

**Análisis del presupuesto  
del gobierno central  
para la vigencia de 1979**

**Jorge Ospina Sardi**

# Análisis del presupuesto del gobierno central para la vigencia de 1979

*Jorge Ospina Sardi\**

## A. Introducción

En este informe se analiza el proyecto de ley de presupuesto del Gobierno Central para la vigencia de 1979, teniendo como marco de referencia la evolución reciente de las diferentes series de ingresos y gastos. Lo presupuestado en la ley constituye una primera aproximación de lo que puede llegar a pasar el año entrante en materia fiscal y de gasto público; dicho presupuesto es, si se quiere, un manifiesto de las intenciones de gasto del ejecutivo, el cual debe ser sometido a su aprobación por parte del legislativo. Generalmente son pocos los cambios que se le hacen al proyecto de ley durante su trámite por el Congreso: el de mayor importancia es la inclusión de los auxilios presupuestales que manejan los parlamentarios (que no sobrepasan los \$1.100 millones). De otra parte, una vez promulgada la ley hacía finales de este año, se inicia su ejecución a todo lo largo de 1979 a través de los acuerdos mensuales de gastos del Consejo de Ministros.

Es usual que la ley de presupuesto se cumpla sólo parcialmente, pues por ra-

zones de diversa índole algunos de los gastos programados simplemente no se realizan o se postergan para la vigencia siguiente. Además es igualmente común adicionar el presupuesto con gastos no contemplados en la ley. Sucede que durante el año en el cual entra en vigor la ley se presentan gastos imprevistos que requieren de una inmediata ejecución. Otras veces los gobiernos de turno son incapaces de contener las inmensas presiones para gastar a las cuales se ven sometidos por parte de las mismas entidades públicas o de intereses particulares. También, en ocasiones, los estimativos de la ley de ciertos gastos se quedan cortos, tal como en el caso de los estimativos de sueldos en épocas de elevada inflación. Sea como fuere, los gastos adicionales deben estar respaldados por ingresos adicionales no previstos en la ley. Ello no obsta, sin embargo, para que el gobierno en algunas oportunidades haga adiciones con el respaldo de ingresos ficticios que solamente existen contablemente.

Ha sido práctica del Ministro de Hacienda —y particularmente desde la vigencia de 1976— presentar un proyecto de ley en el cual se subestiman los ingresos para, de esta manera, tener un mayor campo de maniobra en lo que respecta a las adiciones que puedan ha-

\* Con la colaboración de María Cristina Trujillo de Muñoz.

cerse durante la vigencia fiscal correspondiente o cubrirse de los posibles errores en los estimativos de gastos que son mayores durante épocas de elevada inflación o, como en el caso de la administración López, para contraer la expansión monetaria ocasionada por el aumento de las reservas internacionales del Banco de la República. De hecho, la administración López instrumentó una política contraccionista de gasto público y de pago de la deuda durante las vigencias de 1976 y 1977, con la cual en algo se contrarrestó el efecto expansionista del aumento en las reservas internacionales. Esta política se tradujo, además, en una situación de tesorería relativamente holgada, en comparación con años anteriores, y, a la vez, en una reducción en términos reales de la inversión pública. En 1978 empieza a aumentar nuevamente la inversión pública y, debido al elevado crecimiento de los tributos generados en el sector externo de la economía, la situación de liquidez sigue siendo favorable, aún cuando en estos últimos meses la presión para gastar es también mayor. A la luz de los anteriores comentarios, interesa examinar las previsiones presupuestales para 1979, que correspondería al primer año calendario completo de la administración Turbay.

### **B. La Financiación del Presupuesto**

El presupuesto de 1979 contempla un cambio significativo en la política de financiación del gasto público, con respecto a los años inmediatamente anteriores. Después de que la política deliberada del Gobierno Central en el pasado fuera la de no utilizar crédito externo, en la vigencia fiscal del año entrante la intención del gobierno es la de usar más activamente esta fuente de financiación. De los Cuadros 1 y 2 se deduce que el crédito externo programado para 1979 constituye más del 13% del total de ingresos presupuestados mientras que durante el período 1976-1978 representó en promedio solo un 4% de dicho total. No obstante que el proyecto de ley de presupuesto fue elaborado por la administración López,

parece que la política de la administración Turbay es precisamente la de hacer un mayor uso del crédito externo, especialmente para financiar programas de infraestructura, y aumentar así los actualmente deprimidos niveles de inversión pública. Y también aparentemente es la intención del gobierno la de recurrir al mercado interno de capitales para captar la casi totalidad de los \$5.000 millones presupuestados para 1979.

