

# El Presupuesto más alto en la Historia del País

## EL PROYECTO DE LEY DE PRESUPUESTO 1973 GOBIERNO NACIONAL

### Primera parte

El presupuesto nacional (Gobierno Nacional e Institutos Descentralizados) es, sin duda, la herramienta más ágil y flexible que posee el ejecutivo para satisfacer el mandato constitucional de dirección general de la economía. Claramente no es la única: pero con ella confluyen y se armonizan la política fiscal y de endeudamiento público, reflejadas en el presupuesto de ingresos y deuda, y la política de gasto que muestra con mayor precisión que en cualquier otro acto de gobierno los sectores socio-económicos que el ejecutivo quiere fortalecer dentro de una concepción y estrategia del desarrollo. Adicionalmente es una importante pieza del engranaje del sistema planificador: su vigencia es anual pero su influencia va más allá del período fiscal.

El documento presupuestal de 1973 reviste por estos motivos una importancia excepcional: pero lo hace aún más interesante el hecho de representar con la mayor fidelidad la política económica general del actual gobierno. En efecto, el presupuesto de 1971, presentado en 1970, por simple logística y mecánica presupuestal debía reflejar y reflejaba políticas económicas de la anterior administración; y el de 1972, elaborado en 1971, no podía ser un fiel reflejo del Plan de Desarrollo que se estaba gestando en las mismas fechas. El documento que se acaba de presentar al Congreso tiene ya el marco general de dicho Plan y muy

abundantes documentos sectoriales y de política general emanados de prácticamente todos los ministerios, a juzgar por la afluencia de declaraciones de altos funcionarios y voceros de incuestionable representación en el Gobierno. COYUNTURA ECONOMICA desea presentar un resumen del documento presupuestal, resaltando algunos aspectos de interés pero sin pretender en forma alguna ser exhaustivo, por considerar que un diálogo público alrededor de este tema es de vital importancia para todos los colombianos y porque de hecho, y lamentablemente, el tópico apenas se discute ocasionalmente. No parece sensato olvidarse que tales ingresos provienen de la comunidad y que los gastos financiados por ellos la afectan directamente.

### El presupuesto de ingresos del Gobierno Nacional

Varios factores deben tenerse en cuenta en el análisis del documento presupuestal, en lo relativo al presupuesto de ingresos. Por tratarse de un presupuesto de competencia y no de caja, surgen diferencias, y en ocasiones apreciables, entre la situación de Tesorería, que maneja dinero, y la situación como la aprecia la Dirección General de Presupuesto, que maneja papeles de buenas intenciones de pago de los contribuyentes. Las consecuencias en el manejo de los gastos y sus posibles repercusiones en la política monetaria son claras. Además de apoyar sus proyecciones de ingresos en tal contabilidad de competencia, el presupuesto de un año fiscal debe elaborarse en los primeros meses del anterior, lo que se traduce en la práctica en dos proyecciones en vez de uno: una refinación de

CUADRO XI-1  
PRESUPUESTO DE INGRESOS DEL GOBIERNO CENTRAL  
CONTRALORIA Y DIRECCION GENERAL DE PRESUPUESTO  
(\$ millones)

Año	PRESUPUESTO Ingresos			Reconocimientos (productos) Ingresos		
	Corrientes	Capital	Total	Corrientes	Capital	Total
1965	4.557	1.573	6.130	4.412	1.415	5.827
1966	6.068	1.983	8.051	6.456	1.942	8.398
1967	6.906	1.512	8.418	7.294	1.499	8.793
1968	8.184	2.992	11.176	8.858	2.993	11.851
1969	10.030	4.884	14.914	11.249	4.884	16.133
1970	12.614	5.832	18.446	13.155	5.832	18.987
1971	15.588	6.946	22.534	16.617	6.947	23.564
1972	17.438	4.588	22.026			
1973	19.567	5.866	25.433			

Fuentes: Boletines de la Contraloría y Proyecto de Ley de Presupuesto 1973

las proyecciones del año en curso, cuya ejecución se conoce en el mejor de los casos en un 30% o 40% (primeras tres o cuatro meses), y la proyección presupuestal propiamente dicha. Los datos así obtenidos son frágiles por decir lo menos y las adiciones presupuestales, no previstas en el Proyecto de Ley, han sido sustantivas en los últimos años.

Tomando la clasificación de la Con-

traloría de ingresos corrientes, tributarios y no tributarios, y de ingresos de capital, créditos y recursos del balance, el proyecto del Gobierno Central contempla ingresos del orden de \$25.433 millones, cuya comparación con los años anteriores se muestra en el Cuadro XI-1

Puede notarse que reconocimientos y presupuesto difieren poco ya que en el transcurso de la vigencia fiscal las incor-

CUADRO XI-2  
PRESUPUESTO DE INGRESOS DEL GOBIERNO CENTRAL  
LEY DE PRESUPUESTO Y ADICIONES  
(\$millones)

Año	Presupuesto básico	Adiciones	Total presupuestado	Relación entre presupuesto básico y adiciones %
1966	5.529	2.522	8.051	45.6
1970	15.021	3.425	18.446	22.8
1971	17.700	4.834	22.534	27.3
1972	21.422	604*	22.026	2.8
1973	25.433			

\* Adiciones hasta junio del presente año.

Fuente: Contraloría General de la República. Ley de Presupuesto de 1973.

poraciones presupuestales y los reconocimientos contables de la Contraloría guardan estrecha relación. Los presupuestos mostrados son definitivos: esto es, constituyen la suma del presupuesto incluido en la Ley presentada al Congreso y las adiciones periódicas durante el año fiscal.

Ley de Presupuesto inicial y adiciones no es ciertamente una distinción menor o meramente teórica, como lo muestra el Cuadro XI-2.

Las adiciones han incrementado en el 66, 70 y 71 un 45.6%, 22.8% y 27.3% los presupuestos presentados al Congreso. Esta situación, inherente a la mecánica presupuestal y a la natural incertidumbre que rodea todo pronóstico, abre un interrogante interesante sobre las relaciones Congreso y Ejecutivo, a la luz de la natural flexibilidad que debe tener el gasto público pero contemplando los mecanismos de coparticipación en el proceso de Planeación previstos en las leyes.

Hasta el momento, y desde hace algunos años, el Gobierno ha solicitado y obtenido atribuciones muy generales para el manejo de las adiciones y del presupuesto en general. El proyecto de ley de 1973, no es una excepción y en su artículo 50 se lee:

“Autorízase al Gobierno Nacional para efectuar por decreto, a partir del 1o. de enero de 1953, las siguientes operaciones:

- 1a. Incorporar los nuevos recursos tributarios o del crédito y abrir las correspondientes apropiaciones para gastos;
- 2a. Reajustar los estimativos de las rentas e ingresos y de los recursos del crédito y abrir o reducir las apropiaciones correspondientes;
- 3a. Abrir los créditos y efectuar los traslados dentro de las apropiaciones de gastos de funcionamiento e inversión que requiera la buena marcha de la administración pública, el cumplimiento del programa de inversiones y los compromisos contractuales con los organismos internacionales de crédito”

Tan interesante como el artículo 50,

CUADRO XI-3  
PRESUPUESTO DE INGRESOS DEL GOBIERNO CENTRAL  
CONTRALORIA Y PRESUPUESTO  
CRECIMIENTOS ANUALES Y RELACION RECONOCIMIENTOS  
A PRESUPUESTO

	PRESUPUESTO			RECONOCIMIENTOS		RELACION
	Crecimiento anual ingresos corrientes %	Crecimiento anual ingresos totales %	Indice de crecimiento con relacion a 1965	Crecimiento anual ingresos totales %	Indice de crecimiento con relación a 1965	Reconocimientos a presupuesto %
1965			100		100	95.1
1966	33.1	31.3	131	44.1	144	104.3
1967	13.8	4.6	137	4.7	151	104.5
1968	18.5	32.8	187	34.8	203	106.0
1969	22.6	33.4	243	36.1	277	108.2
1970	25.8	23.7	301	17.7	326	102.9
1971	23.6	22.2	368	24.1	404	104.6
1972	11.8	-2.2	359			
1973	12.2	15.5	415			

Fuentes: Contraloría General de la República y Proyecto de Ley de Presupuesto 1973

desde el punto de vista de los mecanismos de Planeación del gasto público, se muestra el artículo 49, que textualmente dice: "El Ministro de Hacienda y Crédito Público podrá consultar, cuando lo estime conveniente, el concepto del Departamento Nacional de Planeación sobre los estimativos de rentas e ingresos y sobre la apertura de créditos y traslados en el Presupuesto de Inversión para la vigencia fiscal de 1973". Como se mostró en el Cuadro XI-2, las modificaciones a la ley presupuestal durante el transcurso del año fiscal no son precisamente menores y afectan el presupuesto de inversión, en el cual la intervención de los organismos de Planeación es necesaria. Hacer tal intervención optativa es inconveniente y no parece tener en cuenta el espíritu de la ley orgánica de presupuesto y de la reforma administrativa de 1968 (Ley 1050 de 1968).

Los crecimientos anuales y los índices de crecimiento (base 1965) del presupuesto de ingresos de los reconocimientos así como la relación reconocimientos a presupuestos se aprecian en el Cuadro XI-3.

Aunque 72 y 73 no son significativos, el crecimiento del presupuesto ha sido realmente impresionante. El de 1971 era cuatro veces (en términos de reconocimientos) el de 1965; y el crecimiento promedio anual (1965-71) fue de 26.9%, a precios corrientes. El cuadro muestra las diferencias entre presupuesto y reconocimiento, que como se advirtió, son menores (una vez consolidado el presupuesto, claro). La desviación mayor encontrada fue de 8.2% en 1969.

Las relaciones reconocimientos, presupuesto y operaciones efectivas se muestran para los ingresos corrientes del presupuesto central en el Cuadro XI-4.

