

---

# EL CRECIMIENTO DEL GASTO PÚBLICO EN COLOMBIA, 1925-2003, ¿UNA VISIÓN DESCRIPTIVA À LA WAGNER O À LA PEACOCK Y WISEMAN?

---

*Mauricio Avella Gómez\**

*Desde dónde iniciar nuevamente la historia es cosa que no debe preocuparnos*

Mutis (1953)

A mediados del siglo XX, el tamaño del gobierno en el mundo desarrollado superaba el 25% de su producto<sup>1</sup>. El ritmo de crecimiento del gobierno se aceleró entre 1960 y 1980; en Suecia, para citar un extremo, pasó del 31% al 60% del PIB, y en países como el Reino Unido, del 32% al 43%. Una característica de la época fue el terreno que ganó el gobierno, que llegó a representar más del 40% de la actividad económica en los países desarrollados. En los años noventa se estabilizó en un nivel promedio del 43% del PIB<sup>2</sup>.

El mundo en desarrollo no parece haber sido ajeno al crecimiento del gobierno. Se ha estimado que en la época de la Segunda Guerra Mundial el tamaño del gasto del gobierno en los países en desarrollo era similar al del mundo industrializado a mediados del siglo XIX. En la posguerra hubo una rápida expansión del gasto público, de modo que a principios de los setenta podía llegar a un 18% del PIB y en la segunda mitad de los ochenta a un 26%<sup>3</sup>.

\* Investigador Principal, Banco de la República. Agradezco la generosa colaboración de Ángela M. González en la organización de la información presupuestal y la de David Ibáñez, quien hizo estimaciones previas de la Ley de Wagner con series de tiempo de Estados Unidos y de Colombia. Fecha de recepción: 9 de enero de 2009, fecha de modificación: 18 de mayo de 2009, fecha de aceptación: 2 de julio de 2009.

<sup>1</sup> Entonces floreció una literatura prescriptiva que, de acuerdo con las condiciones establecidas por la economía del bienestar de las dos décadas anteriores, sentaba criterios sobre el tamaño y la naturaleza de los ingresos y gastos del gobierno (Samuelson, 1954, 1955).

<sup>2</sup> Datos tomados de Tanzi y Schuknecht (2000, tabla I.1).

<sup>3</sup> The World Bank (1988, 53). En Argentina, el gasto consolidado del gobierno en funcionamiento (sin servicio de la deuda) e inversión fue el 18% del PIB

Este trabajo describe la trama del crecimiento del gobierno en Colombia entre 1925 y 2000, y se limita a observar la evolución del crecimiento del gasto gubernamental como porcentaje del PIB. Los resultados se presentan en cuatro secciones. Las dos primeras muestran los órdenes de magnitud y las tendencias de los ingresos y gastos del gobierno nacional; la trayectoria de las finanzas públicas se ve como parte de la expansión del sector terciario: su dinámica alienta nuevas demandas de bienes cubiertos con el presupuesto y también crea nuevas fuentes tributarias. Las series de recaudos y de gastos son sacudidas por saltos de nivel que se pueden atribuir a causas económicas o institucionales. En el caso de los gastos, el nivel posterior a cada salto tiende a mantenerse. La tercera examina la variación del gasto en relación con el contexto cambiante; no sólo se alteran sus niveles, sino también sus compromisos y funciones, de acuerdo con los episodios macroeconómicos o los acontecimientos políticos. Con base en indicadores macroeconómicos y presupuestales básicos se revisan los grandes ciclos del gasto público real desde mediados de los años veinte hasta finales del siglo. Cuando es relevante, se ilustran las controversias o reformas de las instituciones presupuestales en cada ciclo.

En la cuarta sección se examina nuevamente la relación entre el crecimiento de la economía y el del gasto del gobierno, tratada reiteradamente en las dos secciones anteriores, esta vez a la luz de criterios estadísticos. Se usan dos guías principales: las ideas derivadas de las descripciones del gasto de las dos primeras secciones y las orientaciones de teoría económica que buscan explicar el crecimiento de los gobiernos. Algunas de esas teorías han pasado por el cedazo de las pruebas estadísticas, especialmente en el mundo desarrollado. En nuestro caso, la hipótesis sometida a escrutinio estadístico es la “Ley de Wagner”, según la cual el gasto del gobierno crece a una tasa similar o mayor que la del producto de la economía.

La evolución del gasto se discute, en líneas generales, a la luz del contexto político y las exigencias de las instituciones presupuestales. Así como algunos episodios son especialmente ilustrativos de la incidencia de las normas presupuestales en el comportamiento del gasto, otros revelan que la experiencia acumulada por el gobierno en el manejo de las finanzas públicas desemboca en reformas de las instituciones presupuestales.

Diversos factores parecen haber contribuido al crecimiento del gasto público en el siglo XX. Las hipótesis de Wagner, Peacock y

en 1960, el 20% en 1970, el 31% en 1980, el 28% en 1990 y el 29% en 2000 (Bulacio, 2000).

Wiseman o North aportan elementos para entender algunos aspectos económicos de dicho crecimiento. Es probable que otras hipótesis provenientes del análisis económico o de campos diferentes, como el político, puesto que el presupuesto es una institución política, contribuyan a su comprensión<sup>4</sup>.

## EL SECTOR DE SERVICIOS EN PERSPECTIVA

A comienzos de la primera posguerra, el sector terciario representaba el 26% de la economía. El ímpetu inicial de crecimiento del sector del segundo lustro de los años veinte se desvaneció en el período de entreguerras. La dinámica y la continuidad de su crecimiento a partir de 1945 lo llevaron a representar el 56% al concluir el siglo XX. La gráfica 1 destaca la importancia del comercio y las finanzas en el comportamiento del sector. Los impulsos de la trayectoria del comercio y las finanzas de principios de los cincuenta, de los setenta y de los noventa estuvieron en gran parte asociados a crecimientos extraordinarios de la intermediación financiera.

En los años veinte, la importancia relativa del comercio y las finanzas en la creación de valor agregado era similar a la del gobierno; en los años treinta, la participación de los primeros se hizo más significativa, pero a pesar de las diferencias numéricas, ambas trayectorias tuvieron rasgos similares: descenso desde los treinta, particularmente durante la segunda guerra; recuperación y ascenso durante la primera década de posguerra; nuevo ascenso entre los años sesenta y setenta, y en el primer lustro de los noventa (la gráfica 2 permite observar mejor la evolución del gobierno entre 1925 y 1980).

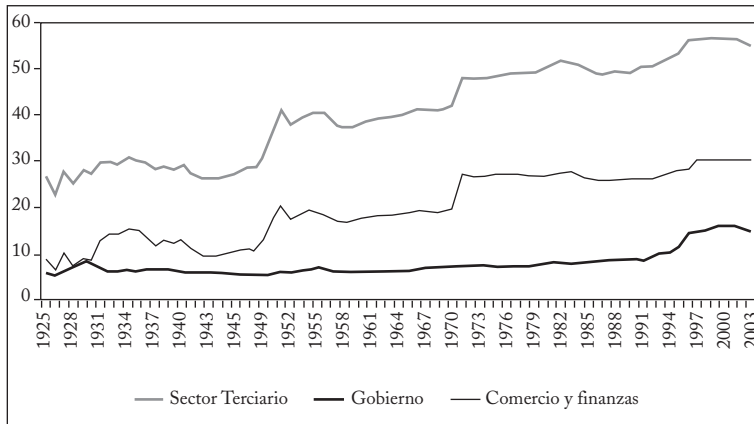
El desarrollo del sector de servicios es característico del proceso de urbanización. En los países desarrollados, el gobierno satisfizo algunas de las nuevas demandas asociadas a la urbanización desde el siglo XIX. Los cambios en la división del trabajo y la especialización creciente en la organización económica incidieron en el crecimiento del gobierno<sup>5</sup>. En Colombia, se observó un proceso similar apenas desde la década de 1920, y más intenso después de la Segunda Gue-

<sup>4</sup> En las democracias representativas, el poder presupuestal es el más importante (Jèze, 1910, primera parte, cap. 4: "El presupuesto desde el punto de vista político").

<sup>5</sup> En términos neoclásicos, el desarrollo de los servicios es el resultado de un cambio en los precios relativos; el crecimiento del gobierno respondería a ese cambio. Autores como North (1985) señalan que el crecimiento del gobierno no sería solamente una respuesta pasiva a ese cambio; el gobierno es una institución, y como tal tiene capacidad para moderar las reacciones a los cambios en los precios relativos.

rra Mundial. En perspectiva, como indica la gráfica 1, el gobierno creció a una tasa muy similar a la de la economía; otros subsectores de servicios crecieron más que el subsector gubernamental<sup>6</sup>.

Gráfica 1  
Sector terciario, 1925-2003  
(Porcentaje del PIB)



Fuentes: 1925-1990: Cuentas Nacionales de Colombia recopiladas en Banco de la República, s.f., cuadros 5.4, 5.5 y 5.6; 1991-2003: DANE, Cuentas Nacionales Anuales [www.dane.gov.co]. Los datos del gobierno corresponden al gobierno general, es decir, al gobierno central en sus niveles nacional, departamental y municipal, y a sus institutos descentralizados.

La transición demográfica es parte del proceso de urbanización. En Colombia se pasó de altas tasas de natalidad y mortalidad a comienzos del siglo XX, a bajas tasas a finales del siglo, con tasas de crecimiento poblacional similares; en las décadas anteriores a la Segunda Guerra Mundial y en la última década y media del siglo, la población creció al 2% anual<sup>7</sup>.

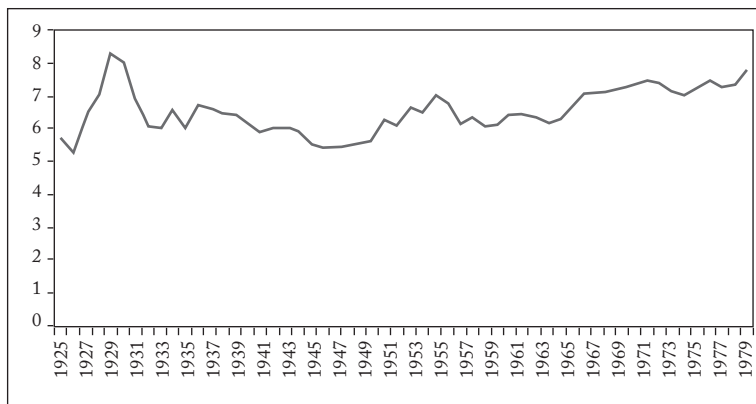
Siguiendo una experiencia universal, las instituciones fiscales y el presupuesto, en sus rubros de ingresos, gastos y endeudamiento, se amoldaron al desarrollo del comercio, de la economía monetaria y de la intermediación financiera, en un país cada vez más urbanizado. En la tercera sección se presentan algunos ejemplos generales. Antes de abordar el tema del gasto, la siguiente destaca algunos hechos de la trayectoria de los ingresos públicos. Así sea un lugar común, no deja de ser importante que el gasto público depende del recaudo tributario.

<sup>6</sup> North y Wallis (1982) resaltan que si bien en Estados Unidos el gobierno creció más rápidamente que la economía entre 1900 y 1970, su crecimiento no fue mayor que el de todos los demás subsectores.

<sup>7</sup> La transición demográfica en Colombia se trata en Flórez (2000, cap. 1).

La tributación directa, cuya principal innovación fue la reforma del impuesto de renta en los años treinta, y la indirecta, que se extendió en los sesenta a través del impuesto a las ventas, permitieron financiar los compromisos adquiridos por el presupuesto a lo largo del siglo.

Gráfica 2  
Gobierno general 1925-1980  
(Porcentaje del PIB)



Fuentes: *ibíd.*, gráfica 1.