Si se comparan los ingresos corrientes contemplados en el presupuesto de 1979 con la proyección que se tiene de los recaudos de 1978, se llega a la conclusión que los estimativos de 1979 son relativamente pesimistas (ver Cuadro 1), particularmente en cuanto hace a los renglones de la cuenta especial de cambios, aduanas y —posiblemente— gasolina. De todas maneras el pesimismo del presupuesto de 1979 con relación a los ingresos corrientes contrasta con los considerables aumentos programados en el caso de los ingresos de capital (ver Cuadro 2). Visto en su totalidad, el presupuesto del año entrante deja margen para realizar algunas adiciones, como siempre debe ser el caso: los ingresos corrientes serán posiblemente mayores y el gobierno puede, si lo desea, contratar cantidades adicionales de crédito externo. Parece que la política de la administración Turbay en esta materia será la de gastar todo lo que se pueda, sin aumentar impuestos, utilizando al máximo el crédito externo y, presumiblemente, el crédito interno.

En realidad, a partir de 1976 los recaudos por concepto del impuesto a la renta y complementarios empiezan a perder importancia con relación a los demás ingresos corrientes (ver Cuadro 3). A raíz de la bonanza cafetera, la tributación de actividades vinculadas con el sector externo de la economía ha aumentado considerablemente. En cierta medida los mayores recaudos que ha generado el sector externo han compensado el lento crecimiento en términos nominales de los ingresos por concepto de renta y complementarios.



**CUADRO 1**  
**INGRESOS CORRIENTES DEL GOBIERNO CENTRAL, 1974-1979<sup>1</sup>**

(millones de pesos)

	Recaudos				Proyección 1978 <sup>2</sup>	Presupuesto 1979 <sup>3</sup>	Variación anual (%)					
	1974	1975	1976	1977			1974	1975	1976	1977	1978	1979
1. Renta y complementarios	10.851	18.063	20.631	24.058	29.471	34.585	21.9	66.5	14.2	16.6	22.5	17.4
2. Ventas	3.945	7.757	10.169	13.451	18.105	22.830	60.3	96.6	31.1	32.3	34.6	26.1
3. Aduanas y recargos	4.851	5.409	6.806	8.992	12.427	14.985	30.7	11.5	25.8	32.1	38.2	18.9
4. Cuenta especial de cambios	3.054	3.561	5.820	9.233	12.463	9.725	46.8	16.6	63.4	58.6	35.0	-22.0
a) Impuestos café	(1.982)	(2.369)	(4.257)	(6.604)	(6.853)	—	—	(19.5)	(79.7)	(55.1)	(3.8)	—
b) Otros (neto)	(1.072)	(1.192)	(1.563)	(2.629)	(5.610)	—	—	(11.2)	(31.1)	(68.2)	(113.4)	—
5. Gasolina y ACPM <sup>4</sup>	1.419	1.725	3.208	4.463	5.400	6.120	7.3	21.6	86.0	39.1	21.0	13.3
6. Otros	4.360	5.304	4.682	5.684	7.457	10.545	36.2	21.7	-17.3	21.4	31.2	41.4
7. Total	24.480	41.819	51.255	65.881	85.323	98.790	31.4	46.8	22.6	28.5	29.5	15.8

Fuente: Dirección de Impuestos Nacionales, Proyecto de Ley de Presupuesto de 1979, y estimativos de FEDESARROLLO.

<sup>1</sup> Incluye recaudos recibidos en documentos.

<sup>2</sup> Estimativos de FEDESARROLLO.

<sup>3</sup> Proyecto de Ley de 1979.

<sup>4</sup> Incluye impuesto del 10% a la gasolina.