Puede notarse que las operaciones efectivas (Tesorería) son consistentemente menores que los reconocimientos efectuados por la Contraloría General de la República. Aunque la tendencia es opuesta a la de la brecha entre reconocimientos y presupuesto, la diferencia promedio en el intervalo (1965, 1971) es del 7%, que es considerable en valor

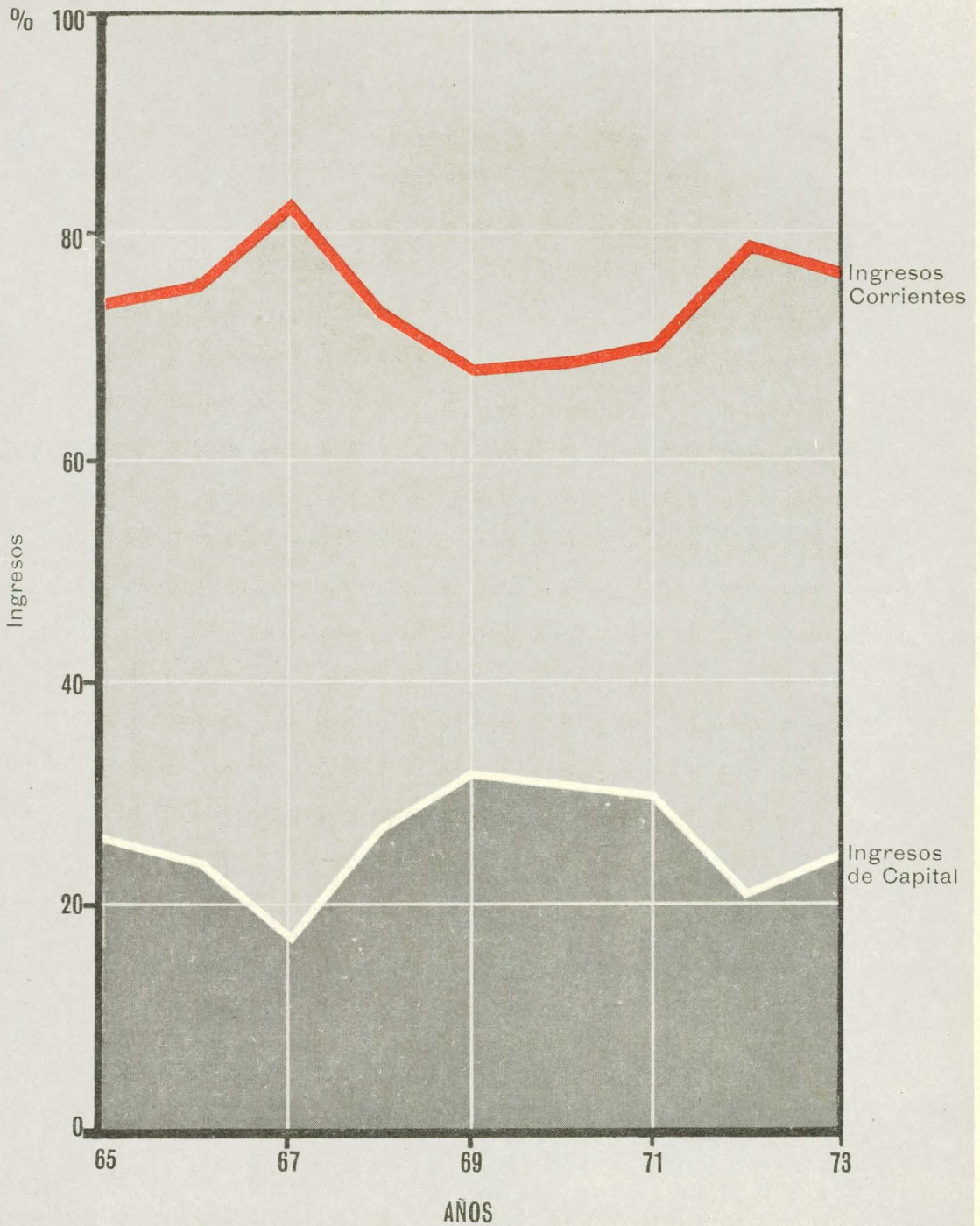
CUADRO XI-4  
PRESUPUESTO DE INGRESOS DEL GOBIERNO CENTRAL  
INGRESOS CORRIENTES PRESUPUESTADOS, RECONOCIMIENTOS  
Y OPERACIONES EFECTIVAS DE CONTRALORIA  
(\$millones)

Años	Presupuesto ingresos corrientes	Reconocimientos ingresos corrientes	Operaciones efectivas ingresos corrientes	RELACIONES	
				Reconocimientos a Presupuesto %	Operaciones efectivas a reconocimientos %
1965	4.557	4.412	3.948	95.1	89.5
1966	6.068	6.456	6.027	104.3	93.3
1967	6.906	7.294	6.688	104.5	91.7
1968	8.184	8.858	8.195	106.0	92.5
1969	10.030	11.249	9.470	108.2	84.2
1970	12.614	13.155	11.950	102.9	90.8
1971	15.588	16.617	14.416	104.6	86.7
1972	17.438	3.012*	3.642*		120.9*
1973	19.567				

\* Acumulado de enero a marzo

Fuentes: Contraloría, Banco de la República y Presupuesto 1973

# ESTRUCTURA DE PRESUPUESTO DE INGRESOS GOBIERNO CENTRAL



absoluto, dada la magnitud de las cifras en juego. Con \$19.567 millones presupuestados de ingresos corrientes, las operaciones efectivas podrían ascender a \$18.217 millones, mostrando una diferencia de \$1.350 millones. Sólo 8 de 90 institutos descentralizados del gobierno central tienen un presupuesto mayor que esta cifra.

La estructura de ingresos (corrientes vs. capital), como lo muestra el Gráfico XI-1, no parece tener variaciones grandes en los años recientes. En 1973, el 76.9% de los ingresos provienen de ingresos corrientes (tributarios y no tributarios) y el 23.1% de créditos y recursos del balance. Existe una tendencia en el 72 a financiar una mayor proporción del gasto público a través del crédito; pero tal tendencia puede ser aparente ya que aún no se conoce el informe de Contraloría incorporando los préstamos externos recientemente anunciados por el Gobierno.

### Algunos rubros del presupuesto de ingresos del Gobierno Central

#### Renta y complementarios

Este impuesto no sólo es el rubro más importante de los ingresos corrientes, representando el 45.3% de ellos en el proyecto de ley, sino, por su relación estrecha con el producto interno bruto y por ende con la estructura económica agregada, uno de los más importantes indicadores de la marcha de la economía.

Como lo demuestra el Cuadro XI-5, el Gobierno sistemáticamente ha subvaluado la magnitud de este ingreso en su presentación al Congreso desde 1966: en efecto, las cantidades declaradas en las leyes de presupuesto difieren de los reconocimientos en magnitudes que han llegado hasta el 47.8%. Dos razones, entre varias, podrían explicar este hecho: un

déficit fiscal ocasiona delicados problemas monetarios de difícil solución con climas políticos y sociales adversos y; en segundo lugar, desde el momento de la proyección y aprobación en el Congreso a la consolidación final de la ejecución presupuestal pueden presentarse circunstancias imprevistas, con alta probabilidad, que aconsejen tener un colchón de amortiguación en el principal componente rentístico.

El presupuesto de 1973 no es una excepción: COYUNTURA ECONOMICA calcula que el rubro en 1972 puede producir alrededor de un 20 % más de lo presupuestado, de acuerdo con la estimación del PIB en 1971 hecha en el Volumen II, No.1. y que permite estimar la base para cálculo en 1973. Con un crecimiento del PIB durante 1972 del orden del 21%, en términos corrientes, la subestimación del impuesto sobre la renta presentado en el proyecto de ley de 1973 puede ser del orden del 25.3%, como puede notarse en el Cuadro XI-5.

El gráfico XI-2 muestra la estrecha relación entre los reconocimientos del impuesto sobre la renta y el producto interno bruto (del año inmediatamente anterior), expresados en términos de índices.

#### Aduanas

Este rubro es quizás el de más difícil estimación en el presupuesto de ingresos del Gobierno Nacional. Su rendimiento depende del manejo de la cotización del certificado de cambio, del manejo de los presupuestos de importaciones y, en detalle, de las modificaciones arancelarias que puede efectuar el Gobierno dentro de las atribuciones que le confirió la Ley 6a. de 1971. El proyecto se extiende en generalidades sobre este punto, pero omite inexplicablemente las bases específicas del cálculo (recuérdese el artículo

CUADRO XI-5  
IMPUESTO SOBRE LA RENTA  
PROYECCIONES 1973  
(\$ millones)

Año	Presupuesto inicial	Reconocimientos al final del año fiscal	Relación reconocimientos a presupuesto inicial %	Indice de crecimiento de reconocimientos base 1966	Indice de crecimiento del PIB base 1965	Operaciones efectivas
1966	2.290	2.177	95.1	100	121	
1967	2.175	3.155	145.1	145	137	
1968	2.600	3.843	147.8	176	159	
1969	3.768	5.215	138.4	239	182	
1970	4.928	5.836	118.4	268	212	
1971	6.309	7.928	125.7	364*	255	
1972	7.811	9.252*	118.4*	425*	308*	7.900
1973	8.600	10.776*	125.3*	495		9.677

\* Proyecciones de COYUNTURA ECONOMICA

Fuentes: Contraloría General de la República  
Banco de la República  
Proyecto de ley de presupuesto.

40 de la ley orgánica del presupuesto, que en su numeral 6o. dice textualmente: "Cálculo de cada renglón de rentas o ingresos para el año que se presupone"). El cuadro XI-6 muestra la evolución en el tiempo de este impuesto.

Cualitativamente es fácil explicar el incremento del rubro incluido en el proyecto: precios altos de café y una moderada

aceleración de la cotización de la tasa de cambio; un crecimiento dinámico de las exportaciones permiten prever un crecimiento mayor en los registros de importaciones reembolsables, que en lo corrido del año han registrado un aumento muy poco significativo. Cuantitativamente, la magnitud del ingreso programado justificaría con creces un cálculo explícito. Por otra parte es interesante

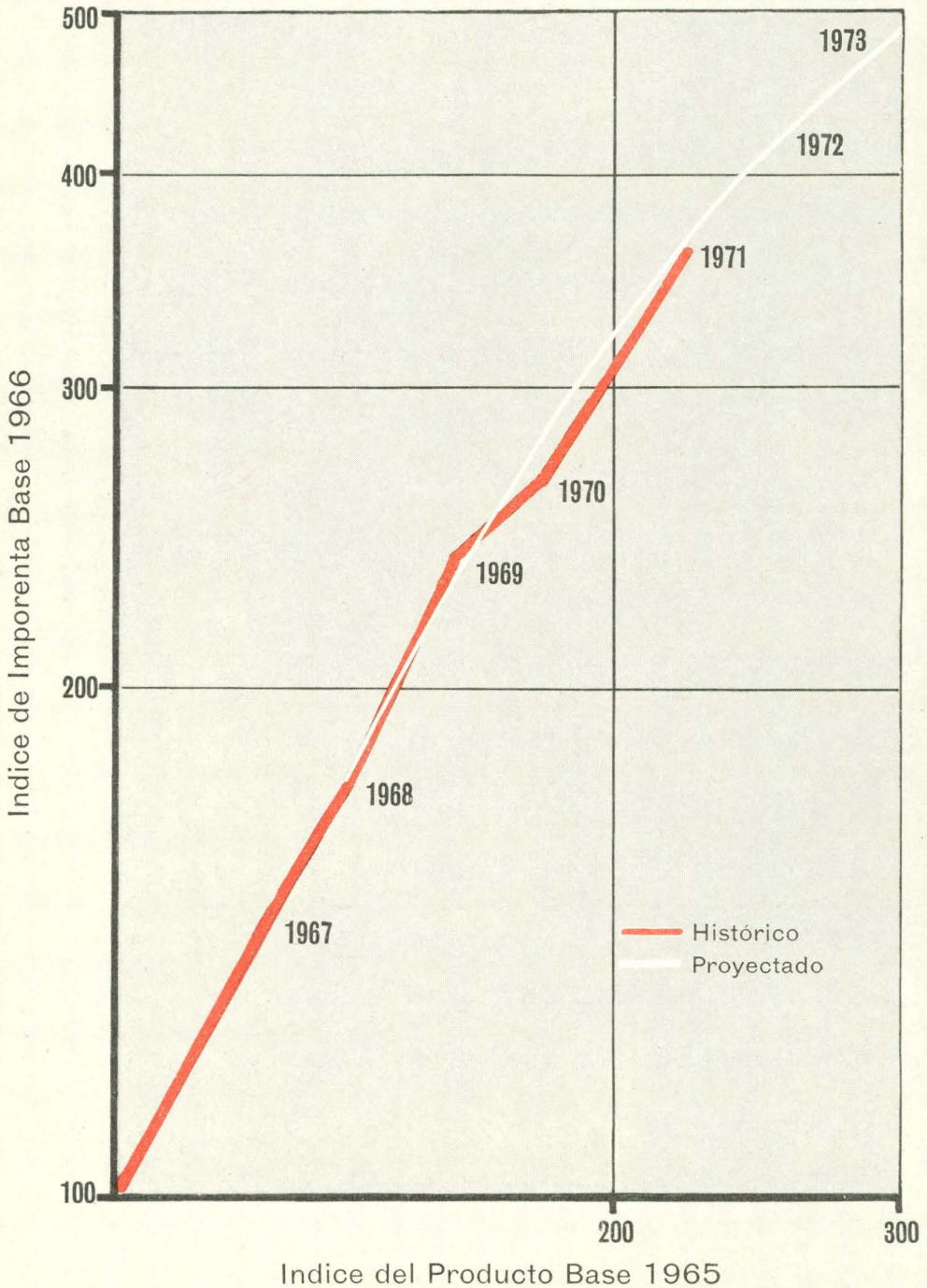
CUADRO XI-6  
INGRESOS POR ADUANAS Y RECARGOS  
(\$ millones)