## ALGUNOS HECHOS CARACTERÍSTICOS DE LOS INGRESOS Y LOS GASTOS PÚBLICOS

### INGRESOS DEL GOBIERNO. NIVELES Y ESTRUCTURA

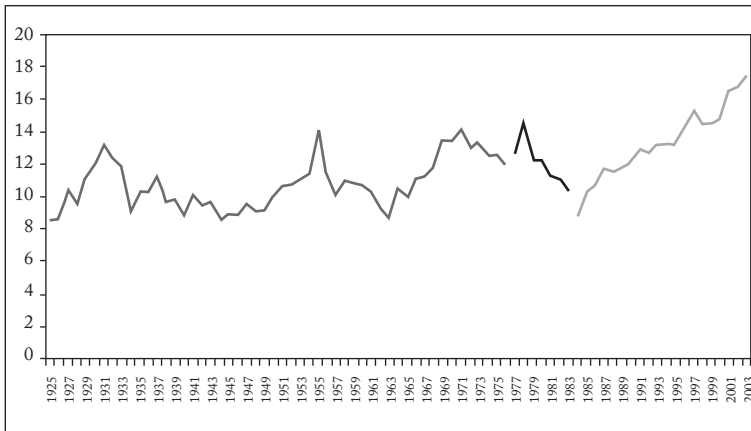
La gráfica 3 ilustra el curso de los ingresos públicos como proporción del tamaño de la economía desde 1925. De acuerdo con la tradición presupuestal colombiana, según su origen los ingresos públicos se clasifican en ingresos de derecho privado e ingresos de derecho público. Los primeros provienen de las propiedades del Estado y los segundos son resultado de la potestad soberana del Estado en materias financieras y tributarias (Jaramillo, 1930, 81; Cruz, 1968, 111)<sup>8</sup>. El rubro de ingresos públicos se refiere a la suma de los ingresos del gobierno nacional y de los gobiernos departamentales y municipales<sup>9</sup>.

<sup>8</sup> Los ingresos de derecho privado corresponden a los que la literatura fiscal francesa clasificaba como ingresos originados en el *dominio privado e industrial* del Estado (Leroy-Beaulieu, 1912, 28), a los *ingresos ordinarios de economía privada* de Wagner (1913) y a los que Seligman denominó *ingresos contractuales* del Estado (1923, 400).

<sup>9</sup> Es posible que la serie de Rentas Públicas elaborada en el pasado por el Banco de la República tenga problemas de doble contabilización en algunos años; por

El peso relativo de los ingresos ordinarios de economía privada a *la Wagner* no es desdeñable si se juzga en perspectiva histórica. En cuanto al gobierno nacional, sus ingresos por bienes y servicios nacionales representaban la tercera parte de los ingresos totales en los años veinte; en los treinta, su participación se redujo sensiblemente, y en 1940 apenas frisaba el 10%; de ahí en adelante se estabilizó en un nivel cercano al 5%<sup>10</sup>. Esos ingresos eran mayores con respecto al ingreso de los municipios: desde finales de los veinte hasta entrados los cincuenta, fueron en promedio del 35%.

Gráfica 3  
Ingresos públicos, 1925-2003  
(Porcentaje del PIB)



Fuentes: 1925-1976: Banco de la República, Informe Anual del Gerente a la Junta Directiva, cuadro de Rentas Públicas (1968, 1970 y 1977); 1977-1983: DANE (1986); 1984-2003: *Informe Financiero del Contralor* (anual) y Banco de la República, Subgerencia de Estudios Económicos, serie de Balance Fiscal Consolidado de los Gobiernos Territoriales.

La trayectoria completa de los ingresos públicos como porcentaje del PIB se puede dividir en dos tramos. El primero desde 1925 hasta mediados de los ochenta, y el segundo, la parte restante de la serie. En el primer tramo se observan tres grandes períodos, cada uno de veinte años, caracterizados primero por un ascenso y luego por un declive; los puntos más bajos, en los que termina un período y comienza el

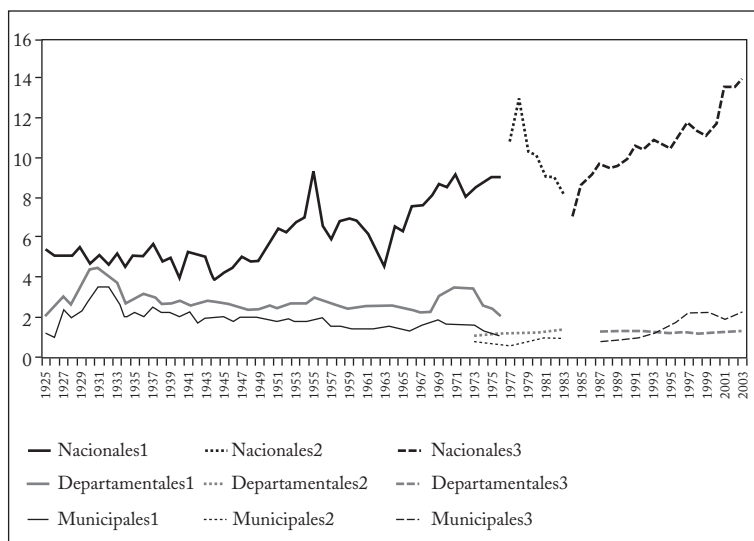
ejemplo, las transferencias del gobierno nacional a los departamentos se pueden haber incluido también en los ingresos departamentales. Las cifras de 1977 a 2003 no despiertan esas dudas.

<sup>10</sup> En Estados Unidos, la participación de los ingresos no tributarios en los ingresos de la Federación sólo superó ocasionalmente el 10% en el siglo XIX (Dewey, 1903).

siguiente, se alcanzan en 1925 (8,63%), 1944 (8,61%), 1963 (8,69%) y 1984 (8,89%). Los más altos también son de niveles muy similares: 13,8%, 14,2%, 14,3% y 14,8%, en 1931, 1955, 1971 y 1978 respectivamente. Así, tras un proceso recurrente de expansión y contracción de los ingresos públicos a lo largo de ciclos extendidos, a mediados de los ochenta la capacidad financiera de la administración central en sus tres niveles era similar a la de los años veinte.

#### Gráfica 4

Ingresos públicos nacionales, departamentales y municipales, 1925-2003 (Porcentaje del PIB)



Fuentes: *ibid.*, gráfica 3.

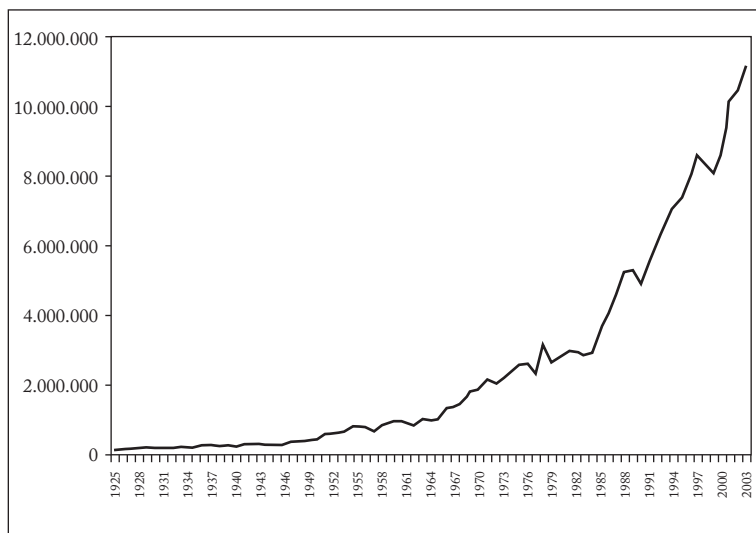
Los puntos más álgidos de cada período corresponden al final de épocas afortunadas en la captación de recursos públicos resultantes de auges económicos. La segunda mitad de los veinte fue dominada por una prosperidad sin precedentes, estimulada por los cambios institucionales y la apertura comercial y financiera (Bejarano, 2007); el primer lustro de los cincuenta contó con una bonanza cafetera entre sus principales protagonistas (Flórez, 1974); y, los setenta, tras cerrar la edad de oro del crecimiento en Colombia, vieron florecer la mayor bonanza cafetera del siglo (Ocampo, 2007)<sup>11</sup>.

<sup>11</sup> En cuanto a la experiencia de los años veinte, el ministro de Hacienda Esteban Jaramillo destacó el dinamismo económico de esos años en su explicación del auge de los ingresos fiscales: "Este mayor rendimiento de las rentas públicas no obedece en manera alguna a la creación de nuevos impuestos o al aumento de los existentes, pues ni la Nación, ni los Departamentos, ni los Municipios

La gráfica 4 presenta la distribución de los ingresos públicos entre la Nación, los departamentos y los municipios. Entre 1925 y 1950 se dividieron por mitades entre la Nación, por una parte, y los departamentos y municipios, por la otra; en algunos años, como entre 1930 y 1933, durante la Gran Depresión, los ingresos de la Nación ni siquiera llegaron al 40%. Entre 1951 y 1970, el promedio de los ingresos nacionales se aproximó al 65%, y llegó al 70% a mediados de los años setenta. Desde mediados de los ochenta hasta el fin de la serie, representaron en promedio el 80% de los ingresos públicos.

### Gráfica 5

Ingresos reales del gobierno nacional, 1925-2003  
(Precios de 1994)



Fuentes: *Informe Financiero del Contralor*. Años anteriores: Banco de la República (s.f., deflactor del PIB); años recientes: DANE [[www.dane.gov.co](http://www.dane.gov.co)].

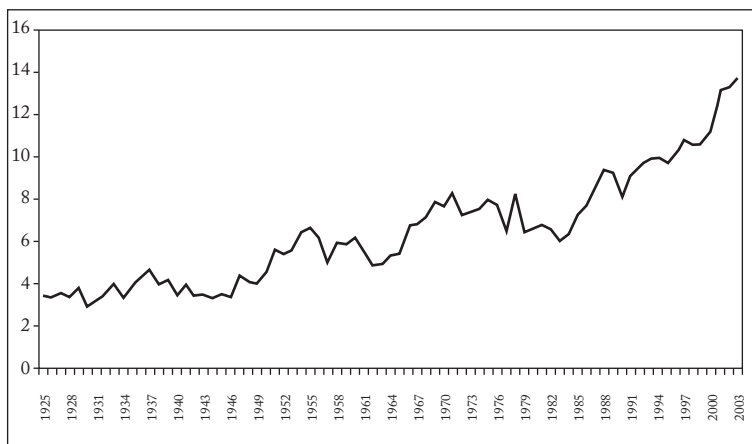
Las cifras anteriores indican que durante el siglo XX la Nación adquirió predominio en la captación de los ingresos públicos frente a los departamentos y municipios, y un afianzamiento de la tributación a nivel nacional. En la gráfica 5 se presenta la evolución de los ingresos del gobierno nacional en términos reales<sup>12</sup>; en el mundo de la segunda posguerra se suceden grandes incrementos escalonados de los ingresos. Se han creado tributos nuevos, ni aumentado los que antes tenían. Ese crecimiento tiene su origen principalmente en el desarrollo económico del país, fuera de la influencia que hayan podido tener en él los nuevos sistemas y prácticas fiscales para la recaudación y manejo de las rentas públicas” ([1927, 11], 1990).

<sup>12</sup> Ingresos corrientes de la Nación, tributarios, no tributarios y otros ingresos.



sos reales; entre 1945 y mediados de los sesenta, se multiplican por dos, en pleno apogeo del impuesto de renta, cuya principal reforma se adoptó en 1935, durante la primera administración de López Pumarejo; entre mediados de los sesenta y de los ochenta, cuando nuevamente se multiplican por dos, de la mano de los tributos sobre las ventas y el valor agregado, instituidos originalmente en 1965 durante la administración de Valencia; y en las últimas dos décadas del siglo cuando sus montos se duplican.

Gráfica 6  
Ingresos tributarios nacionales, 1925-2003  
(Porcentaje del PIB)



Fuente: *Informe Financiero del Contralor*. PIB: *ibíd.*, gráfica 1.