**CUADRO 2**  
**INGRESOS DE CAPITAL DEL GOBIERNO CENTRAL, 1974-1979**  
(millones de pesos)

	Productos				Apropiación 1978 <sup>2</sup>	Presupuesto 1979 <sup>3</sup>	Variación anual (%)					
	1974	1975	1976	1977 <sup>1</sup>			1974	1975	1976	1977	1978	1979
1. Recursos del balance	2.470	4.567	688	3.542	—	—	44.80	84.9	-84.9	41.48	—	—
2. Recursos del crédito interna	6.326	1.946	1.375	2.474	4.579	5.000	22.60	-6.92	-29.3	79.9	85.0	9.2
3. Recursos del crédito externo	2.735	3.938	2.329	3.526	3.108	15.752	-46.7	43.4	-40.8	51.4	-1.20	407.0
4. Total	11.531	10.451	4.392	0.542	7.687	20.752	53.2	9.3	-58.0	117.2	-19.4	170.0

Fuente: Contraloría General de la República, Proyecto de Ley de Presupuesto de 1979 y estimativos de FEDESARROLLO.

<sup>1</sup> Cifras provisionales.

<sup>2</sup> Presupuesto inicial más adiciones a mayo 30.

<sup>3</sup> Proyecto de Ley de 1979.

**CUADRO 3**  
**COMPOSICION PORCENTUAL DE LOS INGRESOS CORRIENTES DEL GOBIERNO CENTRAL**  
**1974 - 1979**

(%)

	1974	1975	1976	1977	Proyección 1978	Presupuesto 1979
1. Renta y complementarios	38.1	43.2	40.2	36.5	34.5	35.0
2. Ventas	13.8	18.5	19.8	20.4	21.2	23.1
3. Aduanas y recargos	17.0	13.0	13.3	13.6	14.6	15.1
4. Cuenta especial de cambios	10.7	8.5	11.3	14.0	14.6	9.8
5. Gasolina y ACPM	5.0	4.1	6.2	6.7	6.3	6.3
6. Otros	15.4	12.7	9.1	8.7	8.8	10.6
7. TOTAL	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

Fuente: Cuadro 1.

Durante 1976-1978 los ingresos de la cuenta especial de cambio se incrementaron en forma importante debido al comportamiento del impuesto *ad-valorem* al café (por el mayor valor de las exportaciones del grano), y en menor grado a los mayores intereses que devengan las reservas internacionales del Banco de la República que, como se sabe, han sobrepasado la barrera de los US\$2.000 millones. De otra parte, los recaudos por concepto del impuesto de aduanas crecen a elevadas tasas durante 1977-1978, al igual que la parte del impuesto a las ventas que se recauda en las aduanas.

Ahora bien, los estimativos de ingresos corrientes generados por el sector externo se encuentran aparentemente subestimados en el proyecto de ley de 1979, dada la reciente helada del Brasil que afectó su próxima cosecha de café, y que asegura por un año adicional buenas entradas de divisas cafeteras. Así las cosas, cabe esperar que durante el año entrante, y muy posiblemente hasta 1981, los recaudos por concepto de la cuenta especial de cambios y del impuesto de aduanas seguirán creciendo, aun cuando nó a las elevadas tasas de 1978. Simultáneamente, en cuanto hace al impuesto a la renta y comple-

mentarios, los recaudos crecen a tasas inferiores a los del ingreso nacional (de las cuentas nacionales) consecutivamente a partir de 1976<sup>1</sup>.

Se puede concluir que en estos últimos años ha aumentado la dependencia de las finanzas del Gobierno Central en los ingresos que proporciona el sector externo de la economía. Estos ingresos tienden a fluctuar de acuerdo con las variaciones en el precio externo del café. Al reducirse el valor de las exportaciones cafeteras lo más probable es que se produzca una disminución de las reservas internacionales del Banco de la República que lleve al gobierno a la adopción de políticas restrictivas en materia de importaciones. No se sabe con certeza si en esta ocasión a diferencia de lo ocurrido después de las bonanzas anteriores las fluctuaciones en las actividades del sector externo sean tan agudas, o si por el contrario, la actual bonanza no va a estar seguida de una brusca contracción. Sin embargo, en esta oportunidad se dispone de una capacidad de endeudamiento externo pú-