Año	Reconocimientos	Presupuestos iniciales	Variación anual en los presupuestos iniciales %
1966	1.965	1.579	
1967	1.053	1.166	-26.2
1968	1.347	1.400	+20.0
1969	1.669	1.800	+28.6
1970	2.389	2.250	+25.0
1971	2.656	2.540	+12.8
1972		2.450	-3.6
1973		3.475	+41.8

Fuente: Contraloría General de la República

# RELACION HISTORICA DEL INDICE DE CRECIMIENTO DEL PIB Y RECONOCIMIENTOS DE RENTA

ESCALA LOGARITMICA





anotar que su presupuesto y producto no han tenido diferencias sustanciales en los últimos años, y que tales diferencias, al contrario de lo que sucede en imporrenita y ya comentado, han sido positivas y negativas

### Impuesto a las ventas

Con base en la correlación exhibida por el PIB del año anterior con el impuesto a las ventas de una vigencia fiscal, FEDESARROLLO estimó los productos de este rubro en el año 1973, encontrándolos algo sobre-estimados, del orden del 8% (\$186 millones). Como se aprecia en el Cuadro XI-7, este valor está comprendido dentro del rango de variaciones que ha mostrado históricamente el cálculo de este rubro. La correlación utilizada se muestra en el Gráfico XI-3. El incremento del impuesto con relación a 1972 es de cerca del 28%, bastante más alto que el de los ingresos corrientes, del 12%, pero claramente explicable en virtud de las expec-

tativas de crecimiento en precios y crecimiento real del producto.

### Impuesto ad-valórem sobre ventas en refinería del ACPM y de la gasolina motor

Quizás el punto más interesante de este rubro, uno de los más altos del presupuesto, es que muestra, en primera aproximación, la política de precios de combustibles en el momento de la elaboración presupuestal y a año y medio vista. Esto naturalmente no implica que las bases de cálculo del impuesto no puedan modificarse en cualquier momento en el futuro, pero sin duda marcan una orientación y una actitud hacia este problema, hoy y siempre prioritario en la economía nacional.

COYUNTURA ECONOMICA examinó las cifras del gobierno con sus proyecciones de consumo de gasolina motor y de ACPM encontrando, como se ve en el Cuadro XI-8, una coincidencia

CUADRO XI-7  
PRESUPUESTO DE INGRESOS  
GOBIERNO NACIONAL  
IMPUESTO A LAS VENTAS  
(\$millones)

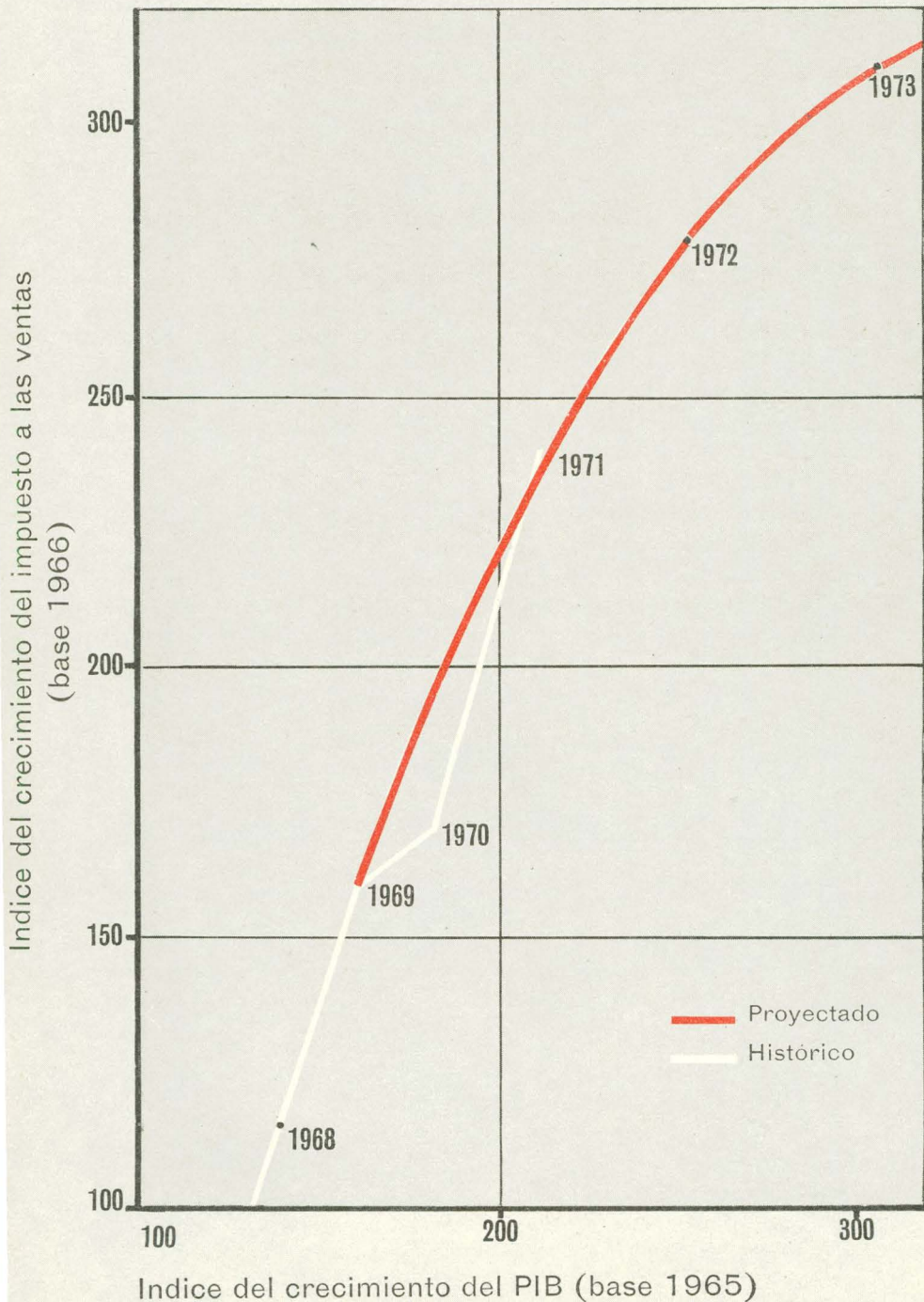
Año	Presupuesto	Productos	Relación productos a Presupuesto %	Indice de crecimiento de productos base 1966	Indice del crecimiento del PIB base 1965
1966	450	682	152	100	121
1967	620	604	97	88	137
1968	870	794	91	116	159
1969	900	1.089	121	160	182
1970	965	1.162	120	170	212
1971	1.443	1.638	113	240	255*
1972	1.800	1.896*	105*	278*	308*
1973	2.300	2.114	92	310*	

\* Cálculos de FEDESARROLLO

Fuentes: Contraloría General de la República  
Banco de la República  
Proyecto de Ley de Presupuesto

# RELACION ENTRE IMPUESTO A LAS VENTAS Y PRODUCTO INTERNO BRUTO

INDICES



CUADRO XI-8  
INGRESOS AL GOBIERNO NACIONAL  
IMPUESTO AD-VALOREM SOBRE LA GASOLINA Y EL ACPM

	CONSUMOS		IMPUESTOS POR BARRIL		RECAUDO PRESUPUESTO		CALCULO DIRECTO EN BASE A CONSUMO
	Gasolina Motor	ACPM (No marino)	Gasolina (Tasa 114) %	ACPM (Tasa 55.5%)	(\$millones)		
	miles de barriles			\$/barril			
1969	14.867	4.169	41.89	19.23	655	770	703
1972	18.460*	6.266*	64.64	31.47	1.293	1.288	1.390
1973	19.750*	7.049*	64.64*	31.47	1.400*	1.400	1.499

\* Proyecciones FEDESARROLLO

Fuentes: Contraloría General de la República y Minminas.

grande con el estimativo del gobierno.

Sin embargo puede notarse que la proyección se hizo a precios constantes para el galón de gasolina en refinería, precios que rigen desde junio de 1971 (aprox., \$1.35 por galón, en promedio). De atenerse al documento presupuestal no hay pues, incrementos en los precios de gasolina motor en el futuro mediano. El recaudo en 1969 fue un 7% inferior al cálculo del impuesto con base en consumos físicos. Tal porcentaje se utilizó en 1972 y 1973 en los cálculos de FEDESARROLLO.

#### Utilidad en la cuenta especial de cambios

Tiene analogía con el impuesto de aduanas y recargos en la complejidad especial de su cálculo. En efecto, exige una proyección de los reintegros cafeteros, o sea exportación de café y precios; un estimativo del certificado de cambio; y finalmente una proyección del subsidio petrolero ocasionado por la diferencia entre la tasa de cambio para compras de crudo y el certificado de cambio. Hay un notorio vacío en las explicaciones que contiene el proyecto de ley sobre el cálculo de este renglón

rentístico, que por su tamaño merecería una explicación detallada. Al involucrar elementos de la política cafetera, cambiaria y petrolera su discusión en el Congreso se impone sobre bases factuales más que consideraciones de tipo general.