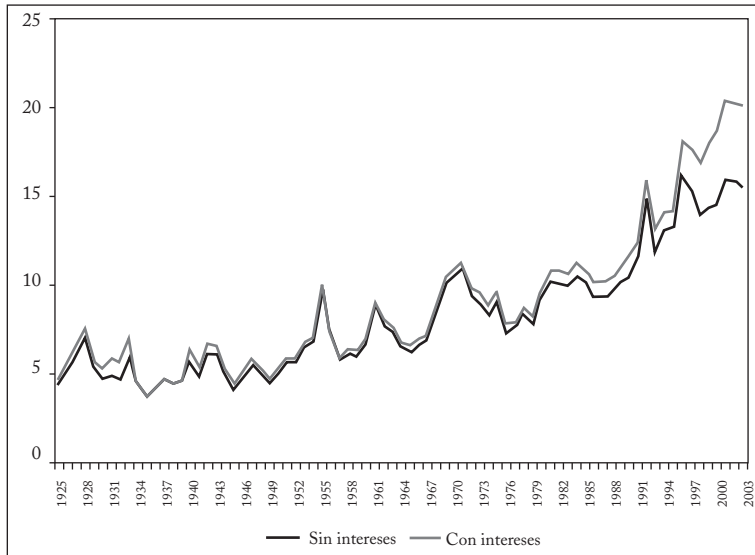
La gráfica 6 muestra la trayectoria de los ingresos tributarios de la Nación desde mediados de los años veinte, como proporción del PIB, que se puede leer como un indicador de la evolución de la carga tributaria nacional. Al ser su principal componente, el curso de los ingresos tributarios nacionales es muy similar al de los ingresos públicos, descontando la década de 1925 a 1935. Desde 1983, la serie crece más empujadamente, con breves excepciones a finales de los ochenta y durante la crisis económica de fin de siglo<sup>13</sup>. La carga tributaria, que en 1983 era apenas del 6% del PIB, veinte años más tarde era más del doble, casi el 14% del PIB; pero ese crecimiento se confinó a dos períodos: el de los ajustes fiscales de los ochenta, que elevaron la carga tributaria en 3,5 puntos entre 1983 y 1988, y el de 1999 a 2001,

<sup>13</sup> La media y la mediana de la serie son muy similares, el 6,4% y el 6,2% del PIB respectivamente. La normalidad de la serie es confirmada por un estadístico Jarque-Bera de 7,7; con un nivel de significancia del 2,1%.

cuando se acrecentó en 2,5 puntos, en buena parte como resultado de reformas tributarias (especialmente la Ley 633 de 2000).

## EVOLUCIÓN DEL GASTO GUBERNAMENTAL DESDE 1925

Gráfica 7  
Gastos del gobierno nacional, 1925-2003  
(Porcentaje del PIB)



Fuente: *Informe Financiero del Contralor*. PIB: *ibíd.*, gráfica 1.

Las gráficas 7 y 8 muestran los gastos del gobierno nacional entre 1925 y 2003<sup>14</sup>, que incluyen los gastos corrientes (p. ej., los de funcionamiento) y los de inversión<sup>15</sup>. En la gráfica 7 se destaca la importancia que adquirió el gasto como proporción del PIB a lo largo del tiempo, y la gráfica 8, la evolución de los flujos reales de gasto. En la primera se separan los intereses del servicio de la deuda para observar hasta qué punto, y en qué períodos, la carga de intereses ha incidido más en la evolución del gasto. Las épocas de mayores diferencias entre las series con y sin intereses fueron los primeros años treinta, la década

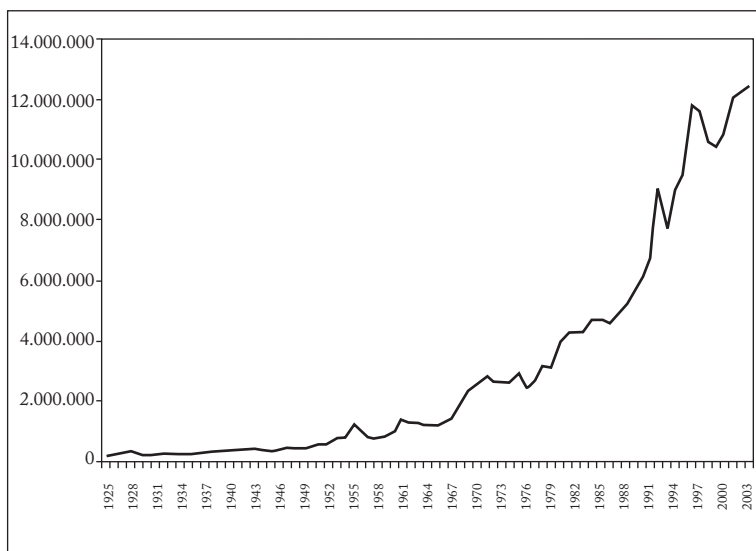
<sup>14</sup> Esta serie se tomó de la información que publica anualmente la Contraloría General de la República en el Informe Financiero del Contralor. La Contraloría se creó en 1923, y desde entonces publica sistemáticamente la información relacionada con la ejecución presupuestal del gobierno nacional. Algunas publicaciones oficiales, como el *Anuario General de Estadística*, recopilaron durante varias décadas la información registrada por la Contraloría.

<sup>15</sup> Se usó la serie de gastos según "giros y reservas", que quizá recoge el gasto ejecutado con mayor homogeneidad o mayor cobertura temporal que otras.

de los ochenta y la segunda parte de los noventa; en el primer caso, la carga de intereses representó cerca del 1% del PIB cuando el gasto, incluidos los intereses, oscilaba entre el 5% y el 6% del PIB; en el segundo, también estuvo cerca del 1% del PIB, pero el gasto representaba entre el 10% y el 12% del PIB; en la segunda mitad de los noventa, el importe de los intereses representó 3 puntos del producto, cuando el gasto llegaba a niveles del 17% del PIB. La perspectiva histórica indica que en los primeros años treinta y en los últimos noventa hubo una mayor participación de los intereses que en el resto del período; fueron dos épocas de crisis agudas luego de años de auge económico e incremento de la deuda gubernamental<sup>16</sup>.

### Gráfica 8

Gastos reales del gobierno nacional sin intereses, 1925-2003  
(Precios de 1994)



Fuente: *Informe Financiero del Contralor*. Precios constantes de 1994: *ibid.*, gráfica 5.

La gráfica 8 representa el gasto real sin intereses ejecutado anualmente por el gobierno nacional<sup>17</sup>. Allí se observa que el aumento del gasto ha seguido una trayectoria escalonada durante ocho décadas, con épocas de marcado empinamiento seguidas por interrupciones en el crecimiento; *grosso modo*, el crecimiento acelerado del primer lustro de los cincuenta fue seguido por un remanso en los primeros

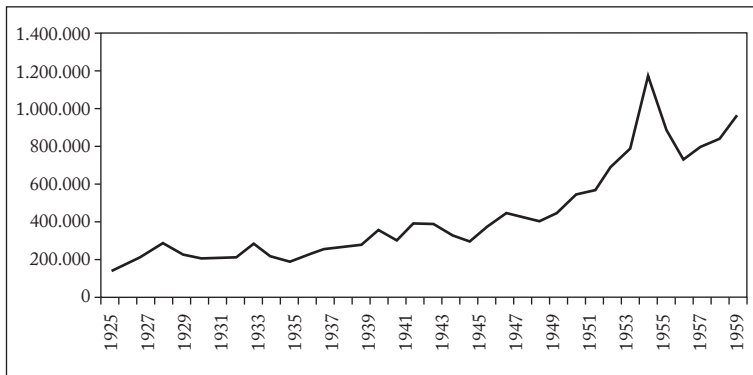
<sup>16</sup> Avella (2007) discute el endeudamiento público en el siglo XX.

<sup>17</sup> Este concepto corresponde a lo que en la literatura fiscal se denomina “*exhaustive government expenditure*” (Buiter, 1985).

años del segundo lustro; igual ocurrió con la expansión del gasto en el primer gobierno del Frente Nacional, seguida por una pausa durante el gobierno siguiente; luego, la expansión de los dos últimos gobiernos, seguida por una interrupción en la que el crecimiento del gasto escasamente compensó la inflación de la época; en la segunda mitad de los setenta y la primera de los ochenta hubo un ascenso notable del gasto real, seguido por años de estabilidad y aun de descenso; finalmente, se registra una década de crecimiento sostenido del gasto, iniciada en la segunda mitad de los ochenta e interrumpida brevemente en 1992, cuyo desenlace coincidió con la crisis económica de fin de siglo<sup>18</sup>.

### Gráfica 8a

Gastos reales del gobierno nacional sin intereses, 1925-1960  
(Precios de 1994)



Fuente: *ibíd.*, gráfica 8.

La gráfica 8a permite apreciar mejor la evolución del gasto real hasta 1960. Aunque visualmente el cambio más destacado se registró entre 1949 y 1955, en las primeras décadas también hubo cambios apreciables; por ejemplo, de 1925 a 1928 el gasto real creció a una tasa media del 28,3%, experiencia que sólo se repite una vez más en toda la serie, entre 1953 y 1955, donde se alcanza el punto más alto, que apenas se percibe en la gráfica 8.

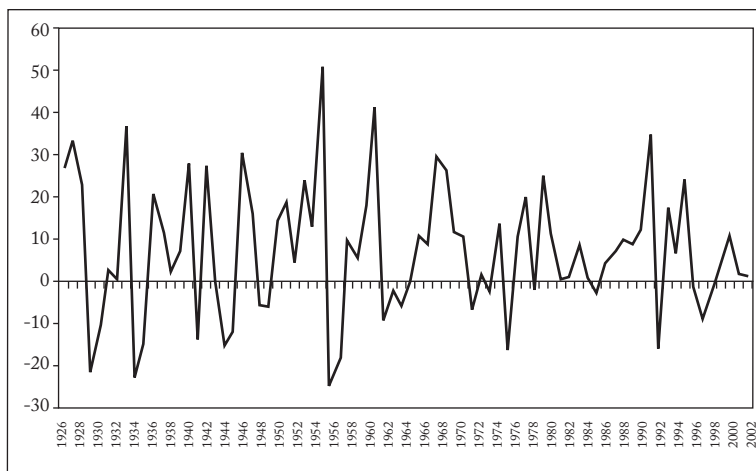
<sup>18</sup> Como veremos, en su análisis del Reino Unido entre 1890 y 1955, Peacock y Wiseman (1961) encuentran períodos de acelerado crecimiento del gasto gubernamental que coinciden con episodios bélicos; en cada uno de ellos se eleva el gasto real hasta un nivel más alto, que se conserva durante un interregno, hasta que un nuevo conflicto internacional lo eleva de nuevo hasta un nivel más alto.

## TASAS DE CRECIMIENTO ANUAL Y CICLOS DEL GASTO REAL

En las gráficas 9 y 10 se presenta la evolución del gasto real en forma de tasas de crecimiento anual y de ciclos alrededor de una tendencia lineal. Las dos gráficas enfatizan lo observado en la trayectoria de la serie en niveles, a saber, períodos de auge seguidos por períodos de menor crecimiento o reducción del gasto. En cuanto a los primeros, destacan la expansión del gasto durante el auge económico que precedió a la Gran Depresión iniciada en 1929; en la segunda mitad de los treinta, en vísperas de la Segunda Guerra Mundial; durante el apogeo económico del medio siglo y la bonanza cafetera de la primera mitad de los cincuenta; en los años de crecimiento sostenido de la segunda mitad de los sesenta y primera de los setenta; y en la primera mitad de los noventa. En cuanto a los segundos, las tasas de crecimiento y los ciclos negativos aparecen durante la Gran Depresión, la Segunda Guerra Mundial, los años posteriores a las bonanzas cafeteras de los cincuenta y setenta, el estrangulamiento externo de la primera mitad de los setenta y la segunda mitad de los noventa.

## Gráfica 9

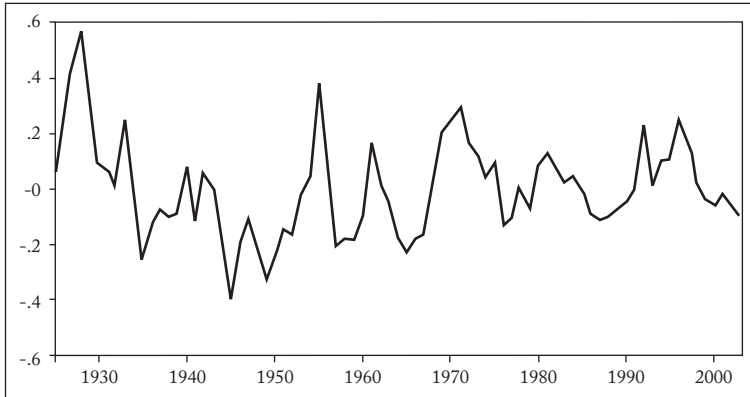
Gastos reales del gobierno nacional, 1925-2003  
Tasas de crecimiento anual



Fuente: datos originales: *ibíd.*, gráfica 8.