<sup>1</sup> Por ejemplo la proyección para 1978 arroja una tasa anual de crecimiento de 22.5% (cuadro 1), que debe compararse con una tasa de crecimiento del ingreso nacional durante el año gravable de 1977 de aproximadamente 34%.



blico y privado relativamente subutilizada y, de otra parte, el nivel de reservas internacionales durante éste y el próximo año será bastante elevado. Adicionalmente, según las proyecciones que se tienen, los precios del café no descenderán tanto como en anteriores ocasiones debido, entre otros factores, a la alta inflación mundial (y bajo el supuesto de que no se presentan en los próximos años heladas de alguna consideración en las regiones productoras del Brasil)<sup>2</sup>. Finalmente cabe señalar que el sector externo de la economía colombiana es hoy en día más diversificado que en décadas anteriores. En líneas generales, cuenta el gobierno actualmente con mayores opciones de política para impedir cambios bruscos en el sector externo de la economía y sus consiguientes efectos sobre la actividad económica interna y sobre las finanzas del Gobierno Central.

### C. El Presupuesto de Gastos

Como antesala al análisis del presupuesto de 1979, cabe hacer una breve reseña de las políticas recientes. La reforma tributaria de octubre de 1974 se realizó cuando ya había sido elaborado el proyecto de ley de presupuesto de 1975, cuyos estimativos de ingresos eran anteriores a la reforma y por lo tanto, en el caso del impuesto a la renta y complementarios y del impuesto a las ventas estaban claramente subvalorados. Posiblemente debido a que se crearon demasiadas expectativas con respecto a los ingresos adicionales que iba a producir la reforma, por problemas de control presupuestal y para cubrir gastos causados pero no presupuestados del año anterior, en el transcurso de la vigencia de 1975 se hicieron adiciones por valor de cerca de \$18.000 millones, las que representaban el 50% de la ley presupuestal, mientras el

aumento adicional de ingresos fue de aproximadamente \$7.000 millones (en relación con lo que hubiera ingresado sin reforma)<sup>3</sup>. Como resultado se presentaron a final del año desequilibrios presupuestales y financieros de alguna consideración, no obstante que una de las razones principales por las cuales la administración López había decretado la "emergencia económica" y posteriormente la reforma tributaria, fue precisamente la necesidad de remediar la situación deficitaria de las finanzas públicas<sup>4</sup>, además del objetivo explícito de distribuir más equitativamente la carga tributaria.

Durante la vigencia siguiente, o sea en 1976, la estrategia del gobierno fue la de generar un superávit fiscal para cumplir con los propósitos de "poner la casa en orden", y de contraer medios de pago para contrarrestar la expansión monetaria ocasionada por el aumento de las reservas internacionales del Banco de la República, a raíz de la bonanza cafetera. Y efectivamente durante dicho año las adiciones constituyeron menos del 7% del presupuesto inicial, mientras los gastos totales aumentaron en solamente 6%, tal como puede apreciarse en el Cuadro 4. Por el lado del sector público hubo una contracción de los medios de pago que superó los \$8.000 millones y además, al finalizar la vigencia el gobierno se había puesto al día en el pago de sus obligaciones inmediatas. Como consecuencia de esta política de restricción al gasto se redujo en términos reales la inversión del gobierno central con relación a 1975 en por lo menos 25%<sup>5</sup>. A su vez los gastos

<sup>3</sup> Según estimativos de FEDESARROLLO en *Coyuntura Económica*, Abril de 1976, pp. 32-33.

<sup>4</sup> Véase el Decreto 1970 de 1974 de declaratoria del estado de emergencia económica donde la causal más importante es el déficit fiscal. No hubo en esa época mucha claridad sobre la clase de déficit de que se trataba, dadas las múltiples definiciones que existen. Esta fue la primera y única vez que se ha recurrido al artículo 122 de la Constitución Nacional (introducido en 1968).

<sup>5</sup> Según cálculos de *Coyuntura Económica*, mayo de 1977, p. 65. Esta cifra no coincide con los

<sup>2</sup> Para las proyecciones de los precios internacionales del café véase la próxima publicación de FEDESARROLLO, *Economía Cafetera Colombiana*, Roberto Junguito (Ed.), capítulo X, cuadro X-5.