El Cuadro XI-9 muestra una sobrestimación relativamente grande del renglón presupuestal a los productos en 1970 y 1971; el informe parcial del Contralor de junio de 1972 (enero a junio) consigna productos en esta cuenta por \$387 millones, que hace pensar en una nueva sobrestimación para 1972. Por eso, a pesar de los altos precios cafeteros y de la menor brecha relativa entre certificados de cambio y tasa de cambio para compras de crudo, parece adecuado que la cifra para 1973 sea menor que la del año en curso.

#### Recursos del crédito

El Cuadro XI-10 muestra la evolución de los recursos del crédito y su relación con lo presupuestado en 1973.

Tanto los recursos del crédito interno como los del crédito externo se incre-

CUADRO XI-9  
INGRESOS DEL GOBIERNO NACIONAL  
UTILIDAD EN LA CUENTA ESPECIAL DE CAMBIOS  
(\$ millones)

Año	Presupuesto	Productos	Relación productos a presupuesto %	Crecimiento anual de los productos %
1968	540	441	82	
1969	393	543	138	23.1
1970	885	813	92	49.7
1971	1.140	842	74	3.6
1972	1.450			
1973	1.030			

Fuentes: Contraloría, Documentos presupuestales.

mentan grandemente con relación a lo presupuestado en 1972.

Por un lado, el gobierno ha pedido autorizaciones para emitir \$1.000 millones en Bonos de Desarrollo Económico contra \$650 en 1972, \$700 en 1971, \$384 en 1970 y \$266 en 1969. El incremento del 53.8% es grande y están sustituyendo los Bonos Agrarios, que no se presupuestan en 1973.

Los recursos del crédito externo se incrementan en una partida de \$1.200 millones, que con base en la ley 3a. de 1972, se incorporan en el Presupuesto sin indicación de fuente. Dados los largos trámites requeridos por las agencias internacionales de crédito para negociarlos, no es aventurado pensar que este endeudamiento provendrá en buena parte de entidades bancarias comerciales extranjeras o quizás de una emisión de bonos

CUADRO XI-10  
PRESUPUESTO DE INGRESOS DEL GOBIERNO NACIONAL  
RECURSOS DEL CREDITO  
(\$ millones)

Año	Crédito interno		Crecimiento anual de productos %	Crédito externo		Crecimiento anual de productos %
	Presupuesto	Productos		Presupuesto	Productos	
1966		1.640			271	
1967		576	-65		729	+169
1968		496	-14		1.503	+106
1969		1.320	+166		2.342	+ 56
1970		2.010	+52		2.425	+ 4
1971		1.377	-32		3.873	+ 60
1972	1.245		-10*	2.845		- 27
1973	1.450		+ 16*	4.416		+ 55

\* En base a presupuesto

Fuentes: Contraloría y documentos presupuestales

en el mercado de capitales internacional. Las condiciones en términos de amortización e intereses serán sin duda más restrictivas que las actuales de la deuda vigente como un todo y sería imposible aquí y con la información disponible en el documento presupuestal entrar a analizar el efecto en la estructura global de la deuda que conlleva este tipo de política (ya aplicada, de paso, recientemente) y su costo. Claramente no se puede esperar que las puertas de los préstamos blandos se mantengan permanentemente abiertas al país pero no deja de ser inquietante la aparente discrepancia entre las políticas de estabilización de la deuda pública externa expuestas en el Plan de Desarrollo y los incrementos mostrados en la ley de presupuesto.

#### El certificado de abono tributario

Desde el punto de vista fiscal, el CAT empieza a tener un costo difícilmente justificable. Aunque su efecto real en el mecanismo de promoción de exportaciones no ha sido estudiado en detalle,

claramente y a juzgar por el incremento de dicha actividad su participación en él merece detenida consideración. La otra cara del problema es su magnitud e incidencia fiscal como se aprecia en el Cuadro XI-11 (Véase el capítulo sobre Comercio Exterior de este número).

El CAT ha crecido, de atenerse a las cifras presupuestales, 7.2 veces desde 1968, hasta constituir un porcentaje del 9.3% del impuesto sobre la renta. Con exportaciones menores del orden de \$180 millones de dólares en el primer semestre de 1972, el cálculo presupuestal está probablemente subestimado y su efecto directo podría alcanzar una suma del orden de \$1.100 millones, o sea 11.9% del monto calculado para importación. Los \$1.000 millones presupuestados en 1973 no parecen tener base factual alguna y es de temer que estén seriamente subestimados. El dinamismo mostrado por las exportaciones menores volverán fiscalmente prohibitivo este estímulo, y, tal como se insinúa en este

CUADRO XI-11  
CERTIFICADO DE ABONO TRIBUTARIO  
(\$millones)

Año	IMPORRENTA		CAT	Relación CAT/importenta %	Indice crecimiento CAT
	Presupuesto	Producto			
1966	2.289	2.177			
1967	2.195	3.155			
1968	3.102	3.843	138	3.6	100
1969	3.769	5.215	371	7.1	269
1970	5.633	5.836	424	7.3	307
1971	6.959	7.928	545	6.9	395
1972	7.811*	9.252**	698*	7.5	505
1973	8.600*	10.776**	1.000*	9.3	724

\* Presupuestos iniciales

\*\* Cálculos de FEDESARROLLO

Fuente: Documentos presupuestales

CUADRO XI-12  
GOBIERNO NACIONAL  
GASTOS DE FUNCIONAMIENTO  
PRESUPUESTO Y EJECUCION  
(\$ millones)

Año	TOTALES (Servicios personales, gastos generales y transferencias)				SERVICIOS PERSONALES		GASTOS GENERALES	
	Presupuesto definitivo	Ejecución	Relación ejecución presupuesto %	Incremento anual %	Ejecución	Incremento anual %	Ejecución	Incremento anual %
1966	3.798	3.692	97.2		1.973		400	
1967	4.165	4.071	97.7	10.3	2.116	7.2	182	20.5
1968	5.364	5.259	98.0	29.2	2.771	30.9	582	20.7
1969	7.488	7.291	97.4	38.6	2.991	7.9	765	31.4
1970	9.321	9.175	98.4	25.8	3.357	12.2	936	22.3
1971	12.732*	9.852*			4.080*	21.5	819*	-12.5
1972	10.793**				4.285**		1.178**	
1973	10.097**			-6.4	4.784**	11.6	1.087**	-7.7
1973*	12.044***			11.6				

\* No incluye reservas

\*\* Cifras presupuestales (a junio de 1972 y según proyecto de 1973)

\*\*\* Incluyendo el situado fiscal como gastos de funcionamiento

Fuentes: Contraloría y Presupuesto.

volumen (Comercio Exterior) es preciso considerar alternativas que no impongan un costo tan alto al gasto público.

El proyecto de ley de 1973 no incluye artículo semejante al 56 de la ley de presupuesto de este año (ley 24 de 1971), comentado en COYUNTURA ECONOMICA Vol. II No.1 que autoriza al gobierno para contraer deudas adicionales con el Banco de la República (emisión primaria) con el objeto de convertir en efectivo el pago de los CAT. Afortunadamente.

### El presupuesto de gastos del Gobierno Nacional

Tres aspectos esenciales tiene un presupuesto de gastos, que por obvios frecuentemente se olvidan: el tamaño del presupuesto, la destinación de los gastos

y la importancia relativa (o efectividad de un determinado gasto). Ciertamente no es lo mismo un presupuesto de \$11.000 millones (Colombia, 1968) al presentado para 1973 por \$25.000 millones; ni es lo mismo gastar en una carretera o en viáticos y, quizás más importante, hay una crucial diferencia entre invertir una suma que beneficie, vía un acueducto por ejemplo, una población de 5.000 habitantes pudiendo invertir la misma suma en una población de 50.000 habitantes. El documento que contiene el proyecto de ley presupuestal agota la materia del tamaño del presupuesto y su repartición institucional, funcional y económica; pero muy desafortunadamente el último punto mencionado, el de los beneficios asociados a cada proyecto se ignora total e inexplicablemente, de atenerse literalmente al decreto 1675, orgánico del presupuesto. Los

siguientes comentarios pretenden presentar en forma agregada resúmenes de los dos primeros aspectos, monto y destinación del presupuesto de gastos, lamentando con justa razón no tener bases factuales para extenderlos a la importancia relativa de los diversos programas.

### El presupuesto de funcionamiento

La contraloría ha clasificado los gastos de funcionamiento en cuatro rubros principales: Servicios Personales, Gastos Generales, Transferencias y Servicios de la Deuda. Un agregado de los tres primeros se muestra en el Cuadro XI—12.

Dos hechos de importancia merecen comentario en este lugar: el presupuesto del 72 y el proyecto del 73 se apartan radicalmente de la tendencia de los últimos años en el cálculo de este rubro reduciendo estos gastos a un punto que francamente no parece viable. Es posible que técnicamente sea posible manejar el sector público nacional con una burocracia sustancialmente menor, más eficiente y menos costosa; pero es muy dudoso que laboralmente tal intención sea posible. Reducir estos costos, de paso, es o sería una excelente y muy acertada política de claras ventajas económicas y sociales pero no parece corresponder a la experiencia histórica. El Gráfico XI—4 ilustra con relativa claridad este punto y muestra una muy probable subestimación que incidirá en forma desastrosa en la inversión pública. De hecho, se han producido en el país correlaciones relativamente adecuadas entre este tipo de gastos y el PIB: esto, naturalmente, no implica una relación de causa y efecto pero sí una interrelación grande entre ambos problemas que requerirían cambios dramáticos para alterarla.

Otro punto de especial preocupación en la Ley de Presupuesto es la asignación

al presupuesto de inversiones del llamado Situado Fiscal (\$1.442 millones en educación y \$505 en salud). Tradicionalmente estos gastos han sido clasificados como gastos de funcionamiento, y así lo reconoce el documento presupuestal: (Pág. 637) “En concordancia con la Ley 46 de 1971 y el Decreto No.1064 de 1972, las entidades territoriales deberán invertir en *gastos de funcionamiento* de la enseñanza primaria, la totalidad del situado fiscal aquí relacionado”. (El subrayado es de COYUNTURA ECONOMICA). Por esta razón el Cuadro XI—12 y el Gráfico XI—4 muestran dos alternativas, con situado fiscal y sin situado fiscal, por cuanto las repercusiones en el presupuesto de inversión (incrementado muy heterodoxamente en cerca de \$2.000 millones por este motivo) son delicadas.

Aún con situado fiscal los gastos de funcionamiento se quedan cortos de atenerse a la tendencia histórica: pero es necesario pensar, como se mostró atrás, que los presupuestos iniciales de ingresos han sido en los últimos años claramente subestimados.

