio de la deuda			Efecto sobre la balanza de pagos <sup>3</sup>
				Amortizaciones	Intereses	Total	
1960	377	50	23	69	15	84	-61
1961	491	167	78	61	12	73	5
1962	712	285	136	57	19	76	60
1963	809	164	133	70	21	91	42
1964	937	203	158	82	23	105	53
1965	1.066	147	138	73	25	90	40
1966	1.126	143	196	86	28	114	82
1967	1.270	230	172	92	29	121	51
1968	1.422	277	205	83	33	116	89
1969	1.716	310	219	69	38	107	112
1970	2.013	386	283	76	43	119	164
1971	2.262	378	232	92	48	140	92
1972	2.531	301	359	100	64	164	195
1973	2.929	455	444	135	76	211	233
1974	2.920	179	350	190	92	282	68
1975	3.170	321	297	137	116	253	44
1976	3.299	510	215	124	111	235	-20

Fuente: Banco de la República y estimativos de FEDESARROLLO.

<sup>1</sup> Comprende la deuda externa de la totalidad del sector público.

<sup>2</sup> Incluye saldos por desembolsar.

<sup>3</sup> Se refiere a la diferencia entre desembolsos y el total del servicio de la deuda.

taciones de café desde 1976, este coeficiente se reduce a un porcentaje cercano al 10%, luego de haberse aproximado al tope de 20% durante 1970-1974. Países como Brasil y Perú han sobrepasado en años recientes la cifra de 25%. En realidad, la utilidad de este coeficiente reside en que lo utilizan los acreedores externos como indicador de la capacidad de endeudamiento del país, ya que proporciona una idea de la carga que representa para el sector externo de la economía los pagos en divisas del servicio de la deuda pública externa.

## F. Comentarios Finales

Dados los actuales niveles, resulta difícil aumentar las tarifas de los impuestos a la renta y complementarios y de ventas. Igualmente no parece haber mucho campo para introducir nuevos impuestos. Es posible que puedan aumentarse los recaudos de algunos impuestos (especialmente del impuesto a

la renta) con mejores controles administrativos o que sean altos los recaudos del impuesto de aduanas y de café como consecuencia de la coyuntura favorable por la que atraviesa el sector externo de la economía, originada en los elevados precios externos del café. Sin embargo, las posibilidades que tiene el gobierno de aumentar sustancialmente en el mediano plazo los ingresos tributarios se encuentran limitadas por diversos factores que vale la pena mencionar.

En primer término, el impuesto a la renta, en el mejor de los casos, recobraría la elasticidad con relación al ingreso nacional registrada durante 1964-1976 y que fuera ligeramente mayor que la unidad. Parece difícil elevar la elasticidad de este renglón, por lo menos para que sea unitario, sin una "reforma a la reforma de 1974"; tal escepticismo se basa en las cifras de recaudos para 1976 y 1977, años en los cuales su crecimiento ha sido menor que el aumento en los índices de precios. De todas mane-

ras, no obstante los posibles efectos de un estricto control administrativo, no parece viable para el gobierno lograr aumentos de importancia en el cercano futuro en sus ingresos por medio del impuesto a la renta y complementarios.

En cuanto hace al impuesto a las ventas, su alta elasticidad con relación al ingreso nacional se debe a su vida corta; fue instaurado apenas en 1965 y ha sido relativamente fácil para el gobierno, por lo menos hasta la reforma de 1974, aumentar sustancialmente los recaudos por este concepto subiendo tarifas y ampliando su cobertura. Dados los actuales niveles tarifarios parece más probable que su elasticidad promedio en los próximos años se acerque más a las cifras de 1976 y 1977 que son apenas mayores que la unidad y menos a la elevada elasticidad promedio del período 1965-1976.

Por su parte, la futura elasticidad de los recursos del impuesto de aduana y del impuesto *ad-valorem* al café dependerán en buena medida del comportamiento del precio internacional del café. Particularmente en cuanto se refiere al impuesto al café (y el de retención cafetera), de no mediar otra helada en el Brasil, será difícil que se vuelvan a alcanzar en pesos constantes los elevados niveles absolutos y relativos de 1976-1978. A su vez, el impuesto de aduanas puede verse favorecido por una política de importaciones menos restrictiva, fundamentada en la posición holgada de reservas internacionales del Banco de la República.

Por todo lo dicho anteriormente, se deduce que en los próximos años la elasticidad con relación al ingreso nacional del total de los ingresos tributarios del Gobierno Central tenderá a ser menor que la del período 1964-1976. En el caso de los ingresos tributarios de las Entidades Descentralizadas, es de esperar que se mantenga la tendencia de años anteriores, aún cuando es difícil que la elasticidad-ingreso de las cuotas de los particulares (especialmente al ICSS, Caja Nacional, SENA e ICBF), supere el promedio histórico de 1.72. Así las cosas, solamente mediante otra reforma al sistema tributario podría el Gobierno Nacional obtener incrementos significativos en estos ingresos; pero, cuál es la viabilidad política y económica en los actuales momentos de aumentar impuestos?

De esta manera, si el gobierno quiere aumentar ingresos para alcanzar mayores niveles reales de inversión pública tendría que recurrir a crédito interno y externo de largo plazo. Los actuales niveles de endeudamiento permiten la adopción de una política más agresiva de contratación de crédito externo y de emisión de papeles de largo plazo. Naturalmente una política en esta dirección tendría que estar respaldada por la previa elaboración de un programa coherente de proyectos de inversión pública y además, tendría que formularse en concordancia con los objetivos de la política monetaria y cambiaria.