**CUADRO 4**  
**EVOLUCION DE LOS GASTOS DEL GOBIERNO CENTRAL, 1974 - 1979**

	Gastos				Apropiación 1978 <sup>2</sup>	Presupuesto 1979 <sup>3</sup>	Variación anual (%)					
	1974	1975	1976 <sup>1</sup>	1977			1974	1975	1976	1977	1978	1979
<b>A. Funcionamiento</b>	<b>12.822</b>	<b>16.772</b>	<b>28.738</b>	<b>39.975</b>	<b>61.863</b>	<b>70.198</b>	<b>9.2</b>	<b>30.8</b>	<b>71.3</b>	<b>39.1</b>	<b>54.7</b>	<b>13.5</b>
1. Servicios personales	6.715	9.292	10.230	11.458	22.720	18.434	28.3	38.3	10.1	12.0	98.2	18.8
2. Gastos generales	1.474	2.075	2.497	3.307	4.518	5.914	8.2	40.7	20.3	32.4	36.6	30.9
3. Transferencias	4.633	5.405	16.011	25.210	34.625	45.850	-9.8	16.6	196.2	57.4	37.3	32.4
<b>B. Servicio de la deuda</b>	<b>4.826</b>	<b>6.283</b>	<b>7.446</b>	<b>8.665</b>	<b>12.066</b>	<b>13.457</b>	<b>16.9</b>	<b>30.2</b>	<b>18.5</b>	<b>16.4</b>	<b>39.2</b>	<b>11.5</b>
<b>C. Inversión</b>	<b>18.368</b>	<b>26.791</b>	<b>16.611</b>	<b>18.378</b>	<b>26.199</b>	<b>35.887</b>	<b>31.7</b>	<b>45.8</b>	<b>-38.0</b>	<b>10.6</b>	<b>42.5</b>	<b>37.0</b>
1. Directa	3.211	3.516	3.139	5.615	5.810	6.793	62.8	9.5	-10.7	78.9	3.5	16.9
2. Indirecta	15.157	23.275	13.472	12.763	20.389	29.094	26.7	53.5	-42.0	-5.2	58.8	43.5
<b>D. TOTAL</b>	<b>36.016</b>	<b>49.846</b>	<b>52.795</b>	<b>67.018</b>	<b>100.128</b>	<b>119.542</b>	<b>82.7</b>	<b>38.4</b>	<b>6.0</b>	<b>27.0</b>	<b>49.4</b>	<b>19.4</b>

Fuente: Contraloría General de la República, Dirección Nacional de Presupuesto y Proyecto de Ley Presupuesto de 1979.

<sup>1</sup> El situado fiscal, la participación de rentas y de licores, el aporte de funcionamiento a la Universidad Nacional, Colciencias, Coldeportes y demás entidades descentralizadas que se consideraban en 1975 inversión, fueron trasladadas en 1976 a funcionamiento (renglón de transferencias).

<sup>2</sup> Provisional apropiado a septiembre 30.

<sup>3</sup> Proyecto de Ley de 1979.



de nómina (servicios personales) crecieron en solamente 10% y los gastos efectuados en el desempeño de funciones administrativas (gastos generales) en 20%, en un año en el cual la tasa de inflación fue cercana al 26% (ver Cuadro 4).

Durante la vigencia de 1977 el gobierno central continuó con la política de restricción al gasto iniciada el año anterior, la cual se tradujo en una posición holgada de liquidez reflejada en superávit de tesorería. De otra parte, en 1977 fue ligeramente menor la contribución del sector público a la contracción de la base monetaria. Además, por segundo año consecutivo disminuyó la inversión en términos reales, así como los gastos de nómina (ver Cuadro 4). En líneas generales se puede afirmar que durante 1977, al igual que durante 1976, la política de gasto público estuvo subordinada al logro de objetivos de política monetaria, en particular a la necesidad de contraer medios de pago en momentos en los cuales era considerable la expansión monetaria por la monetización de las reservas internacionales del Banco de la República.