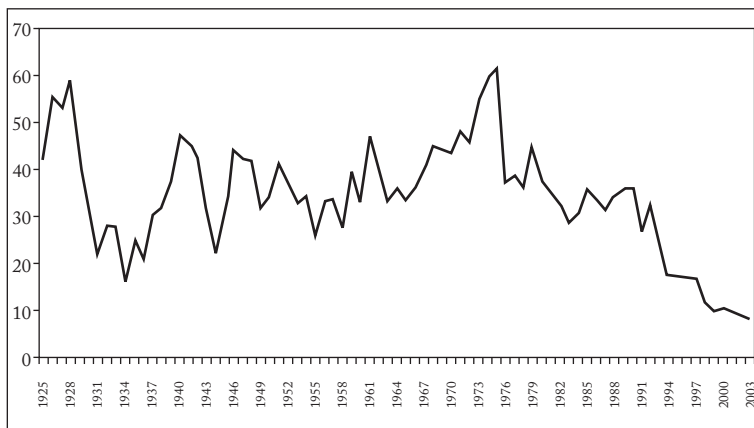
En las gráficas de niveles, de tasas de crecimiento y de ciclos se observa que los períodos de mayor expansión del gasto coinciden en general con los de auge de la economía, y los de desaceleración del gasto, con los de menor crecimiento económico.

Gráfica 10  
Gastos reales del gobierno nacional, 1925-2003  
Ciclos



Fuente: datos originales: *ibíd.*, gráfica 8.

Gráfica 11  
Gastos de inversión del gobierno nacional, 1925-2003  
(Porcentaje del gasto total sin intereses)



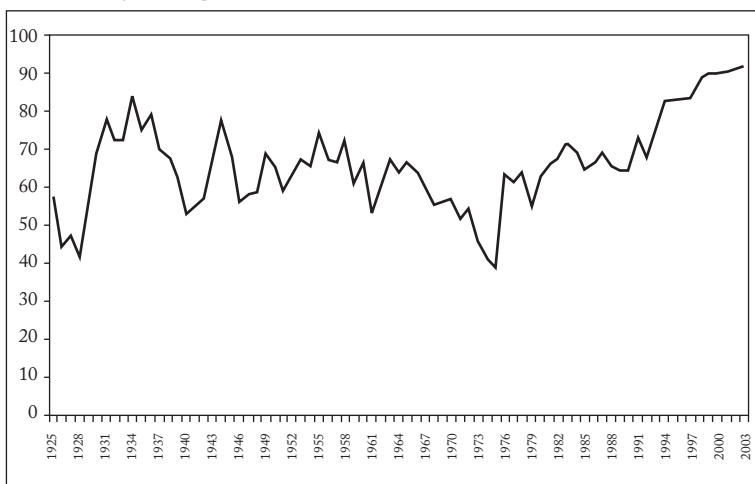
Fuente: *Informe Financiero del Contralor*.

Las gráficas 11 y 12 descomponen el gasto sin intereses en dos componentes, el gasto en funcionamiento y el gasto en inversión. En la segunda mitad de los veinte, la inversión representó el 50%, antes de precipitarse a niveles inferiores al 25% durante la Gran Depresión. Luego, su participación media creció, con oscilaciones, y llegó al pico más alto (61%) a mediados de los setenta; la importancia que adquirió la inversión pública en ese entonces se refleja en su ascenso del 34%

de los gastos en 1965 al 61% en 1975. De ahí en adelante, hasta el final de la serie, su participación se redujo de manera persistente, para llegar a niveles inferiores al 10% durante el cambio de siglo.

### Gráfica 12

Gastos de funcionamiento del gobierno nacional, 1925-2003  
(Porcentaje del gasto total sin intereses)



Fuente: *Informe Financiero del Contralor*.

Las cifras y gráficas anteriores muestran las trayectorias de los ingresos y los gastos del gobierno nacional en las últimas ocho décadas. En la siguiente sección se revisa grosso modo la ejecución presupuestal del gobierno y se destacan los principales rubros del gasto. La exposición procura destacar las circunstancias macroeconómicas en las que se enmarcó el gasto público.

## LOS GASTOS DEL GOBIERNO NACIONAL A LA LUZ DE SUS FUNCIONES

### COMPOSICIÓN DEL PRESUPUESTO NACIONAL EN PERSPECTIVA

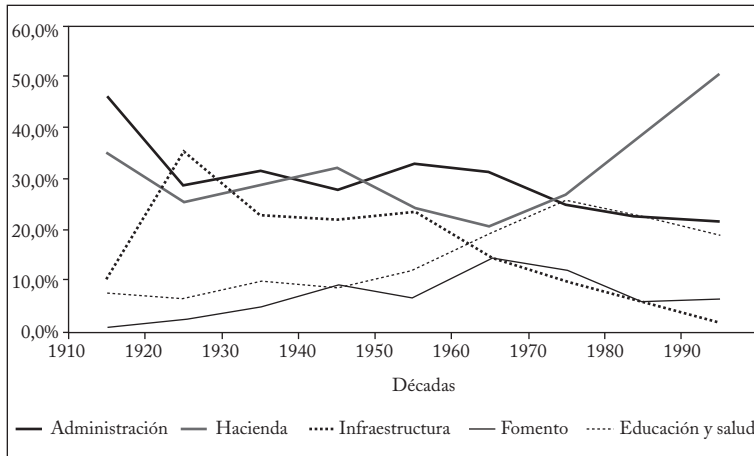
En los años veinte, la presentación consolidada del presupuesto de gastos no pasaba de doce rubros, que correspondían a los ministerios existentes. Con el tiempo y la ampliación de los compromisos del Estado, la lista se hizo más larga y compleja. Las partidas presupuestales se reúnen en cinco categorías: administración, hacienda, infraestructura, fomento, y educación y salud.

## Grandes tendencias en la composición del presupuesto

A lo largo del siglo XX, los rubros presupuestales dominantes fueron administración y hacienda. En los años diez, representaban en promedio el 80% del presupuesto; durante el período 1910-2000, su participación media fue del 60%, repartida por partes iguales entre administración y hacienda. La gráfica 13 muestra una participación descendente de estos rubros desde los treinta hasta los setenta, cuando llegó a su punto más bajo, el 52%; luego se incrementó al 61% en los ochenta y al 72% en los noventa, ahora con un claro predominio de hacienda que concentró el 39% del presupuesto en los ochenta y el 51% en los noventa.

Gráfica 13

Composición del presupuesto de gastos del gobierno nacional, 1910-2000



Fuente: 1910-1970: Villegas (1973); 1971-2000: publicaciones anuales del Presupuesto General de la Nación.

La infraestructura ocupó una posición descollante hasta finales de los sesenta; en los veinte concentraba más de la tercera parte del presupuesto, y entre 1930 y 1960 absorbió el 23%; su peso se fue desvaneciendo desde los setenta y en los noventa sólo llegó al 2%<sup>19</sup>. El fomento ganó una importancia progresiva desde los años treinta, y sus mayores participaciones se alcanzaron en los sesenta y setenta; en estas dos décadas su participación media fue del 13,5%. Hasta

<sup>19</sup> Con la reforma constitucional de 1991 se fortaleció el papel regulador del Estado a costa del de productor directo de bienes, y el sector privado entró a participar en obras de infraestructura, especialmente en carreteras, energía y comunicaciones (Fainboim y Rodríguez, 2000).



1950, la participación media de la educación y la salud fue del 8,2%; en los cincuenta pasó al 12%, y en las últimas cuatro décadas del siglo fue superior al 21%; el mayor porcentaje se alcanzó en los setenta: 25,9%.

### Políticas presupuestales y gasto ejecutado en períodos sobresalientes de manejo macroeconómico en el siglo XX

#### *El ciclo económico anterior a la Gran Depresión*

La economía colombiana vivió una época de auge en los años veinte. Entre 1926 y 1928 el crecimiento desbordó ampliamente la tasa histórica del 4,5%; un receso acompañado por deflación sirvió de antesala a la caída del producto en 1930, en lo que sería la entrada del país a la experiencia universal de la Gran Depresión. El presupuesto nominal de gastos del gobierno nacional se multiplicó por tres entre 1921 y 1929, aunque no a una tasa constante.

Cuadro 1  
Indicadores macroeconómicos y presupuestales, 1921-1930

Años	Crecimiento PIB real (%) 1994=100	Inflación	Recaudo presupuestado (millones \$)	Gasto presupuestado (millones \$)	Presupuesto Hacienda (%)	Presupuesto Guerra (%)	Presupuesto Obras Públicas (%)	Gasto real ejecutado (miles de millones \$) (1994=100)	Crecimiento gasto real ejecutado (%)
1921			26,5	34,7	24,8	15,0	23,6		
1922			24,2	28,2	33,3	8,1	13,5		
1923			36,2	37,8	49,4	6,7	8,9		
1924			38,3	42,9	32,4	7,5	30,1		
1925			36,3	40,4	29,4	7,6	25,7	138,8	
1926	9,5	12,9	43,4	43,3	22,7	7,8	32,2	175,8	26,6
1927	9,0	-3,9	44,9	44,9	19,6	4,2	35,4	234,9	33,6
1928	7,3	12,3	61,2	87,2	11,4	6,9	49,7	286,5	21,9
1929	3,6	-12,6	70,0	106,1	12,1	16,5	48,7	223,9	-21,9
1930	-0,9	-20,6	61,1	53,9	20,6	1,0	25,9	197,3	-11,9

Fuente: PIB: *ibíd.*, gráfica 1. Presupuesto: *ibíd.*, gráfica 13. Gasto real: *ibíd.*, gráfica 8.

Como se ve en el cuadro 1, los déficit presupuestales programados de 1928 (\$26 millones) y 1929 (\$36 millones) fueron un 30% mayores que el gasto presupuestado. En esos años el gobierno nacional tuvo amplio acceso al crédito externo todavía en auge en mercados financieros como el de Nueva York; entre 1927 y 1928 contrató deuda externa por una suma sin precedentes de US\$60 millones (Lewis, 1938). El presupuesto de obras públicas, que absorbía más de la cuarta parte del total, pasó a representar la mitad. En conjunto, los ministerios de Obras Públicas y Comunicaciones (a la sazón de Correos y Telégrafos) captaban el 35% del presupuesto en los años veinte.

Durante el auge de 1925 a 1928, los ingresos del gobierno crecieron a tono con la economía, de modo que su participación en el producto, medida por los recaudos, se mantuvo constante, a un nivel del 5%. Al desplomarse la economía desde 1929, los recaudos del fisco cayeron de manera similar, y su relación con el PIB se mantuvo (gráfica 4)<sup>20</sup>. Con el gasto ocurrió algo distinto, como ya se advirtió acerca del déficit y el endeudamiento externo. El gasto siguió un ciclo completo, del 4,4% del PIB al 7,2% en el auge, para retornar drásticamente al punto de partida en 1930, cuando por los rigores de la Gran Depresión, el presupuesto de gastos se redujo bruscamente a la mitad, de \$106 a \$54 millones. En buena medida, el ajuste recortó el presupuesto de obras, de \$52 a \$14 millones, pero mermó el presupuesto de todas las áreas, excepto el del Ministerio de Gobierno. La intensidad del ajuste en la ejecución presupuestal se aprecia en el hecho de que el gasto real cayó en una tercera parte entre 1928 y 1930 a pesar de la profunda deflación de 1929 y 1930.

#### *De la Gran Depresión a la Segunda Guerra Mundial*

A medida que avanzó la recesión con deflación, los ingresos públicos se debilitaron y se alejaron de la programación presupuestal; los ingresos recaudados en 1930 fueron de \$49,3 millones, un 20% menos que lo presupuestado. En esas condiciones, los presupuestos anuales de la primera mitad de los treinta se ajustaron a los mermados ingresos nominales de la época: en 1933 y 1934 se presupuestaron gastos de \$35 y \$38 millones, cuando los recaudos fueron de \$44, \$36 y \$43 millones en 1931, 1932 y 1933, respectivamente. Los gastos ejecutados fueron similares, excepto en 1933, ya que su monto en dichos años fue de \$42,6, \$35,8 y \$50,5 millones.