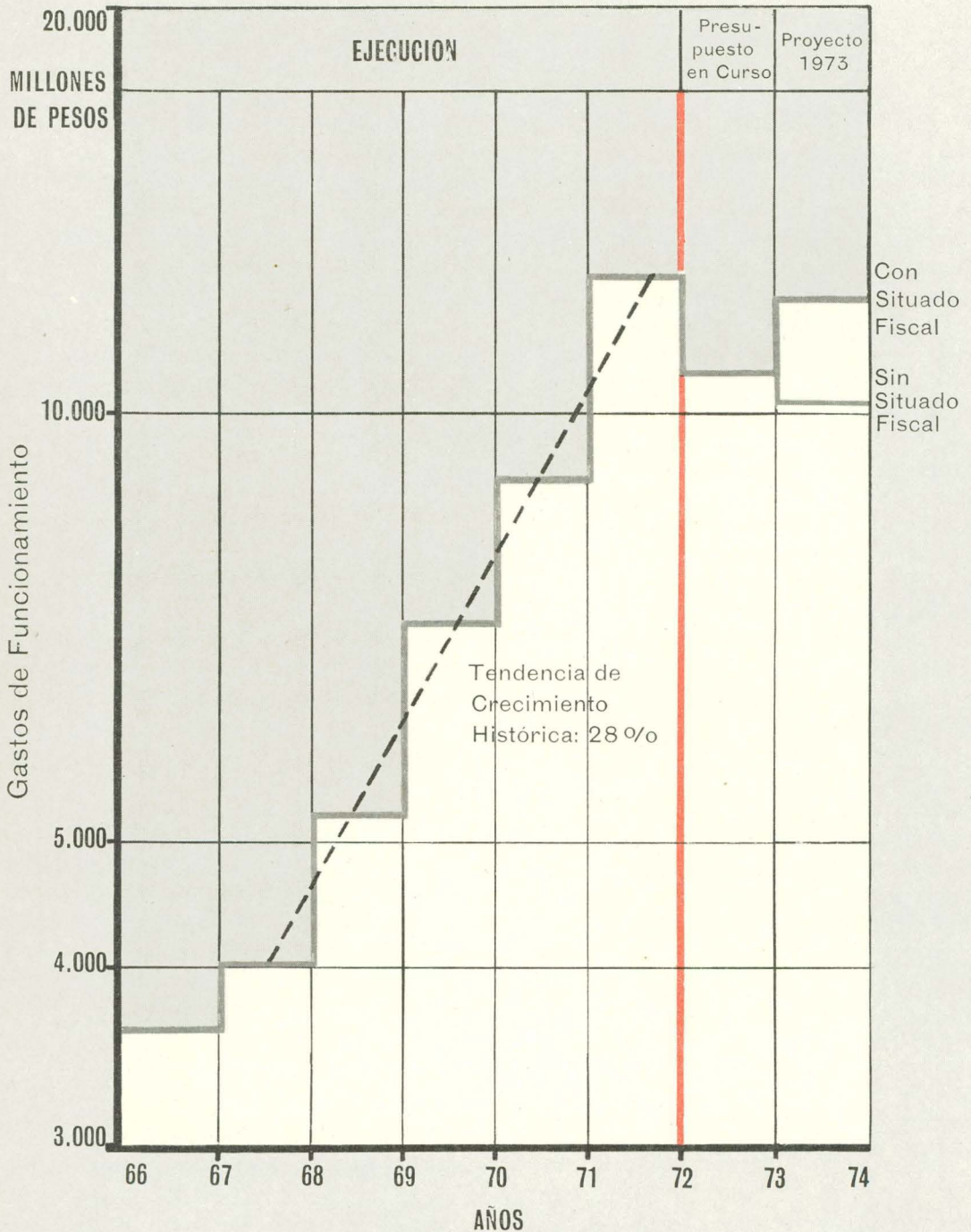
### Servicios de deuda

Punto de muy especial preocupación es el aumento sustancial de los pagos por intereses y amortizaciones de la deuda del gobierno central, como se muestra en el Cuadro XI—13.

Los pagos por deuda externa han crecido 7.78 veces con relación al nivel que tenían en 1966 y el servicio de la deuda en 1.97 veces el que tenía tal año. Si, como se comentó en otro lugar, el endeudamiento externo esperado en 1973 tiene condiciones de plazos e intereses “duros”, la incidencia en el ahorro interno del Gobierno Central será problemática, la financiación de la inversión con

# GASTOS DE CONSUMO DEL GOBIERNO NACIONAL

(SERVICIOS PERSONALES, GASTOS GENERALES Y TRANSFERENCIAS)





CUADRO XI-13  
GOBIERNO NACIONAL  
SERVICIO DE LA DEUDA PUBLICA  
(Amortización + intereses)  
(\$ millones)

AÑOS	PAGOS TOTALES		DEUDA EXTERNA		DEUDA INTERNA	
	Pagos	Indice con relación a 1966	Pagos	Indice con relación a 1966	Pagos	Indice con relación a 1966
1966	1.966	100	265	100	1.701	100
1967	1.405	71	396	149	1.009	59
1968	1.447	74	441	166	1.006	59
1969	1.617	82	545	205	1.072	63
1970	2.015	102	694	262	1.321	78
1971	2.288	116	811	306	1.477	87
1972	3.135	159	1.428	538	1.707	100
1973	3.882	197	2.064	778	1.818	107

Fuente: Boletín de Contraloría, ley de presupuesto.

créditos externos (si se consiguen) cada vez más alta y la ambicionada meta de lograr un sano equilibrio entre créditos y recursos propios que establezca el sistema crediticio estará muy lejana, para no mencionar los consabidos y por el momento ineludibles problemas que surgen

de la dependencia de los mecanismos crediticios exteriores. El problema se ilustra en el Gráfico XI-5.

Puede notarse un crecimiento geométrico del servicio de la deuda externa que se refleja inmediatamente en el servicio de la deuda total.

CUADRO XI-14  
GOBIERNO NACIONAL  
INVERSION PUBLICA  
PRESUPUESTO Y EJECUCION (GASTOS Y RESERVAS)  
(\$ millones)

Año	TOTALES				INVERSION DIRECTA		INVERSION INDIRECTA	
	Presupuesto	Ejecución	Relación ejecución a presupuesto %	Incremento anual %	Ejecución	Incremento anual %	Ejecución	Incremento anual %
1966	2.214	2.061	93.1		847		1.214	
1967	2.800	2.656	94.9	28.9	761	-10.2	1.895	56.1
1968	4.365	4.305	98.6	62.1	720	-5.4	3.585	89.2
1969	5.808	5.756	99.1	33.7	795	10.4	4.961	38.4
1970	7.109	7.047	99.1	22.4	1.002	26.0	6.045	21.9
1971	9.802	9.649	98.4	36.9	3.346	233.9	6.303	4.3
1972	8.097 **				1.164 **		6.933 **	
1973	11.454 **			41.4	1.648 **	41.6	9.806 **	41.4
1973	9.507			17.4				

\* Sin situado fiscal

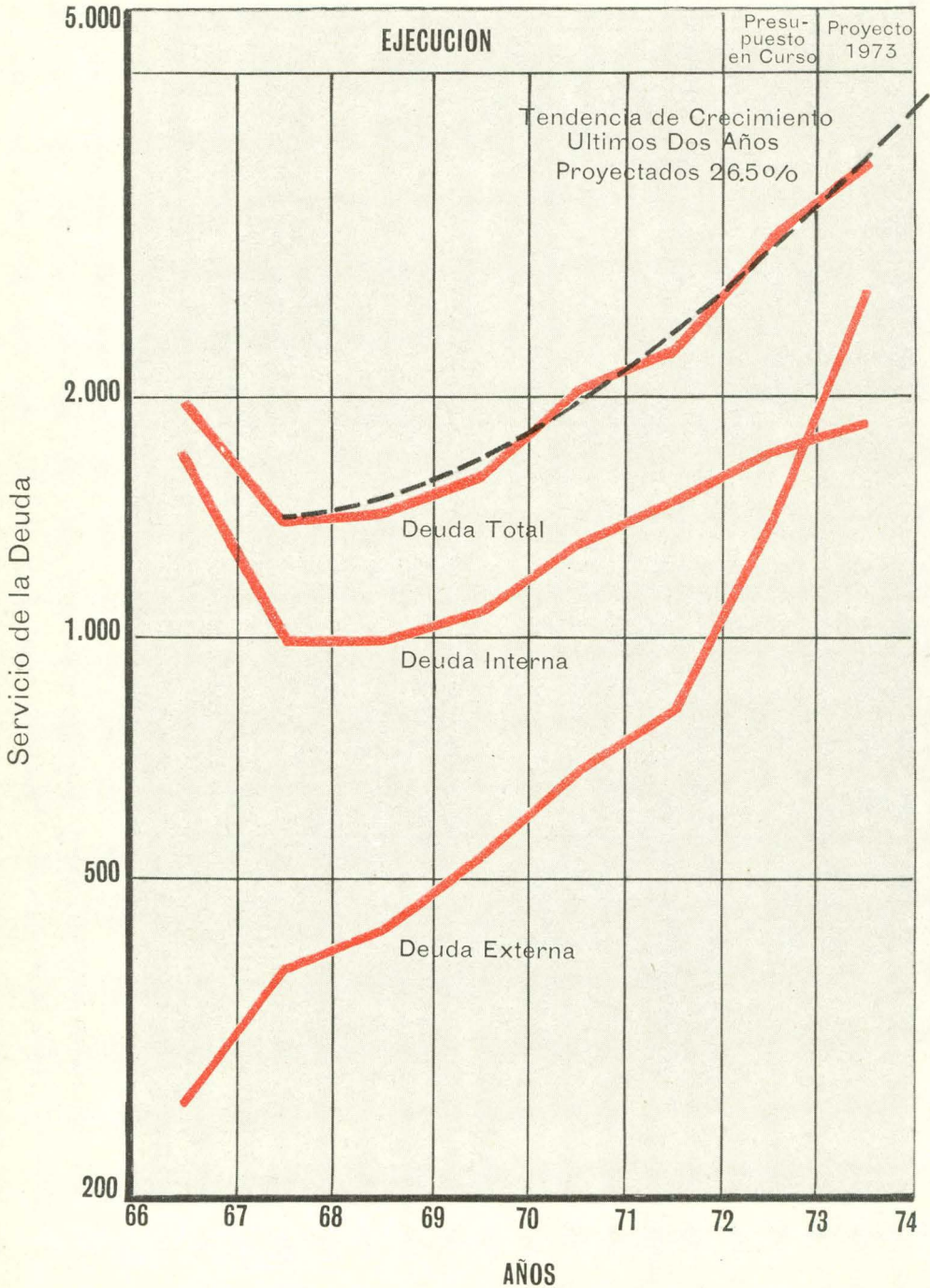
\*\* En base a presupuesto y al boletín de Contraloría de julio.

Fuentes: Boletines de Contraloría y Ley de presupuesto.

# GOBIERNO NACIONAL SERVICIO DE DEUDA

(INTERESES Y AMORTIZACIONES)

MILLONES DE PESOS



Fuente: Contraloria General de la República y cálculos de FEDESARROLLO

### El presupuesto de inversión

El Cuadro XI-14 muestra, con situado fiscal y sin situado fiscal, el monto del presupuesto pedido para 1973 y su comparación con otros años.