Se llega así a 1978, último año de la administración López y primero de la administración Turbay, y el gobierno adopta una política más agresiva de gasto que se ha visto respaldada por el alto crecimiento de los ingresos corrientes. Sin embargo, los mayores aumentos en este año han sido en el renglón de servicios personales, según se aprecia en el Cuadro 4. Buena parte de las adiciones hechas a la ley de presupuesto hasta septiembre 30 (cerca de \$14.000 millones), se han destinado a cubrir los reajustes salariales que se decretaron a partir de junio, con retroactividad al primero de enero, a raíz de un cambio en la nomenclatura y clasifi-

cación de los empleos públicos<sup>6</sup>. Aún así, los datos de la ejecución presupuestal en lo que va corrido de este año, con relación a igual período del año anterior, muestran un aumento en términos reales de la inversión pública por primera vez desde 1975. O sea, para resumir, que durante la vigencia de 1978 crecerá bastante el gasto del Gobierno Central (más rápidamente los gastos de funcionamiento que los de inversión), sin que se prevean problemas de liquidez al finalizar la vigencia, debido al aumento en los ingresos corrientes ocasionado por la expansión del sector externo de la economía.

Ahora bien, el proyecto de ley de presupuesto de 1979 contempla un crecimiento de los gastos totales de 19.4% con relación a lo presupuestado en 1978 (ver Cuadro 4). Es mayor la tasa de crecimiento de la inversión que la de los gastos de funcionamiento pero, aparentemente, la ley subestima en forma importante los gastos del año entrante en servicios personales. En 1979 se repetirá entonces la historia de 1978 y la mayor parte de las adiciones presupuestales serán para pagar nómina. Con todo, la ley deja un margen para realizar adiciones que aun cuando no es muy amplio es tal vez suficiente para cubrir dicho faltante y algunos otros pocos gastos nuevos urgentes. Como la última helada de agosto en Brasil despejó las dudas con respecto a los precios del café para 1979, se encuentra el gobierno en una situación relativamente privilegiada para aumentar el gasto y, en particular, la inversión pública, más aún si se tiene en cuenta que la capacidad de endeudamiento externo está actualmente subutilizada.

Pero esta política de aumentar la inversión pública tiene que formularse en concordancia con los objetivos de la política monetaria y requiere del previo estudio de las diversas iniciativas de inversión. Además toda política de inversiones es por definición una poli-

datos del cuadro 4, pues en dicho cuadro no se han corregido las inconsistencias que se presentan entre 1975 y 1976, para realizar comparaciones que midan la variación anual de la inversión entre uno y otro año (véase en el cuadro 4 la primera llamada de pie de página).

<sup>6</sup> Mediante los Decretos 710 y 1042 de 1978.

tica de largo plazo y debe por lo tanto anticipar los efectos sobre la economía de una posible disminución a partir de 1980 en los precios externos del café y del creciente costo de importar gasolina en los próximos años. O sea que hay limitaciones para el logro de objetivos muy ambiciosos de aumentar gasto, como son la necesidad de mantener la inflación en niveles razonables (entre 10% y 20%), y la importancia de guardar cierta disciplina en el manejo del gasto, previendo que los tributos del sector externo de la economía no crecerán a las elevadas tasas de 1978. Es importante recalcar que la preparación y negociación de crédito externo es difícil y larga. Para tener éxito en una política de endeudamiento que compare las futuras bajas en café es necesario hacer un gran esfuerzo administrativo desde ahora. Esto implica un mejoramiento en la capacidad técnica de las entidades estatales para poder incrementar el número de proyectos financieros.

#### D. Distribución Sectorial del Gasto

La distribución del gasto entre los diferentes sectores en los cuales interviene el Gobierno Central se ha mantenido más o menos constante a lo largo de 1977-1979. En efecto, son pocos los cambios en la asignación sectorial del gasto que se observan en el proyecto de ley de 1979, con respecto a los gastos presupuestados en 1978 y a los gastos realizados durante la vigencia de 1977 (ver Cuadros 5 y 6). En el caso del presupuesto de 1979, los mayores gastos son en los sectores de educación (20.7% del total sin incluir servicio de la deuda), defensa (16.8%), y salud y previsión social (12.2%). En estos tres sectores lo usual es que la mayor parte de los dineros públicos se destinen a cubrir gastos de funcionamiento, pues son servicios intensivos en mano de obra.