En términos reales, el gasto del gobierno fluctuó al ritmo de los cambios extremos de precios y de las alteraciones en las ejecuciones anuales; el descenso combinado de los gastos y del nivel de precios en 1931 y 1932 se tradujo en un mínimo incremento real del gasto; luego, el gasto extraordinario de 1933, asociado con una baja inflación, en un aumento real del 37% que, en perspectiva histórica, es el tercero más alto después de los de 1955 y 1961; y, en 1934, el abrupto aumento de la inflación hasta el récord del 39% precipitó una caída sustancial del gasto real del 23%, la mayor de todo el período.

<sup>20</sup> Este nivel constante del 5% incluye ingresos tributarios y no tributarios. Si sólo se consideran los tributarios, su nivel también fue muy estable, un 3,5% del PIB.

El nivel estable de los recaudos nacionales con respecto al tamaño de la economía persistió con variaciones menores en los años treinta. Y como ya se insinuó, los cambios fuertes se presentaron en el gasto, que guardó una relación muy estable con el PIB, del 4,8%, en los años de mayor penuria económica, entre 1930 y 1932, brincó al 6,1% en 1933 (muy similar al de 1927, en pleno auge) y luego se estabilizó en un 4,5% durante la segunda mitad de los treinta<sup>21</sup>.

En cuanto a la composición del presupuesto, el predominio de las obras públicas en los veinte decayó en los años más críticos hasta una participación subsidiaria; sólo en la segunda mitad de los treinta éstas volverían a ocupar un lugar relevante, con un 20%. El enfrentamiento con Perú elevó la participación del presupuesto de guerra, que pasó de niveles normalmente menores del 10% a niveles del 16%. La participación del presupuesto de hacienda para el servicio de la deuda pública se mantuvo constante, alrededor del 14%, en la segunda mitad de la década, lo que señalaba la disposición a restablecer el pago de la deuda interna y externa, que fue suspendido en los primeros años treinta (Avella, 2004a).

### *Las instituciones presupuestales kemmerianas*<sup>22</sup>

En los años de auge y de depresión subsiguiente, el ascenso y el colapso posterior de los presupuestos nominales estuvo determinado por las instituciones presupuestales vigentes. La Ley 34 de 1923 (art. 6) y la Ley 64 de 1931 (art. 14) acogieron el *método automático* para calcular los ingresos del gobierno en el año para el que se elaboraba el presupuesto. La primera y la segunda misión Kemmerer, de cuyas deliberaciones surgieron los proyectos de las leyes citadas, propusieron el método automático por ser “más seguro, más prudente y menos ocasionado a cálculos ilusorios”<sup>23</sup>. Las misiones consideraban que el tamaño de las rentas públicas crecería a tono con la actividad económica, y en un párrafo redactado *à la* Wagner, señalaban: “Lo ordinario es que las rentas nacionales aumenten cada año, por el ensanche de

<sup>21</sup> En 1934, el ministro de Hacienda del gobierno saliente de Olaya Herrera vio indicios de reactivación que conducirían a una “situación de normalidad y equilibrio en la vida económica” luego de más de un lustro de depresión y caída del nivel de precios. Citó varios indicadores de esos indicios entre 1932 (abril) y 1934 (abril), como la recuperación del nivel de precios, el ascenso de las rentas nacionales, el restablecimiento de la circulación monetaria, muy desvanecida en los primeros años de la depresión bajo el patrón oro, y la acumulación de reservas internacionales, luego de su agotamiento en los últimos meses del patrón metálico (Jaramillo, 1934).

<sup>22</sup> El tema se comenta con mayor detalle en Avella (2003).

<sup>23</sup> Ley 34 de 1923, Exposición de Motivos, *Leyes Financieras* (1931, 120).

los negocios, el crecimiento de la población y de la riqueza y el mejoramiento de los sistemas de imposición y recaudación<sup>24</sup>".

## Cuadro 2

### Indicadores macroeconómicos y presupuestales, 1931-1945

Años	Crecimiento PIB real (%) 1994=100	Inflación	Recaudo presupuestado (millones \$)	Gasto presupuestado (millones \$)	Presupuesto Hacienda ordinario (%)	Presupuesto Hacienda Deuda (%)	Presupuesto Guerra (%)	Presupuesto Obras Públicas (%)	Crecimiento gasto real ejecutado (%)
1931	-1,6	-19,4	51,7	51,7	30	-	9	21	3,2
1932	6,6	-15,9	57,1	55,1	31	-	7	16	0,01
1933	5,6	2,8	35,1	35,1	7	33	11	5	37,1
1934	6,3	39,0	38,1	38,6	7	26	16	9	-22,7
1935	2,4	-3,0	45,3	44,0	9	23	17	9	-14,4
1936	5,3	12,9	70,5	69,9	5	14	13	13	21,6
1937	1,6	3,0	71,0	70,4	24	-	17	19	13,8
1938	6,5	12,4	88,5	84,0	11	14	16	18	1,6
1939	6,1	3,4	92,2	91,2	10	13	15	21	6,9
1940	22	1,5	91,6	91,6	9	13	15	20	28,1
1941	1,7	-3,8	84,6	84,6	10	16	16	14	-14,4
1942	0,2	9,4	1,05,7	105,7	24	15	13	12	27,9
1943	0,4	18,3	122,5	122,5	32	15	11	11	-0,04
1944	6,7	15,0	154,7	154,7	33	13	10	11	-15,4
1945	4,1	19,7	171,9	171,9	12	20	14	15	-11,9

Fuente: *ibíd.*, cuadro 1.

El método automático consistía en calcular los ingresos probables de cada renglón presupuestal de un año determinado con base en sus recaudos efectivos en el año anterior, sin superar dichos montos<sup>25</sup>. Las misiones propusieron, y así fue aprobado en los estatutos presupuestales de 1923 y 1931, que los cálculos no se hicieran sobre los productos efectivos del año anterior sino sobre el promedio del producto efectivo de cada renta en los tres años anteriores. El estatuto de 1931, expedido en plena depresión económica, dio a las autoridades presupuestales la posibilidad de incluir en el presupuesto un estimativo de ingresos inferior al promedio de los tres años anteriores; esa autorización se aplicó en la elaboración del proyecto de presupuesto de 1934, cuando se consideró que sería inalcanzable el promedio de los ingresos efectivos de 1930, 1931 y 1932<sup>26</sup>. En otras ocasiones, durante los años treinta, el ejecutivo solicitó autorización

<sup>24</sup> *Ibíd.*

<sup>25</sup> En las normas vigentes antes de la Ley 34 de 1923, específicamente en la Ley 7 de 1916, se aplicaba un procedimiento *mixto* o *de aumento*, en el que el cómputo de cada renta se basaba en su recaudo efectivo del año anterior, pero el gobierno podía elevar el cómputo al preparar el presupuesto si lo encontraba justificado.

<sup>26</sup> Autorización que otorgó el artículo 14 de la Ley 64 de 1931 (*ibíd.*, 383). Según el ministro de Hacienda, Esteban Jaramillo, las rentas ordinarias de 1934 se calcularon con base en el producido del año anterior y los primeros cinco meses de 1933 (Jaramillo, 1934, 82-87).

del Congreso para presentar los estimativos de ingresos sin sujeción al procedimiento directo, lo que llevó en la práctica a acoger el procedimiento de *evaluación directa*<sup>27</sup>. La vigencia del estatuto de 1931 se diluyó en la práctica presupuestal a lo largo de la década<sup>28</sup>.

Entre 1932 y 1938 la economía creció a una tasa media del 5%, a pesar de caídas importantes de la tasa anual en 1935 y 1937. En esos años los ingresos reales del gobierno nacional crecieron a una tasa geométrica anual cercana al 5%. Así, la participación de los ingresos del gobierno nacional en el producto de la economía se mantuvo muy constante, al nivel del 5%.

### *El período de la Segunda Guerra Mundial, 1939-1945*

El estallido de la guerra, especialmente desde la entrada de Estados Unidos en 1941, sumió a la economía en un estado de postración y el crecimiento se redujo a tasas ínfimas entre 1941 y 1943. En este nuevo contexto, el crecimiento del recaudo real bajó ostensiblemente, al 1,6% anual entre 1938 y 1945, y el crecimiento de los gastos reales se fue a pique, hasta una tasa media anual del 1,8%. Se sucedieron escenarios macroeconómicos alternativos: en los primeros años de la guerra pareció reeditarse la malhadada experiencia de depresión con deflación de fines de los veinte, como antesala de un período de depresión con inflación<sup>29</sup>. Si bien los gastos gubernamentales presupuestados y ejecutados prácticamente se duplicaron entre 1938 y 1945, las tasas de inflación fueron tan altas que socavaron casi el 90% de su valor real. El cuadro 2 muestra que el gasto ejecutado real cayó continuamente entre 1943 y 1945. En balance, al comparar el bajo crecimiento real de las finanzas públicas con el exiguo crecimiento de la economía, se obtiene una mayor participación del gasto público en el PIB, cercana al 6%.

En plena guerra, las obras públicas volvieron a perder preeminencia, con una participación del orden del 12% del gasto total. También cedió algunos puntos su participación media, en comparación con los años treinta. En estas condiciones, la participación de Hacienda se elevó al 33% en promedio, durante todo el período de la guerra,

<sup>27</sup> Lascarro (1941, 240) y Lleras Restrepo (1939, 61).

<sup>28</sup> Según el ministro de Hacienda, Lleras Restrepo, “el régimen actual del Presupuesto, más que por el texto mismo de la ley, está constituido por el conjunto de interpretaciones dadas a su letra y por las prácticas que sobre muchos puntos viene consagrando la costumbre” (1939, 59).

<sup>29</sup> Araújo (1943). Para un resumen de los contextos alternativos de la política macroeconómica, ver Avella (2004b).

o al 41% si sólo se considera el de 1942 a 1945; en 1943, Hacienda absorbió el 47% del presupuesto de gastos.

*El presupuesto: “un curioso engaño”. Reforma constitucional de 1945*

El tema presupuestal volvió a suscitar controversia política en 1944, cuando se discutió una nueva reforma constitucional. La inconformidad con el trámite habitual del proceso presupuestal, sometido a la “prodigalidad parlamentaria”, venía reiterándose al menos desde la primera misión Kemmerer. En 1944, el ministro de Gobierno, Alberto Lleras, fustigó así la indisciplina de gobiernos y parlamentos en el manejo presupuestal: “El Presupuesto es un curioso engaño, consentido por todos los que participan en su elaboración”<sup>30</sup>. La restricción de la iniciativa parlamentaria en materia de gasto público se elevó a canon constitucional con las reformas a la Carta Política de 1945<sup>31</sup>. Según el artículo 90 del Acto Legislativo número 1 de ese año,

Ni el Congreso, ni el Gobierno, podrán proponer el aumento o la inclusión de un nuevo gasto en el proyecto presentado al Congreso, si se altera con ello el equilibrio entre el Presupuesto de gastos y el de rentas. El Congreso podrá eliminar o reducir una partida de gastos propuesta por el Gobierno, con excepción de las que se necesiten para el servicio de la deuda pública, las demás obligaciones contractuales del Estado o la atención completa de los servicios ordinarios de la Administración (Castro, 1982, 386).

<sup>30</sup> Lleras Camargo ([1944], 371). Poco antes, a fines del gobierno de Santos, el ministro de Hacienda, Lleras Restrepo hizo una extensa crítica a la iniciativa parlamentaria en materia de gasto: “el Congreso asume año por año unas facultades de iniciativa que no le confiere la ley orgánica. Así se introducen nuevos gastos, en forma desordenada, en un proceso complicado de inflación presupuestal, de reajustes, de repartos por diputaciones, de transacciones sobre las cantidades que a cada miembro de la comisión de presupuestos corresponde distribuir. Y ese proceso es no sólo ilegal, sino arbitrario, caprichoso, anticientífico [...] Nada hay menos defensible que la manera como se ejerce hoy la iniciativa parlamentaria en materia de gastos”. (1942, 145). Y, refiriéndose a reformas requeridas en el régimen presupuestal, concluye más adelante: “la reforma más necesaria es, sin duda, la supresión de la iniciativa parlamentaria en materia de gastos públicos” (ibíd., 148). El tema sería objeto de debate en las reformas constitucionales de 1945 y 1968.