Dos hechos se destacan: si se compara el presupuesto del 73 con el del 72, excluyendo el situado fiscal, el crecimiento en términos corrientes es muy similar al crecimiento esperado en precios en 1972. Vale decir, la inversión del gobierno está estacionaria, con severas repercusiones en el proceso económico general. La inversión venía creciendo en términos corrientes (y reales) a tasas altas en los últimos años; quizás un esfuerzo sostenido de este tipo es estructuralmente imposible pero reducir el crecimiento de la inversión a niveles cercanos al cero es deteriorar rápidamente el nivel y calidad de los servicios del Estado ante una población con tasas de crecimiento altas, como efecto directo. Adicionalmente, el efecto multiplicador de la in-

versión del Gobierno Nacional en la economía no es ciertamente despreciable.

El Cuadro XI-15 muestra la inversión y los gastos de funcionamiento en términos corrientes y reales, así como su relación en una serie histórica desde 1966.

El segundo hecho que muestra con claridad el Cuadro XI-14 es el desplazamiento de la inversión de los organismos del Gobierno Central (Ministerios y Departamentos Administrativos) a los Institutos Descentralizados y otros Paraestatales, como lo mide la relación de la inversión directa a la indirecta. Esto está de acuerdo con la reforma administrativa de 1968 e implica que un análisis así sea somero de la inversión pública debe hacerse básicamente a nivel de los organismos adscritos a los Ministerios y Departamentos Administrativos. COYUNTURA ECONOMICA presentará, en el próximo número, una descrip-

CUADRO XI-15  
GASTOS DE INVERSIÓN Y DE FUNCIONAMIENTO DEFLACTADOS  
POR EL INDICE NACIONAL DE PRECIOS (base 1966)  
(\$ millones)

	Relación funcionamiento a inversión en términos reales	INVERSIÓN			FUNCIONAMIENTO		
		Corriente	Real	Cambio %	Corriente	Real	Cambio %
1966	1.79	2.061	2.061		3.692	3.692	
1967	1.53	2.656	2.487	20.7	4.071	3.812	3.2
1968	1.22	4.305	3.793	53.5	5.259	4.633	21.5
1969	1.27	5.756	4.754	25.3	7.291	6.021	29.9
1970	1.30	7.047	5.408	13.7	9.175	7.041	16.9
1971	1.02	9.649	6.743	24.7	9.852	6.885	-2.2
1972*	1.33	8.097	4.878		10.793	6.502	
1973*	0.88	11.454	6.161	26.3	10.097	5.431	-16.5
1973**	1.27	9.507	5.114	4.8	12.044	6.479	-0.3

\* Datos de presupuesto

\*\* Con la hipótesis del situado fiscal como un gasto de funcionamiento

Se presumió un incremento de precios del 16% en 1972 y del 12% en 1973

Fuentes: Contraloría, Banco de la República y Proyecto de Presupuesto de 1973.

ción del presupuesto consolidado del sector público con énfasis en la inversión de los principales Institutos Descentralizados del Gobierno Central, para completar este informe sobre el presupuesto de 1973.

### Financiación de la inversión

El Cuadro XI-16, con base en datos de la Contraloría, del proyecto de presu-

puesto y de una proyección del 16% de incremento en precios en 1972 y del 12% en 1973, resume la discusión anterior:

a) El ahorro interno para financiar nuevas inversiones (ingresos corrientes — gastos de funcionamiento — servicio de la deuda) está disminuyendo (considerando el situado fiscal como un gasto de funcionamiento) consistentemente, en

CUADRO XI-16  
GOBIERNO NACIONAL  
FINANCIACION DE LA INVERSION  
(\$ millones)

	1969	1970	1971	1972*	1973*	1973* +
+ Ingresos corrientes	11.249	13.155	16.617	17.438	19.567	19.567
- Gastos de funcionamiento <sup>+</sup>	7.488	9.321	12.732	10.793	10.097	12.044
- Servicio de la deuda	1.617	2.015	2.288	3.135	3.882	3.882
2) Ahorro para inversión	2.144	1.819	1.597	3.510	5.588	3.641
Crédito interno	1.320	2.010	1.377	1.245	1.450	1.450
Crédito externo	2.342	2.425	3.873	2.845	4.416	4.416
Inversión	5.756	7.047	9.649	8.097 <sup>+</sup>	11.454 <sup>+</sup>	9.057
Porcentajes de financiamiento de la inversión						
Por ahorro interno (%) ≠	35.4	25.8	16.6	43.3	48.8	38.3
Por crédito interno (%)	22.9	28.5	14.3	15.4	12.6	15.2
Por crédito externo (%)	40.7	34.4	40.1	35.1	38.6	46.5
Incremento anual del ahorro para inversión		-15.1	-12.2		59.2	3.7
Ahorro para inversión en términos constantes 1)	2.144	1.690	1.352	2.562	3.643	2.373
Incremento anual (%)		-21.1	-20.0		42.2	-7.4

≠ Los recursos de ahorro y crédito superaron la inversión: los excedentes pasan como recursos de capital provenientes del balance del Tesoro para la vigencia siguiente:

+ Datos de presupuesto

\* Incluyendo el Situado Fiscal como gasto de funcionamiento.

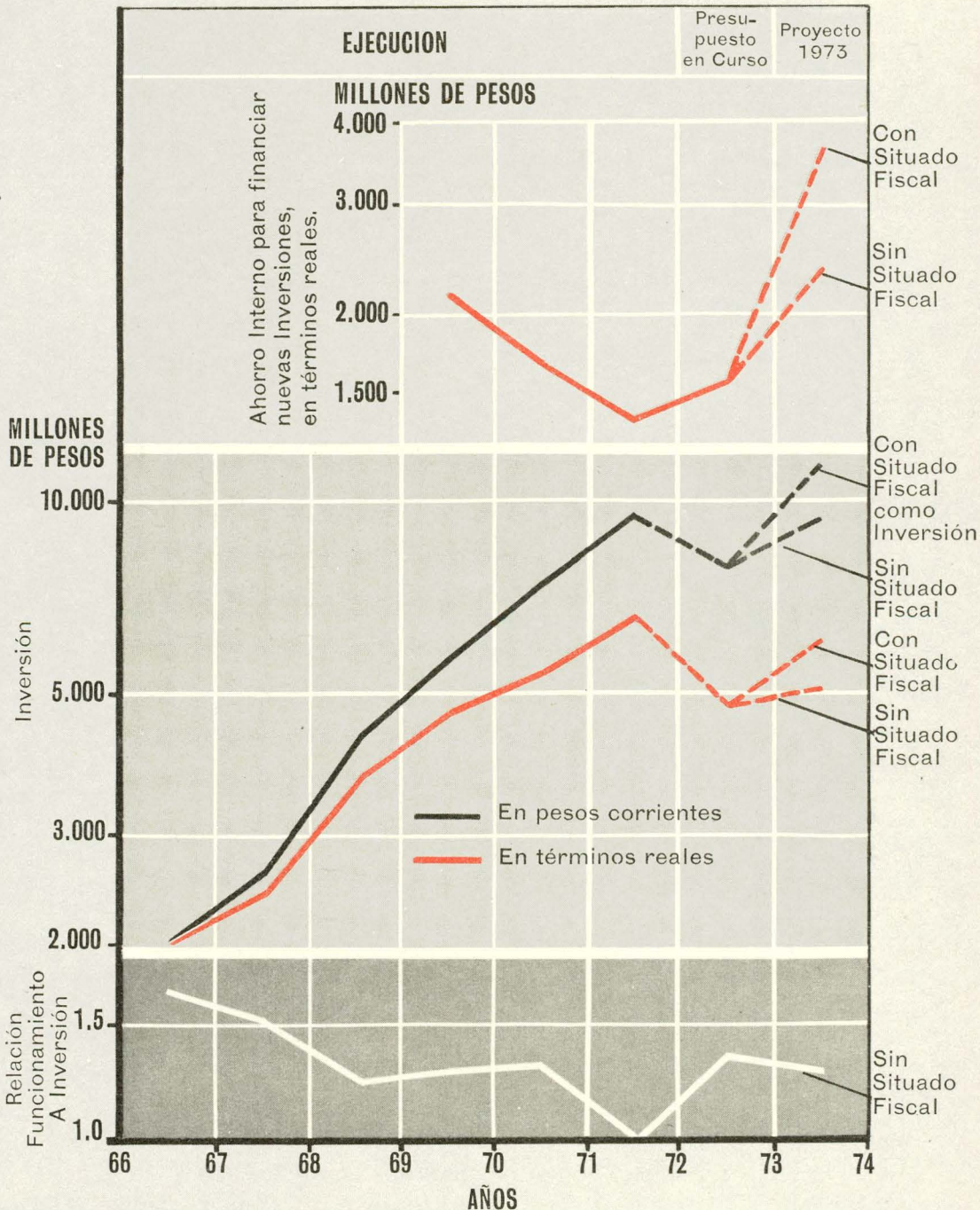
1) Deflactado con el índice nacional de precios al por mayor del comercio base 1969

Crecimiento en precios asumido en 1972: 16%; en 1973: 12%.

2) Neto de amortizaciones: Ahorro para pagar nuevas inversiones (no es el superávit en Cta. Cte.).

Fuentes: Contraloría, Presupuesto y Banco de la República.

# INVERSION DEL GOBIERNO NACIONAL, RELACION CON LOS GASTOS DE FUNCIONAMIENTO Y CAPACIDAD REAL DE FINANCIACION INTERNA.



Fuente: Contraloría, Presupuesto y Banco de la República

CUADRO XI-17  
GOBIERNO NACIONAL  
CLASIFICACION FUNCIONAL DE GASTOS TOTALES POR SECTORES  
(\$ millones)

Clasificación por sectores	APROPIACIONES DEFINITIVAS				PRESUPUESTO	
	1968	1969	1970	1971	1972*	1973
<b>SERVICIOS GENERALES</b>	<b>3.339</b>	<b>4.793</b>	<b>4.947</b>	<b>7.577</b>	<b>6.172</b>	<b>5.789</b>
Administración superior	911	2.148	1.759	2.182	2.317	1.818
Policía y justicia	1.296	1.548	1.715	2.113	2.205	2.422
Defensa nacional	1.132	1.097	1.473	3.282	1.650	1.549
<b>SERVICIOS ECONOMICOS</b>	<b>3.200</b>	<b>4.243</b>	<b>4.755</b>	<b>5.146</b>	<b>4.826</b>	<b>4.903</b>
Agricultura y ganadería	800	876	1.313	1.336	1.234	1.438
Minería	16	40	46	55	42	57
Energía y combustibles	296	1.028	433	464	578	448
Industria	321	251	224	285	463	386
Transportes	1.510	1.866	2.497	2.730	2.301	2.361
Comunicaciones	54	50	61	76	46	213
Servicios económicos especiales	203	132	181	200	163	
<b>SERVICIOS CULTURALES Y SOCIALES</b>	<b>2.800</b>	<b>3.576</b>	<b>5.739</b>	<b>6.038</b>	<b>6.293</b>	<b>8.291</b>
Educación y cultura	1.377	1.852	2.444	3.020	3.100	4.077
Previsión y seguridad social	735	969	2.000	1.471	1.501	1.785
Salud pública	424	628	1.121	1.351	1.280	1.616
Vivienda	264	127	174	196	412	813
<b>SERVICIOS COMUNALES</b>	<b>356</b>	<b>519</b>	<b>725</b>	<b>986</b>	<b>886</b>	<b>727</b>
Servicios sanitarios	153	253	306	428	420	485
Otros	203	266	419	558	466	242
<b>GASTOS NO CLASIFICABLES</b>	<b>1981</b>	<b>1.783</b>	<b>2.280</b>	<b>2.787</b>	<b>3.849</b>	<b>5.723</b>
<b>TOTAL</b>	<b>11.176</b>	<b>14.914</b>	<b>18.446</b>	<b>22.534</b>	<b>22.026</b>	<b>25.433</b>