Por el lado de la inversión presupuestada para 1979, se le ha programado realizar especialmente en los sectores

de transporte y comunicaciones (28.3% del total), minas y energía (15%), y salud y previsión social (9.8%). En realidad un alto porcentaje de la inversión en transporte y comunicaciones se refiere al mantenimiento o mejoramiento de carreteras ya existentes, más que a la construcción de nuevas vías. En lo que respecta a minas y energía un componente importante de la inversión es para el ensanche de la capacidad generadora de energía eléctrica. Pero, en líneas generales, no están programados en el Presupuesto de 1979 del Gobierno Central planes y proyectos ambiciosos de inversión pública como serían, por ejemplo, la ampliación de la actual infraestructura en carreteras, puentes, acueductos, alcantarillados y otros.

Probablemente como excepción valga destacar cómo durante la vigencia de 1979 por fin se ha programado iniciar en firme la ejecución del Plan Nacional de Alimentación y Nutrición (PAN) y del Plan de Desarrollo del Puerto de Buenaventura, (ver Cuadro 7). Así mismo, se contempla en 1979 continuar con la ejecución del programa de Desarrollo Rural Integrado (DRI) y se han duplicado los dineros para el Plan Trienal de Inversión en Intendencias y Comisarias. Estos, que son los programas pilotos del plan de desarrollo **Para Cerrar la Brecha** de la administración López, por diversos motivos, apenas empiezan a realizarse en los inicios de la administración Turbay. Entre las razones para este aparente retraso cabe mencionar problemas de índole institucional relacionados con las dificultades en coordinar las actividades de las diferentes entidades públicas involucradas en la ejecución de programas como el DRI y el PAN, así como la poca urgencia que tenía el gobierno de recibir crédito externo para financiar gastos en pesos por consideraciones de política monetaria. La demora normal en la obtención de crédito externo también jugó un papel en este retraso.

Solamente en el presupuesto que elabora la administración Turbay para la

**CUADRO 5**  
**GASTOS TOTALES DEL GOBIERNO CENTRAL POR SECTORES ECONOMICOS, 1977 - 1979**<sup>1</sup>  
(millones de pesos)

	Gastos y reservas 1977			Apropiaciones 1978 <sup>2</sup>			Presupuesto 1979 <sup>3</sup>		
	Funcionamiento	Inversión	Total	Funcionamiento	Inversión	Total	Funcionamiento	Inversión	Total
1. Administración superior	3.060.0	868.1	3.928.1	4.197.5	1.143.7	5.341.2	5.481.2	2.536.5	8.017.7
2. Defensa	9.687.2	872.8	10.560.0	10.589.4	957.9	11.547.3	16.091.8	1.771.0	17.862.8
3. Justicia	2.607.9	24.3	2.632.2	3.156.5	79.7	3.233.3	4.199.4	235.0	4.434.4
4. Comunicación y Transporte	468.0	4.920.8	5.388.8	538.3	7.096.5	7.634.8	675.7	10.161.8	10.837.5
5. Agricultura	282.4	2.474.6	2.757.0	329.9	1.790.7	2.120.6	596.2	2.877.7	3.474.9
6. Educación	11.771.3	1.428.8	13.200.1	14.144.1	1.571.9	15.716.0	20.005.5	1.930.8	21.936.3
7. Salud y previsión social	5.800.2	2.401.9	8.202.1	7.039.5	2.421.9	9.461.4	9.464.3	3.500.3	12.964.6
8. Minas y energía	138.6	1.299.3	1.437.9	166.0	2.731.2	2.897.2	194.0	5.378.2	5.572.2
9. Otros <sup>4</sup>	6.158.9	4.087.6	10.246.5	8.872.0	7.047.0	15.919.0	13.490.7	7.055.6	20.946.3
10. TOTAL	39.974.5	18.378.2	58.352.7	49.030.3	24.840.5	73.870.8	70.198.8	35.846.9	106.045.7

Fuente: Contraloría General de la República y Proyecto de Ley de Presupuesto de 1979.