<sup>31</sup> La Ley 34 de 1923 sobre el Presupuesto Nacional, que hizo parte de las leyes de reforma financiera de ese año, buscó limitar la iniciativa parlamentaria en materia de gasto. Según su artículo 10, “El Presupuesto de gastos ordinarios no podrá exceder al Presupuesto de rentas, ni podrá el Congreso aumentar ninguna de las partidas de aquél, propuestas por el Gobierno, ni incluir un nuevo gasto, salvo que el aumento o la inclusión tenga la aquiescencia del Gobierno y que no se altere con ello el equilibrio entre los dos Presupuestos. Podrá sí el Congreso eliminar o reducir cualquier partida de gastos propuesta por el Gobierno” (*Leyes Financieras*, 1931, 103). Una medida similar aparece en el artículo 48 de la Ley 64 de 1931, orgánica del presupuesto nacional. La reforma constitucional de 1945 elevó a canon constitucional la limitación de la iniciativa parlamentaria que ya habían establecido las leyes citadas.

*El inicio de la posguerra y la bonanza cafetera de los años cincuenta*

La primera década de la segunda posguerra estuvo signada por años de crecimiento superior a los niveles históricos, e inflación, seguidos por años de crecimiento inferior a la media, e inflación controlada. La expansión del comercio exterior, especialmente de las importaciones, represadas durante la guerra, desembocó en altos déficit comerciales y pérdida de reservas internacionales entre 1946 y 1948; ante esa situación, la tasa de cambio fija prevaleciente desde mediados de los años treinta se modificó en 1948 y 1951<sup>32</sup>. Al ajuste cambiario para recuperar la estabilidad externa se unieron medidas monetarias y fiscales que buscaban restringir el gasto privado y disciplinar el gasto público. Además, la llegada del medio siglo estuvo acompañada por reformas de las instituciones fiscales y monetarias, que tomaron cuerpo en los decretos-leyes 164 de 1950 y 756 de 1951; el primero actualizó la ley orgánica del presupuesto y el segundo reformó el estatuto legal del Banco de la República, según el texto de la ley, para que contribuyera “al desarrollo ordenado de la economía nacional” (Martínez, 1980).

El Decreto-Ley 164 de 1950 restableció el sistema mixto, vigente antes de la primera misión Kemmerer, que estimaba las rentas de los proyectos anuales de presupuesto con base en los montos reconocidos de cada rubro del año fiscal anterior al de la preparación del presupuesto. Las normas antiguas permitían que los gobiernos ajustaran esas estimaciones cuando lo consideraran justificable; el decreto de 1950 estableció límites cuantitativos a los ajustes: un 10% máximo de aumento y un 30% máximo de reducción<sup>33</sup>.

Ya iniciado el primer lustro de los cincuenta, la economía tuvo un crecimiento sostenido por varios años; el auge económico estuvo ligado a las cotizaciones externas del café, pues la cotización media

<sup>32</sup> Entre diciembre de 1946 y diciembre de 1948 las reservas internacionales brutas cayeron de US\$176 a US\$96 millones; el déficit comercial acumulado llegó a US\$105 millones (Banco de la República, s.f., cuadros 2.1 y 2.12). En 1948, el 10 de diciembre la Ley 90 devaluó el peso de \$1,75 por dólar, tasa que regía desde 1936, a \$1,95 por dólar: una devaluación del 11%. Y en 1951, a sugerencia del Comité de Desarrollo Económico, se devaluó nuevamente mediante el Decreto 637, que elevó la tasa de cambio a \$2,50 por dólar, un 28% adicional (Currie, 1979).

<sup>33</sup> También estableció que si los gastos decretados por leyes anteriores resultaban superiores a los cómputos de ingresos, el gobierno debería prescindir de solicitar apropiaciones de fondos para los que se consideraran menos urgentes (Decreto-Ley 164 de 1950, arts. 10 y 14, *Revista del Banco de la República*, enero de 1950, 133).



mensual del café excelso colombiano en Nueva York, pasó de 22,5 centavos de dólar la libra en 1946, a 53,3 en 1950 y a 80,02 en 1954.

La bonanza externa se reflejó en las cifras fiscales: los ingresos tributarios del gobierno nacional pasaron del 4,5% del PIB en 1950 al 6,6% en 1954-1955. A tono con la nueva disponibilidad fiscal, el presupuesto de gastos nacionales creció a una tasa anual del 24% entre 1950 y 1954, muy superior al crecimiento medio del 13% del PIB nominal. Y el gasto real ejecutado creció al 21% anual. De contera, en 1955 el gasto real alcanzó un crecimiento excepcional del 50%, su mayor incremento anual en el período de estudio<sup>34</sup>.

Las obras públicas mantuvieron una participación constante, del 21% del presupuesto, entre 1946 y 1955, de modo que la inversión gubernamental creció a tono con el notable aumento del gasto público en esos años. Pero el frente que concentró los mayores incrementos presupuestales fue el de orden público. Como se ve en el cuadro 3, el presupuesto de guerra pasó de un 10% del total a principios de la segunda posguerra al 16% después de 1948, luego al 20% desde 1950, y llegó al 25% en 1954-1955, durante el régimen militar.

### Cuadro 3

#### Indicadores macroeconómicos y presupuestales, 1946-1955

Años	Crecimiento PIB real (%) 1994=100	Inflación	Precio externo del café (centavos de dólar por libra)	Gasto presupuestado (millones \$)	Presupuesto Hacienda Ordinario (%)	Presupuesto Hacienda Deuda (%)	Presupuesto Guerra (%)	Presupuesto Obras Públicas (%)	Crecimiento gasto real ejecutado (%)
1946	9,6	8,6	22,5	230,2	9,2	20,1	10,2	21,1	30,6
1947	3,9	16	30,1	291,7	10,2	14,1	10,9	27,0	18,2
1948	2,8	14,7	32,6	308,4	10,6	15,9	12,9	23,3	-5,8
1949	8,7	7,7	37,6	383,5	10,0	14,6	16,0	21,5	-6,1
1950	1,8	12,7	53,3	422,4	10,6	14,6	16,5	18,5	14,3
1951	3,1	10,3	58,7	500,6	11,3	13,7	20,0	19,6	19,5
1952	6,3	1,5	57,0	632,6	13,2	18,0	20,1	17,6	3,5
1953	6,0	4,9	59,8	768	15,2	14,1	20,1	20,7	24,3
1954	6,9	11,2	80,0	997,4	11,8	9,2	24,8	25,1	12,1
1955	3,9	-0,06	64,6	969,9	8,6	12,4	25,1	15,5	50,9

Fuente: *ibíd.*, cuadro 1.

Luego de alcanzar las cotizaciones externas más altas en 1954, los precios del café tuvieron un declive persistente durante los tres lustros siguientes y la economía enfrentó dificultades cambiarias recurrentes en esos años. Uno de los primeros y más agudos efectos de la

<sup>34</sup> De acuerdo con las cifras del FMI, el crecimiento del gasto real entre 1950 y 1954 fue del 13%, menor que el 21% estimado con base en las cifras de la Contraloría General de la República. En 1955 creció en un 37%, según el FMI, un crecimiento también excepcional pero inferior al 50% de la Contraloría (FMI, *Estadísticas Financieras Internacionales*, anuarios).



descolgada de los precios del café fue la crisis cambiaria de 1957; la economía tuvo dificultades para pagar la deuda externa comercial, y fue necesario el concurso de la banca comercial norteamericana para establecer nuevas condiciones financieras que facilitaran su pago oportuno (Avella, 2004c). En procura de restablecer la estabilidad externa, las autoridades optaron por revisar el régimen cambiario y permitieron un breve lapso de flotación de la tasa de cambio, tras el cual se volvió al de tasa fija<sup>35</sup>. En cuanto a la estabilidad interna, las políticas monetaria y fiscal fueron contraccionistas; en la práctica, el gasto ejecutado nominal creció mucho menos que el índice de precios, de modo que el gasto real del gobierno experimentó fuertes reducciones en 1956 y 1957.

### *Ciclos de expansión y ajuste durante el Frente Nacional*

La crisis no se limitó a la economía; también hubo reformas de las instituciones políticas, cuyos efectos perduraron durante la mayor parte de las dos décadas siguientes. La innovación política más importante fue la creación y puesta en marcha del Frente Nacional (1958-1974). En esos años, el producto de la economía creció a una tasa geométrica anual del 5,4%, y el gasto real del gobierno a una tasa superior, del 7,6%. Así, el gasto gubernamental pasó del 5,8% del PIB en 1957, en la antesala del Frente Nacional, al 8,3% del PIB en 1974, en vísperas del restablecimiento del libre juego de los partidos políticos<sup>36</sup>. La evolución de la economía y del tamaño del gobierno no estuvo exenta de sobresaltos importantes en ese período.

Las gráficas 9 y 10 ilustran el comportamiento cíclico de las tasas de crecimiento del gasto real del gobierno durante el Frente Nacional, que también se aprecia en la última columna del cuadro 4: al ritmo ascendente durante el gobierno de Lleras Camargo, siguió una reducción en el gobierno de Valencia; una nueva aceleración, la mayor de todo el Frente Nacional, en el gobierno de Lleras Restrepo;

<sup>35</sup> Marulanda (1958, cap. 2). Entre junio de 1957 y marzo de 1958, la tasa de cambio pasó de \$4,80 a \$6,10 por dólar: una devaluación nominal del 27%. Esta tasa correspondía a la tasa de compra en el mercado de certificados de cambio, cuya cotización se mantuvo constante hasta mayo de 1960, cuando la Junta Directiva del Banco de la República la elevó a \$6,50 por dólar.

<sup>36</sup> Un destacado dirigente político de la época, que fue el primer ministro de Hacienda del Frente Nacional, enunció así uno de los objetivos centrales de la política fiscal del momento: "Aumentar los gastos del Gobierno en proporción directa al incremento de la producción y darle flexibilidad al régimen tributario para asegurar una participación constante del Estado en relación con el ingreso nacional" (Agudelo, 1960, 164)

y, finalmente, su contención durante el período de Pastrana Borrero. Los mayores niveles de inflación durante los gobiernos de Valencia y Pastrana contribuyeron a mermar el crecimiento del gasto real.

Cuadro 4  
Indicadores macroeconómicos y presupuestales, 1956-1975

Años	Crecimiento PIB real (%) 1994=100	Inflación	Precio externo del café (centavos de dólar por libra)	Gasto presupuestado (millones \$)	Presupuesto Hacienda Ordinaria (%)	Presupuesto Hacienda Deuda (%)	Presupuesto Guerra (%)	Presupuesto Obras Públicas (%)	Presupuesto Educación (%)	Presupuesto Salud (%)	Crecimiento gasto real ejecutado (%)
1956	9,6	7,8	73,9	1.202,1	8,6	10,8	22,9	23,3	5,8	3,6	-24,9
1957	3,9	17,2	63,9	1.227,4	7,7	9,0	24,0	26,7	5,9	3,7	-18,2
1958	2,8	13,3	52,3	1.467,5	8,2	13,6	22,9	21,0	10,0	4,8	10,0
1959	8,7	6,6	45,2	1.544,4	8,6	15,0	19,1	23,5	10,1	5,1	4,8
1960	1,8	8,5	44,9	1.891,6	9,2	10,3	22,7	19,6	10,3	5,1	15,2
1961	3,1	8,2	43,6	2.660,1	4,8	10,9	17,7	22,7	11,3	5,9	41,8
1962	6,3	6,6	40,8	3.526,2	5,2	8,8	15,9	19,7	15,2	5,6	-9,2
1963	6,0	23,2	39,6	2.897,8	4,5	20,8	22,9	6,5	13,8	5,5	-1,5
1964	6,9	16,3	48,8	3.917,2	4,1	17,7	23,3	9,4	14,4	5,0	-6,4
1965	3,9	9,2	47,4	5.160,8	3,7	17,5	20,4	14,6	14,0	4,1	0,08
1966	5,4	14,9	44,1	5.529,7	3,2	17,2	22,1	13,2	14,9	4,4	11,5
1967	4,2	8,3	41,1	6.438,9	3,4	15,8	22,2	9,9	17,2	4,4	8,0
1968	6,1	9,4	41,3	8.096,9	3,9	16,3	21,8	6,9	15,4	4,8	30,0
1969	6,4	8,2	41,8	11.362,0	9,8	12,7	20,0	12,4	12,7	4,0	26,1
1970	6,7	12,1	54,0	15.020,7	8,1	12,8	17,5	16,6	13,1	5,8	11,4
1971	6,0	10,8	46,9	20.295,7	8,2	11,7	20,6	13,3	13,5	7,7	10,8
1972	7,7	12,9	52,3	21.422,0	9,9	14,2	16,7	13,2	14,3	7,1	-7,2
1973	6,7	20,2	64,3	26.212,2	12,4	14,8	13,7	10,9	17,2	7,7	1,9
1974	5,7	25,4	67,8	28.983,2	10,6	17,1	13,7	10,7	19,0	8,7	-3,1

Fuente: *ibíd.*, cuadro 1. Precio externo del café: Banco de la República, *Indicadores Económicos 1923-1997*, s.f.