\* A junio 1972, Boletín Contraloría

Fuente: Boletín de Contraloría

Ley de Presupuesto

términos reales.

b) Como consecuencia, la inversión está dependiendo en forma cada vez mayor de los recursos de capital, internos y externos (y en desequilibrios presupuestales y fiscales).

c) Si los niveles de crédito no son suficientes, la generación de déficit presupuestales, fiscales (y obviamente de Tesorería) es inevitable y crecen con el

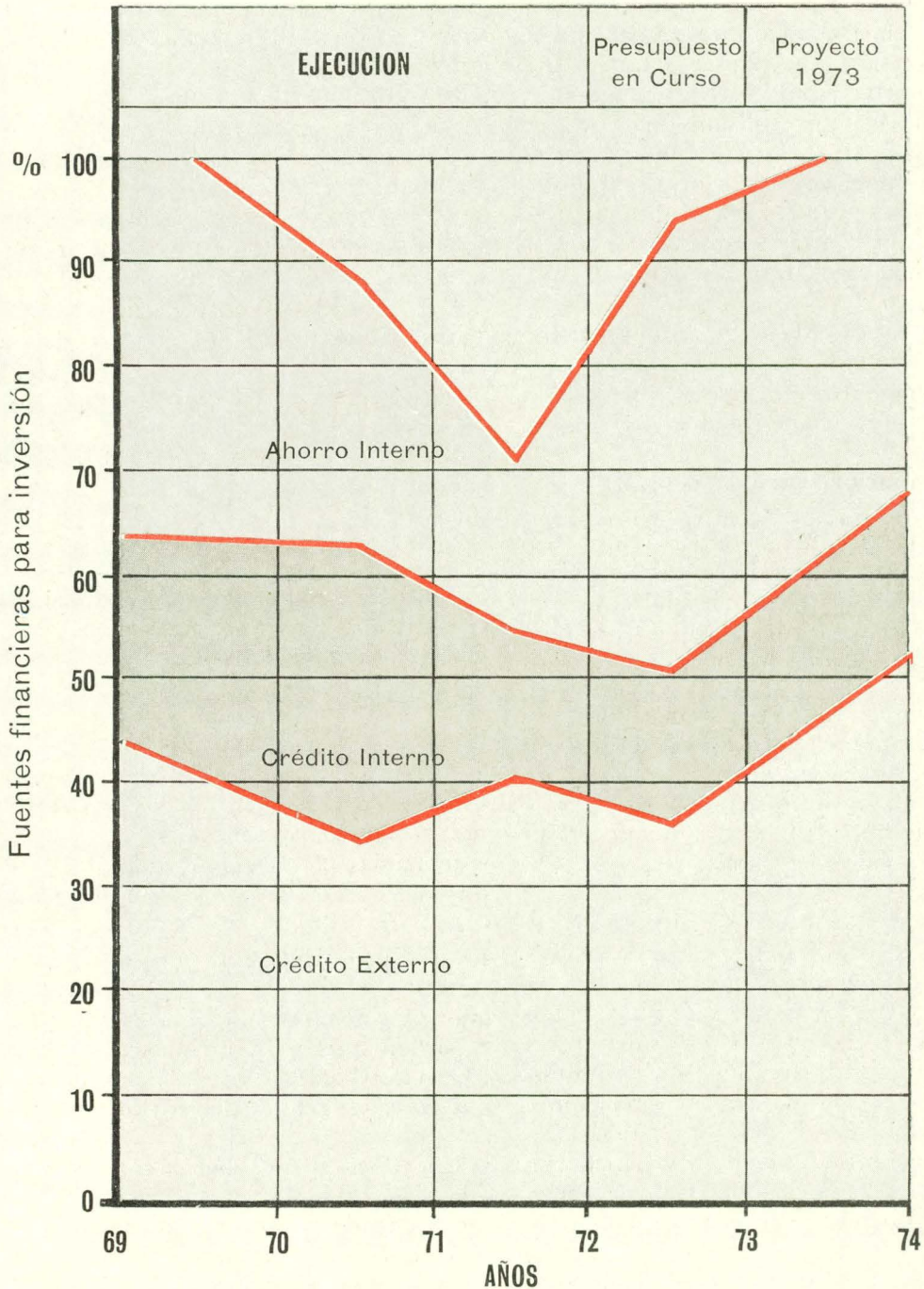
tiempo con la inmediata secuela de problemas monetario y de deuda interna. Si son suficientes, se traslada el problema a un futuro no muy lejano debido al alto crecimiento del servicio de la deuda.

Los Gráficos XI-6 y XI-7 ayudan a visualizar el problema mostrado por el proyecto de ley de 1973.

La Gráfica XI-6 localiza un aparente descenso en valor absoluto de la inver-

# FINANCIACION DE LA INVERSION POR FUENTES

PORCENTAJES



Fuente: Contraloria General de la Republica

Nota: Se presume que el Situado Fiscal clasifica como gastos de funcionamiento.

sión, causado por las subestimaciones del documento inicial de presupuesto. Como se anotó, hay indicios suficientes para pensar que esta será la verdadera tendencia. Así mismo muestra la tendencia seguida en el ahorro interno para financiar inversión, así como la estrategia del gobierno para recuperar la pendiente positiva de la curva (disminuir gastos de funcionamiento). Los términos de intercambio funcionamiento/inversión y sus resultados se ven con claridad amparando las dos curvas inferiores (inversión y relación funcionamiento/inversión),

La Gráfica XI-7 muestra un incremento grande en la participación del endeudamiento en la inversión para lograr un presupuesto equilibrado.

#### La distribución funcional del gasto

Para efectos de comparación histórica, se usan las clasificaciones de la Contraloría General de la República, que involucran todos los gastos (funcionamiento, inversión y servicio de la deuda).

Cinco sectores (servicios generales, servicios económicos, servicios culturales y sociales, servicios comunales y gastos no clasificables) sirven para categorizar el gasto público en las cuentas presupuestales y de contraloría.

Las series históricas se muestran en el Cuadro XI-17, y para efectos de análisis de cambio en el gasto presupuestal, se eligieron 9 subsectores que representan más del 70% del gasto. Los subsectores son: Administración Superior (administración general, contraloría, relaciones internacionales) Policía y Justicia, Defensa Nacional, Agricultura y Ganadería, Transportes, Educación y Cultura, Previsión y Seguridad Social, Salud Pública y Vivienda. Gastos no clasificables se dejó de lado por cuanto su mayor componente es servicios de la deuda.

El Cuadro XI-18 muestra los cambios sufridos en los cinco últimos años y la composición porcentual de los diferentes tipos de gasto. Se han dibujado las series históricas en el Gráfico XI-8 para mostrar en forma diagramática la evolución histórica de estos subsectores.

Quizás la primera observación sobre estas estadísticas es que el gasto público (del Gobierno Central) no ha experimentado cambios sustanciales. Educación pasa de un 12% a un 16%; Defensa alcanza un 14.6% ocasionalmente en 1971 debido a inversiones directas (Véase Cuadro XI-14, incremento en inversión directa en 1971: 223.9%) Transportes declina consistentemente en su participación y vivienda crece de 1% a 3% en su porcentaje en el total de gastos; y estos casos parecen ser los más notorios.

No hay comportamiento dinámico que permita realmente pensar en traslados de orientación y énfasis de un sector a otro.

Si se analiza como se reparte un peso adicional de gasto en los diversos sectores, tampoco parecen existir tendencias sistemáticas. Por ejemplo, durante 1970 por peso adicional de gasto, educación tomó 17 centavos; en 1969, 12¢; en 1973 se prevé 29¢, pero con el gran interrogante del situado fiscal. Si no se logra que esa suma sea adicional a lo que los departamentos y municipios destinan a educación y se vuelve simplemente sustitutiva, su efecto se diluye. En términos de cambios marginales para el sector social, 1970 fue el año más destacado mientras 1971 el menos. A su vez 1971 fue el año de cambio mayor en Defensa, Policía, Justicia y Administración General y menor en Servicios Culturales y Sociales.



CUADRO XI—18  
GOBIERNO NACIONAL  
INDICES Y PORCENTAJES DE LOS GASTOS TOTALES

\$ millones		1968/1969	1969/1970	1970/1971	1972/1973		
	<b>CAMBIO EN TOTAL DE GASTOS</b>	3.738	3.532	4.088	3.407		
	Servicios generales	1.454	154	2.630	-383		
	Servicios económicos	1.043	512	391	77		
	Servicios culturales y sociales	776	2.163	299	1.998		
	Servicios comunales	163	206	261	-159		
	Otros	302	497	507	1.874		
	Administración superior	1.237	-389	423	-499		
	Policía y justicia	252	167	398	217		
	Defensa nacional	217	376	1.809	-101		
	Agricultura y ganadería	76	437	23	204		
	Transporte	356	631	233	60		
	Educación y cultura	475	592	576	977		
	Previsión y seguridad social	234	1.031	-529	284		
	Salud pública	204	423	230	336		
	Vivienda	-137	47	22	401		
	<b>CAMBIOS MARGINALES</b>						
	Peso de aumento en un tipo de gasto por peso de aumento en el gasto total						
	Servicios generales	38.9%	4.3%	64.3%	-11.2%		
	Servicios económicos	27.9%	14.5%	9.6%	2.2%		
	Servicios culturales	20.8%	61.3%	7.3%	58.7%		
	Servicios comunales	4.4%	5.8%	6.4%	-4.7%		
	Otros	8.0%	14.1%	12.4%	55.0%		
	Administración superior	33.1%	-11.0%	10.3%	-14.6%		
	Policía y justicia	6.7%	4.7%	9.7%	6.4%		
	Defensa nacional	5.8%	10.6%	44.2%	-3.0%		
	Agricultura y ganadería	2.0%	12.4%	0.6%	6.0%		
	Transportes	9.6%	17.9%	5.7%	1.8%		
	Educación y cultura	12.7%	16.7%	14.1%	28.7%		
	Previsión y seguridad social	6.2%	29.2%	-12.9%	8.3%		
	Salud pública	5.4%	12.0%	5.6%	9.9%		
	Vivienda	-3.7%	1.3%	0.5%	11.8%		
		1968	1969	1970	1971	1972	1973
	<b>COMPOSICION DEL GASTO</b>						
	Administración superior	8.1%	14.4%	9.5%	9.7%	10.5%	7.1%
	Policía y justicia	11.6%	10.4%	9.3%	9.4%	10.0%	9.5%
	Defensa nacional	10.1%	7.3%	8.0%	14.6%	7.5%	6.1%
	Agricultura y ganadería	7.2%	5.9%	7.1%	5.9%	5.6%	5.6%
	Transportes	13.5%	12.5%	13.5%	12.1%	10.4%	9.3%
	Educación y cultura	12.3%	12.4%	13.2%	13.4%	14.1%	16.0%
	Previsión y seguridad social	6.6%	6.5%	10.8%	6.5%	6.8%	7.0%
	Salud pública	3.8%	4.2%	6.1%	6.0%	5.8%	6.3%
	Vivienda	2.4%	0.8%	0.9%	0.9%	1.9%	3.2%

Fuentes: Contraloría General de la República y Proyecto de Presupuesto de 1973.