<sup>1</sup> No está incluida la deuda pública.

<sup>2</sup> Hasta mayo 30.

<sup>3</sup> Proyecto de Ley de 1979.

<sup>4</sup> Incluye Ministerio de Hacienda y Ministerio de Desarrollo Económico.



**CUADRO 6**  
**DISTRIBUCION PORCENTUAL DE LOS GASTOS DEL GOBIERNO CENTRAL POR SECTORES ECONOMICOS, 1977 - 1979**  
 (%)

	Gastos y reservas 1977			Apropiado 1978			Presupuestos 1979		
	Funcionamiento	Inversión	Total	Funcionamiento	Inversión	Total	Funcionamiento	Inversión	Total
1. Administración superior	8.0	4.7	6.7	8.6	4.6	7.2	7.8	7.2	7.6
2. Defensa	24.2	4.7	18.1	21.6	3.9	15.6	23.0	5.0	16.8
3. Justicia	6.5	0.1	4.5	6.4	0.3	4.4	6.0	0.6	4.2
4. Comunicación y transporte	1.2	26.8	9.2	1.1	28.6	10.3	1.0	28.3	10.2
5. Agricultura	0.7	13.5	4.7	0.7	7.2	2.9	0.8	8.0	3.3
6. Educación	29.4	7.8	22.6	28.8	6.3	21.3	28.5	5.4	20.7
7. Salud y previsión social	14.6	13.1	14.1	14.4	9.7	12.8	13.4	9.8	12.2
8. Minas y energía	0.3	7.1	2.5	0.3	11.0	3.9	0.3	15.0	5.2
9. Otros	15.4	22.2	17.6	18.1	28.4	21.6	19.2	20.7	19.8
10. TOTAL	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

Fuente: Cuadro 5.

**CUADRO 7**  
**EJECUCION DE LOS PROGRAMAS DEL PLAN DESARROLLO PARA CERRAR LA BRECHA,**  
**1977 - 1979**  
 (millones de pesos)

	Gastos y reservas 1977	Apropiado 1978 <sup>1</sup>	Presupuesto 1979 <sup>2</sup>	Variación anual (%)	
				1978	1979
Plan Nacional de Alimentación y Nutrición — PAN	2	3	784	65.3	*
Desarrollo Rural Integrado — DRI	494	2.016	1.472	308.0	-27.0
Plan de Desarrollo de Buenaventura	140	150	850	7.1	466.8
Evaluación del Plan de Desarrollo PAN y DRI	—	—	113.1	—	*
Plan Trienal de Inversiones en Intendencias y Comisarias	117	209	439	78.7	110.1

Fuente: Contraloría General de la República y Proyecto de Ley de Presupuesto de 1979.

\* Crecimiento excesivo.

<sup>1</sup> Hasta mayo 30.

<sup>2</sup> Proyecto de Ley de 1979.

vigencia de 1980, podrían presentarse algunos cambios de importancia en la política de asignación sectorial del gasto. Con seguridad esta administración recurrirá al crédito externo para financiar ante todo inversiones para ampliar infraestructura. De otra parte, es posible que se destinen mayores recursos a sectores como defensa y justicia, especialmente a éste último. Los sectores de educación y salud y previsión social continuarán, a su vez, desmandando una porción considerable de los dineros del Gobierno Central,

dado que la nación se ha hecho cargo de sufragar casi completamente estos gastos, relegando de esta responsabilidad a los departamentos y municipios, a través del situado fiscal y de las cesiones del impuesto a las ventas y sobre licores nacionales<sup>7</sup>. Sin embargo, el uso de los ingresos adicionales por concepto de crédito externo (y crédito interno) para financiar programas ambiciosos de infraestructura a partir de 1980, ya de por sí implica un cambio en la asignación sectorial del gasto con respecto a las vigencias anteriores.

<sup>7</sup> Para un análisis detallado del actual sistema de transferencia entre el Gobierno Central y las entidades territoriales para financiar gastos en educación y salud véase el estudio de FEDESA-RROLLO, Efectos del Situado Fiscal y la Cesión del Impuesto a las Ventas sobre los Ingresos y la Estructura del Gasto Departamental y Municipal (próximo a publicarse).