Los mayores crecimientos del gasto real ejecutado se presentaron en 1961 y 1968-1969, con un incremento del presupuesto de un 40%; en ambas ocasiones, el gasto se expandió en un escenario de bajas tasas de inflación (de alrededor del 8%) en comparación con la media del 12% durante el Frente Nacional.

Las tasas de crecimiento poblacional durante al Frente Nacional fueron las mayores del siglo. Hasta el estallido de la Segunda Guerra Mundial eran de un 2%; entre el medio siglo y los primeros años setenta, la población el creció primero al 2,5% y luego al 3%; y la tasa decayó en los ochenta, de modo que al cerrar el siglo sólo era del 1,8% (Flórez, 2000, cap. 1).

Las prioridades presupuestales cambiaron con el Frente Nacional. A mediados de los cincuenta, la mitad del presupuesto financiaba por partes similares el orden público y la infraestructura, y el presupuesto de educación y salud apenas bordeaba el 10% del total. Después del plebiscito de 1957, el mandato constitucional hizo imperativo que al menos el 10% se destinara a educación; en la práctica, tuvo una participación media del 14% en los presupuestos del Frente Nacional y, en conjunto, la participación promedio de educación y salud llegó

al 19%. Como la importancia presupuestal de la salud y la educación tendió a afianzarse en el transcurso del Frente Nacional, en los dos últimos gobiernos su asignación presupuestal superó el 20% del gasto programado. En suma, la composición de los presupuestos del Frente Nacional indica que el énfasis en infraestructura que predominó varias décadas fue sustituido por el peso creciente del gasto en educación y salud.

Otras áreas del presupuesto también experimentaron cambios significativos. El presupuesto de orden público se mantuvo por encima del 20%, como ocurría desde comienzos de los cincuenta, con excepciones como la del primer gobierno del Frente Nacional; pero fue en la segunda parte del último gobierno de este régimen cuando su participación presupuestal se redujo notablemente. El terreno que cedió el mantenimiento del orden público fue ocupado por un área presupuestal que predominaría en el futuro: la deuda pública. El Frente Nacional enfrentó grandes restricciones en el sector externo, en una época en que predominó, hasta fines de los sesenta, el “estrangulamiento externo”<sup>37</sup>. En el agitado clima cambiario de ese entonces, la tasa de cambio pasó de \$6,50 por dólar a mediados de 1960 a \$13,50 a comienzos de 1967, y su manejo fue el tema predominante en las evaluaciones del Fondo Monetario Internacional, cuyas recomendaciones insistieron en el papel de la política fiscal en la preservación de la estabilidad interna; entre ellas, la urgencia de nuevas fuentes de tributación permanente que redujeran el financiamiento primario del gobierno (IMF, 1963, 1965).

La medida capital de la época, de la que dependió el desarrollo cambiario del país en las dos décadas siguientes, fue el Decreto-Ley 444 de 1967. Durante más de treinta años, los cambios estuvieron regidos por un régimen de tasa nominal fija, pero ajustable cuando las autoridades juzgaban necesario ante eventuales desequilibrios cambiarios. A partir de 1967, la idea orientadora fue la de una tasa real fija, que se alcanzaría con ajustes periódicos de la tasa de cambio que compensaran los diferenciales entre la inflación colombiana y las de sus socios comerciales. Los importadores y exportadores contarían con un horizonte cambiario menos incierto que en el pasado. En términos fiscales, el nuevo régimen exigía disciplina, ya que el gobierno debía comprometerse anticipadamente con una senda de tasa de cambio. Sin embargo, algunas características del nuevo régimen atentaban

<sup>37</sup> La expresión “estrangulamiento externo” fue muy utilizada por la CEPAL en sus estudios sobre América Latina desde los años cincuenta para aludir a la carencia persistente de las divisas necesarias para importar los bienes de capital y los bienes intermedios requeridos por el desarrollo de la industria.

contra el mantenimiento de la disciplina fiscal futura, como las utilidades del Banco de la República en las operaciones de compra y venta de divisas, que el estatuto cambiario consideraba como ingresos corrientes del gobierno<sup>38</sup>.

### *Las instituciones de planeación y presupuesto en el Frente Nacional*

En relación con el manejo presupuestal, el presupuesto por programas fue el emblema de la primera mitad de los sesenta, a tono con la relevancia que se concedía a la planeación indicativa en manos del gobierno nacional<sup>39</sup>. El lenguaje de la economía moderna fue incorporado en los mensajes presupuestales del ejecutivo<sup>40</sup>. Para plasmar esta nueva mentalidad en las normas correspondientes, se expidieron dos estatutos orgánicos del presupuesto nacional, uno en 1964 (Decreto-Ley 1675) y otro en 1973 (Decreto 294).

En su artículo 1, el Decreto 1675 de 1964 definió lo que se consideraba que debía reflejar el presupuesto: “El presupuesto reflejará las metas y objetivos fijados en el plan general de desarrollo económico y social y en los planes de inversiones públicas, y será presentado de manera que indique las funciones, programas, actividades y proyectos del gobierno nacional de acuerdo con las normas establecidas en el presente decreto”<sup>41</sup>. El estatuto de 1973 siguió la misma orientación. Ambos estatutos ratificaron el método que se había acogido en 1950 para computar las rentas estimadas, al establecer que corresponderían a los montos reconocidos de cada uno de los ingresos del año

<sup>38</sup> La historia de la Cuenta Especial de Cambios (CEC), a la que se debían llevar las utilidades en la compra y venta de divisas, es narrada por Botero (1967). Las reformas que llevaron al desmonte de la forma de operar de la CEC hasta 1983 se discuten en Perry y Ocampo (1983).

<sup>39</sup> Agudelo (1967, 271) Según él, con la expedición del Decreto 1016 de 1960, que adicionó la ley orgánica del presupuesto, se estableció un presupuesto funcional por programas.

<sup>40</sup> Por ejemplo, en su Mensaje Presupuestal al Congreso, de 1960, el presidente Lleras Camargo se refirió así a la significación económica del Presupuesto: “El gobierno por medio del presupuesto, puede actuar en dos frentes distintos en el sentido de reorientar mejor la asignación de recursos. De un lado puede ajustar los sistemas tributarios hasta lograr que la carga impositiva modere la diferencia de ingresos personales disponibles [...] Los gastos en salubridad, educación y asistencia técnica, aumentan la capacidad personal para producir bienes y servicios, y, por lo tanto, mejoran la habilidad para producir ingresos monetarios. Asimismo, el programa de inversión pública demanda por lo general el empleo de una gran cantidad de mano de obra, ofrece nuevas oportunidades de trabajo a la de tipo no calificado, y de ahí acrecienta el poder distributivo del gasto” (Proyecto de presupuesto nacional para 1961, Cruz, 1968, 464).

<sup>41</sup> Decreto-Ley 1675 de 1964, *Revista del Banco de la República* (julio de 1964, 850).

anterior al de preparación del presupuesto. También aceptaron que el gobierno podría aumentar hasta un 10% el cálculo de cada renta y disminuirlo hasta un 30%, de acuerdo con la coyuntura económica. Pero a diferencia del estatuto de 1950, se estableció que en “excepcionales circunstancias económicas de carácter general, que calificará el Ministro de Hacienda”, el gobierno podría rebasar dichos límites<sup>42</sup>. En todo caso, los incrementos mayores del 10% debían ser explicados “detalladamente ante el Congreso”<sup>43</sup>.

La disciplina presupuestal fue un tema sobresaliente en las propuestas de reforma constitucional de mediados de los sesenta. Se entendía que el fortalecimiento de la planeación debía involucrar el proceso presupuestal, que asigna al ejecutivo la preparación y ejecución del presupuesto, y al legislativo, su aprobación y fiscalización<sup>44</sup>. En el mensaje sobre el proyecto de reforma constitucional que se presentó al Congreso en 1968, el Presidente Lleras Restrepo se refirió a las competencias de las ramas del poder público en materia presupuestal:

La reforma constitucional propuesta da efectividad al sistema de planeación y consagra el principio esencial de que no puede decretarse ningún gasto que no tenga respaldo en un recurso para satisfacerlo. En lo esencial, se propone una modificación en la manera como se distribuyen las competencias entre las ramas Ejecutiva y Legislativa del Poder. Como es bien sabido, pueden

<sup>42</sup> Decreto-Ley 294 de 1973, artículo 29. *Normas Orgánicas del Presupuesto General de la Nación* (s.f., 21).

<sup>43</sup> Decreto-Ley 294 de 1973, artículo 29, par. 1 (ibíd., 22).

<sup>44</sup> A mediados de los sesenta, Carlos Lleras Restrepo volvió a expresar su preocupación por la forma como se adelantaba el proceso presupuestal: “La primera materia que [...] será necesario estudiar es la concerniente a la distribución de competencias entre el Congreso y el Ejecutivo. [...] Naturalmente, este tema está íntimamente relacionado con el de la iniciativa en materia de leyes y gastos y de reformas al proyecto de presupuesto que presenta el ejecutivo. En mi opinión debe buscarse que el gobierno pueda adoptar ciertas medidas económicas con la oportunidad necesaria; que el ejercicio de su iniciativa sobre recursos fiscales no tenga que ser independiente y anterior al proyecto de presupuesto anual; que el Congreso, por medio de un órgano adecuado, tal vez semejante al previsto en el proyecto de ley sobre planeación presentada a la legislatura de 1945, pueda hacer que sus iniciativas sean objeto de estudio durante el proceso preparatorio de los planes de desarrollo; que éstos se reflejen fielmente en los presupuestos anuales y que el Congreso tenga mecanismos con los cuales pueda vigilar metódica y oportunamente la ejecución de tales planes y la eficiencia del Gobierno. La desordenada iniciativa en materia de leyes de gastos y las prácticas que se han venido siguiendo en el estudio del presupuesto contradicen toda noción de planeamiento ordenado y de sana política fiscal. Por otra parte, la función de vigilancia del Congreso sobre el cumplimiento de los planes de desarrollo, su escrutinio constante, no existen, prácticamente, y esa vigilancia y escrutinios son, como ya se advirtió, indispensables para conservar el prestigio nacional de las cámaras y la eficiencia del ejecutivo” (Carta al Comité Operativo de la Reforma Constitucional, 5 de diciembre de 1965, citada por Cano [1978, 228], quien se basa en Perdomo [1970, 5 y 6]). Acerca del proyecto de ley sobre planeación de 1945, y en general sobre las contribuciones de Lleras Restrepo a la planeación, una referencia muy reciente y completa es Caballero (2008).

distinguirse cuatro competencias distintas: la de iniciativa, la de decisión, la de ejecución, y la de control. En materia fiscal, entiendo esta palabra en su sentido amplio que cobija toda la ley que origina nuevos desembolsos a cargo del Estado, la iniciativa debe quedar reservada a la rama ejecutiva para que se ejerza con un criterio de unidad y conforme a planes aptos para acelerar el desarrollo económico y social del país. La decisión por regla general, debe mantenerse en manos del legislador, con las modificaciones que hoy mismo existen en la Constitución vigente. Pero debe quedar previsto el caso en que, a pesar de haber mediado oportuna iniciativa, no se toman las decisiones en materias sobre las cuales es indispensable tener una definición. La reforma contempla la posibilidad de que cuando se presente una situación de esa clase las medidas propuestas por el ejecutivo puedan ser puestas en vigencia con fuerza de ley. Las modificaciones que se proponen con respecto a las competencias recíprocas en materia de iniciativa y decisión van acompañadas también de una reforma en lo que concierne a la competencia de control. Esta, como es natural, se conserva en manos del Congreso y de un Contralor que la Cámara designa [...] Se puede afirmar hoy, sin exageración alguna, que una de las funciones que las Cámaras cumplen de manera más imperfecta es la de controlar la eficiencia administrativa y la manera como se invierten los fondos públicos. Esta función esencial, la más importante en un Estado democrático, ha quedado relegada, mientras florece en desorden la iniciativa de nuevos gastos no sujetos a plan alguno y casi siempre inanes en sus resultados (Cano, 1978, 229, citado en Vidal, 1970).