El proyecto de 1973 muestra el mayor cambio en servicios culturales; cambios negativos de servicios generales y comunales (aunque vivienda experimenta un cambio acentuado) y un modesto cambio en servicios económicos.

De un peso adicional de gasto: (1973)  
van

- 6 ¢ a Policía y Justicia
- 6 ¢ a Agricultura
- 2 ¢ a Transportes
- 29 ¢ a Educación y Cultura
- 8 ¢ a Previsión y Seguridad Social
- 10 ¢ a Salud
- 12 ¢ a Vivienda

El Gráfico XI—8 refuerza el punto de que la mayoría de los sectores presentan crecimientos similares, con picos ocasionales que corresponden las más de las veces a gastos “no programados”.

### Distribución de presupuesto por entidades

Dada la diversidad de funciones de varios ministerios y departamentos administrativos, la categorización de gastos por entidades no tiene (por lo menos desde un punto de vista socio-económico) un sentido claro. Para completar esta esquema, se anexa la división del presupuesto por entidades en el cuadro XI—19. Cabe aquí la reflexión de que la composición del gasto ha variado muy poco a nivel de entidad, como un reflejo de su poca variabilidad a nivel de clasificación funcional.

### Resumen

el proyecto de presupuesto de ingresos de 1973, como parece haber sido costumbre en los últimos años, subestima imponente y quizás aduanas. Ventas está estimada con la mejor información disponible y combustibles y ACPM, de no

modificarse precios, son realistas. La utilidad en la cuenta especial de cambios no se calcula explícitamente, por lo tanto cualquier opinión al respecto es irrelevante. El CAT está subestimado, con la información disponible hoy sobre exportaciones menores.

Los ingresos de capital incorporan una partida de \$1.200 millones por crédito externo y \$1.000 millones por concepto de Bonos de Desarrollo Económico. Aunque el documento presupuestal no es claramente el lugar para declaraciones oficiales sobre política de endeudamiento sí refleja el resultado de tales políticas, que empiezan a influir adversamente por punta y punta (alto servicio de deuda y dificultades de colocación de bonos en un diminuto mercado de capital, con competencia de FAVI, créditos extrabancarios, etc.).

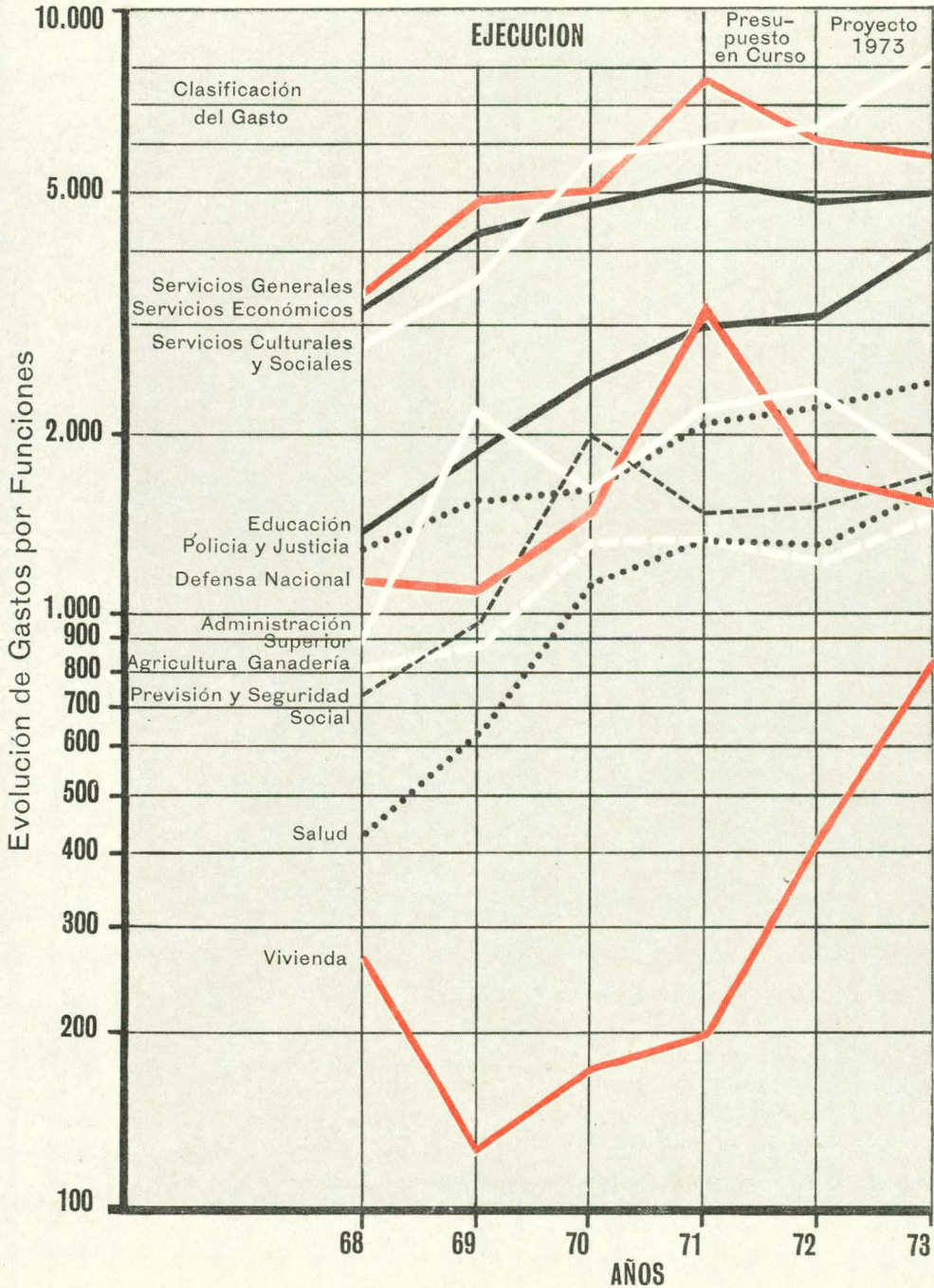
El presupuesto de funcionamiento refleja la política de austeridad invocada por el actual gobierno: sin embargo COYUNTURA ECONOMICA no cree realista tal presupuesto. El reciente paro judicial seguramente implicará una carga adicional, a un cálculo de por sí bajo.

Clasificando el situado fiscal como gastos de funcionamiento, la inversión del Gobierno Central difícilmente será superior a la de 1972, y probablemente más baja. Debe insistirse, sin embargo, que son los institutos descentralizados los que llevan el mayor peso de las inversiones, y que ya no es adecuado juzgar la inversión pública exclusivamente por la mostrada en el proyecto de ley del presupuesto.

La destinación del gasto muestra los mismos patrones, pero hay una evidente tendencia al cambio de los incrementos anuales: es decir, en total se está repartiendo lo mismo o aproximadamente lo mismo; pero las adiciones definitivamente

# GASTOS TOTALES CLASIFICADOS POR FUNCIONES

MILLONES DE PESOS



CUADRO XI-19  
GOBIERNO NACIONAL  
DISTRIBUCION DEL PRESUPUESTO POR ENTIDADES  
Millones de pesos y porcentajes

	Presupuestos 1970		Definitivos 1971		Presupuestos 1972		Iniciales 1973	
	presupuesto	%	presupuesto	%	presupuesto	%	presupuesto	%
RAMA LEGISLATIVA	114	0.6	133	0.6	138	0.6	174	0.7
CONTRALORIA	128	0.7	171	0.7	158	0.7	196	0.7
EJECUTIVO	15.685	85.0	19.310	85.7	17.908	81.3	20.421	80.3
Presidencia	22	0.1	23	0.1	30	0.1	33	0.1
Planeación nacional	95	0.5	86	0.4	78	0.3	63	0.2
DANE	90	0.5	100	0.4	64	0.3	96	0.3
Servicio civil	34	0.2	34	0.1	48	0.2	51	0.2
Seguridad nacional	109	0.6	117	0.5	114	0.5	117	0.5
Aeronáutica civil	147	0.8	161	0.7	105	0.5	119	0.5
Gobierno	337	1.8	330	1.5	329	1.5	151	1.0
Relaciones exteriores	158	0.9	162	0.7	192	0.9	237	1.0
Justicia	270	1.5	291	1.3	295	1.3	335	1.3
Hacienda y crédito público	1.479	8.0	1.847	8.2	2.204	10.0	2.702	10.6
Defensa nacional	1.885	10.2	3.790	16.8	2.155	10.0	2.036	8.0
Policía nacional	1.114	6.0	1.382	6.1	1.432	6.5	1.545	6.1
Agricultura	1.228	6.6	1.266	5.6	1.191	5.4	1.342	5.3
Trabajo y seguridad social	365	2.0	529	2.3	536	2.4	705	2.8
Salud pública	1.310	7.1	1.635	7.3	1.546	7.0	2.018	8.0
Desarrollo económico	1.419	7.7	787	3.5	1.173	5.3	1.467	5.8
Minas y petróleos	65	0.3	72	0.3	59	0.3	75	0.2
Educación	2.502	13.7	3.329	14.8	3.318	15.1	4.376	17.2
Comunicaciones	124	0.7	172	0.7	147	0.6	137	0.5
Obras públicas	2.932	15.9	3.197	14.2	2.892	13.1	2.816	11.1
RAMA JURISDICCIONAL	434	2.4	532	2.4	585	2.7	644	2.5
MINISTERIO PUBLICO	70	0.3	100	0.4	102	0.5	116	0.5
SERVICIO DEUDA PUBLICA	2.015	10.9	2.288	10.2	3.135	14.2	3.882	15.3
<b>TOTAL</b>	<b>18.446</b>		<b>22.534</b>		<b>22.026</b>		<b>25.433</b>	

te se están orientando hacia los sectores sociales.

Haciendo un balance general la situación presupuestal de 1973 no permite ningún optimismo sobre el equilibrio y los déficits, muy desafortunadamente y con probabilidad alta, seguirán acumulándose.

Alguna observación menor: el par de mamotretos presupuestales (pesan 6 kilos y tiene cerca de 2.000 páginas) contienen una información invaluable y paradójicamente, inutilizable. Simplemente libros de seis kilos son inmanejables. No sería adecuado dividirlos, darles un tamaño usual, buenos índices etc.?