Los avances institucionales en materia presupuestal que cristalizaron en las reformas de 1968 fueron sintetizados por Vidal Perdomo (1970):

De las experiencias vividas por el país en los últimos años, y la necesidad de invertir de mayor seriedad el manejo de los recursos presupuestales en consonancia con las exigencias de la planeación, en el Acto legislativo número 1 de 1968, se verificaron cambios en el título XIX de la hacienda pública, en parte inspirados en las reglas del decreto 1675 de 1964 y a las cuales se les quiso brindar mayor obligatoriedad en el tiempo elevándolas a la jerarquía constitucional. Así, por ejemplo, se dispuso en el artículo 210 que los cómputos de las rentas y de los recursos de crédito y los provenientes del balance del tesoro no podrían aumentarse por el Congreso sino con el concepto previo y favorable suscrito por el ministro del ramo; en este particular las cámaras legislativas se hallan en frente a una realidad fiscal cuyo mejor testigo es el director de las finanzas públicas; pretender desconocer esta realidad por medio de cálculos más favorables, es generar el fenómeno del desequilibrio presupuestal que, a su turno, conduce a la inflación, y a conjurar esos mismos males fiscales se endereza el primer inciso del artículo 211. Desde otro ángulo, se autorizó al gobierno a poner en vigencia el proyecto de presupuesto que hubiere presentado en tiempo cuando las cámaras no le hubieran dado aprobación oportuna; como se explicó dentro de los debates respectivos, este principio es más lógico que el consagrado en el antiguo artículo 209, el cual concedía vigencia al presupuesto del año anterior, y lo es porque en un Estado dinámico los recursos y los gastos varían año por año; se conserva la posibilidad de vigencia del presupuesto anterior cuando el Gobierno no hubiere presentado el proyecto en la ocasión debida, con la facultad ya existente de suprimir o refundir empleos según lo aconseje el cálculo de las rentas, atribución que conforme a la reforma ya posee el ejecutivo normalmente<sup>45</sup>.

<sup>45</sup> Citado en Cano (1978, 231). Ver también Vidal (1978, 198). Después de la REVISTA DE ECONOMÍA INSTITUCIONAL, VOL. 11, N.º 20, PRIMER SEMESTRE/2009, PP. 83-137



En las finanzas públicas colombianas se introdujeron cambios importantes con la aprobación de dos mecanismos automáticos para transferir recursos del gobierno nacional a los gobiernos departamentales y municipales. Antes, las transferencias eran en gran parte discrecionales y su monto, apreciable<sup>46</sup>. Uno de esos mecanismos se creó en la reforma constitucional de 1968, el Situado Fiscal, mediante el cual se estableció que la Nación distribuyera una fracción de sus ingresos ordinarios (ingresos corrientes menos la cesión del impuesto de ventas, principalmente) entre los departamentos, los territorios nacionales y el Distrito Especial de Bogotá; el 30% de tales recursos se distribuiría por partes iguales entre dichas entidades y el 70% según su población<sup>47</sup>.

Más tarde, la Ley 46 de 1971 estableció que en 1973 el 13% de los ingresos ordinarios se repartiría según tales porcentajes, que esa fracción pasaría al 14% en 1974 y al 15% en 1975; además, previó que en ciertas circunstancias, la fracción se podría elevar, hasta un máximo del 25%. En cuanto a la asignación de los recursos, señaló que el 74% de lo transferido se destinaría a gastos de operación en educación

reforma constitucional de 1968, el artículo 210 quedó redactado así: “El Congreso establecerá las rentas nacionales y fijará los gastos de la Administración. En cada legislatura, y estrictamente de acuerdo con las reglas de la ley normativa, se expedirá el Presupuesto General de Rentas y Ley de Apropiaaciones. Los cómputos de rentas, de los recursos del crédito y los provenientes del balance del Tesoro, no podrán aumentarse por el Congreso sino con el concepto previo y favorable suscrito por el Ministro del ramo. En la ley de apropiaciones no podrá incluirse partida alguna que no haya sido propuesta a las respectivas comisiones y que no corresponda a un crédito judicialmente reconocido, o a un gasto decretado conforme ley anterior, o destinado a dar cumplimiento a los planes y programas de desarrollo de que trata el ordinal 4.º del artículo 76” (Castro, 1982, 148). El ordinal 4 del artículo 76, al que se refiere el artículo 210, decía así: “Corresponde al Congreso hacer las leyes. Por medio de ellas ejerce las siguientes atribuciones: [...] 4. Fijar los planes y programas de desarrollo económico y social a que debe someterse la economía nacional, y los de las obras públicas que hayan de emprenderse o continuarse, con la determinación de los recursos e inversiones que se autoricen para su ejecución y de las medidas necesarias para impulsar el cumplimiento de los mismos” (ibíd., 55). Y los dos primeros incisos del artículo 211 rezaban así: “El Congreso no podrá aumentar ninguna de las partidas del Presupuesto de Gastos, propuestas por el Gobierno, ni incluir un nuevo gasto, sea por reducción o eliminación de partidas o por aumento en el cálculo de las rentas y otros recursos, sino con la aceptación escrita del Ministro del ramo. Ni el Congreso ni el Gobierno podrán proponer el aumento o inclusión de un nuevo gasto, si se altera con ello el equilibrio entre el Presupuesto de Gastos y el de Rentas” (ibíd., 148 y 149).

<sup>46</sup> Según el informe de la Misión de Finanzas Intergubernamentales (1981), en 1967 las transferencias del gobierno nacional ascendían a \$3.132 millones, de los cuales \$2.373, el 76%, eran discrecionales (Cuadro II-7). Esos \$3.132 millones representaban el 46% de los gastos sin intereses del gobierno nacional.

<sup>47</sup> Artículo 53 del Acto Legislativo No. 1 de 1968, que se convirtió en el artículo 182 de la Constitución Nacional (Castro, 1982, 131-132 y 499).

primaria y el resto a la salud<sup>48</sup>. En 1975, el Situado Fiscal llegó al 23% de las transferencias del gobierno central. El segundo mecanismo automático fue la cesión del impuesto a las ventas, creada por la Ley 33 de 1968. De acuerdo con esa norma, a partir de 1969 se distribuiría un porcentaje fijo del impuesto a las ventas entre los departamentos, los municipios y el Distrito Especial de Bogotá, del 10% en 1969, del 20% en 1970 y del 30% a partir de 1971. Más adelante, la Ley 46 de 1971 definió que desde 1973 la participación departamental se trasladaría a los municipios según su población (ibíd., nota 48). A mediados de los setenta, esta cesión representaba el 12% de las transferencias, de modo que en conjunto las transferencias creadas por las reformas de 1968 llegaban al 35% de las transferencias totales.

*El ciclo de la bonanza cafetera y del endeudamiento externo, 1975 a 1985*

A mediados de los setenta, la economía transitaba una senda de desaceleración económica, acompañada por niveles persistentes de inflación superiores al 20% (cuadro 5). En el panorama internacional coincidían una abrupta desaceleración en el crecimiento del mundo desarrollado y el alza dramática en los precios reales del petróleo<sup>49</sup>. Simultáneamente, el sector externo parecía rendir los frutos de las políticas comerciales y cambiarias puestas en marcha diez años atrás. Las cotizaciones externas del café habían iniciado un nuevo tramo ascendente desde 1970, el valor de las exportaciones no tradicionales había llegado a codearse con el de las exportaciones cafeteras, y el total de las exportaciones y de las reservas internacionales habían cruzado los umbrales de los US\$1.000 millones y US\$500 millones respectivamente<sup>50</sup>. Al iniciarse la segunda mitad de los setenta, el mundo internacional desarrollado presentaba un repunte en su crecimiento, luego de su drástica caída entre 1973 y 1975; en este contexto también reaccionaron al alza los precios reales de los bienes transados internacionalmente, diferentes del petróleo<sup>51</sup>. En estas circunstancias

<sup>48</sup> Misión de Finanzas Intergubernamentales (1981, cap. VIII).

<sup>49</sup> La tasa de crecimiento del PIB de los países industrializados pasó del 6,0% en 1973 al 0,7% en 1974 y al -0,4% en 1975 mientras que los precios reales del petróleo (en términos de valor unitario de las exportaciones de los países desarrollados), “brincaron” de 22 a 62 (1980=100) (FMI, *Estadísticas Financieras Internacionales*).

<sup>50</sup> Banco de la República (s.f., cuadros 2.2, 2.12 y 2.13).

<sup>51</sup> El crecimiento anual de los países industrializados fue de 5%, 3,9% y 4% entre 1976 y 1978. Los precios reales de los bienes comerciados internacionalmente diferentes del petróleo cayeron de un promedio de 129 en 1973 y 1974 a 94 en 1975, y se recuperaron en 1976 y 1977, a niveles de 108 y 121 (FMI, ibíd., nota 49).



sobrevino el alza de los precios externos del café colombiano, que se prolongó hasta 1980. Las cotizaciones y el valor de las exportaciones de café se triplicaron en dos años; las reservas internacionales, que en 1975 habían terminado en US\$553 millones, dos años más tarde superaban los US\$1.800 millones, y en 1980-1981 fueron en promedio de US\$5.000 millones. Como seguía vigente el régimen cambiario instaurado en 1967, el control de la inflación exigía implementar políticas contraccionistas. Al menor ritmo de devaluación de la moneda nacional se sumaron drásticas medidas de política monetaria, para reducir la expansión primaria (con títulos emitidos por el Banco de la República) y la expansión secundaria del dinero (a través de encajes)<sup>52</sup>. A la política fiscal también le correspondería un papel contraccionista. En el lustro 1976-1979 el descenso del ciclo del gasto real se hizo más pronunciado (gráfica 10) y su participación en el PIB disminuyó en un 2% con respecto al primer lustro (gráfica 7). El recorte del gasto de inversión en 1976, el 38%, de un sólo tajo, dio inicio al declive de la participación de la inversión en el gasto durante el resto del período. Como era de esperar, el presupuesto de obras públicas siguió mermando, a diferencia de los de educación y salud que alcanzaron las participaciones más altas entre 1975 y 1978. En esta época se inició la nacionalización de la educación secundaria con la Ley 43 de 1975, según la cual la Nación se haría cargo de los costos de manera gradual, hasta cubrirlos totalmente a partir de 1980.

Al iniciarse el año cafetero 1979-1980, las cotizaciones internacionales ya estaban en franco declive. Entre octubre de 1979 y octubre de 1982, cayeron en un 33%; paralelamente, la economía se desaceleró, de una tasa del 5,4% en 1979 a una del 2,3% en 1981, y luego a una más baja del 0,9% en 1982. El endeudamiento público de largo plazo se incrementó en un 75%; dos terceras partes con la banca comercial, que estaba en pleno auge de préstamos externos. En 1980 y 1981 se registraron las mayores expansiones del gasto público real (cuadro 5); a lo largo de la década no volverían a presentarse tasas de crecimiento similares.

A la par con otros países del continente, Colombia entró en un proceso de ajuste macroeconómico y reformas institucionales después del estallido de la crisis internacional de la deuda externa y las crisis financieras que asolaron a América Latina desde 1982<sup>53</sup>.

<sup>52</sup> Ver los análisis del manejo cambiario y monetario durante la bonanza cafetera de Wiesner (1978) y Sarmiento (1978).

<sup>53</sup> Las reformas económicas en el continente se documentan ampliamente en The World Bank (1993), el manejo de la deuda externa en Garay (1991) y la crisis del sector financiero en Caballero y Urrutia (2006).

## Cuadro 5

## Indicadores macroeconómicos y presupuestales, 1975-1986

Año	Crecimiento PIB real (%) 1994=100	Inflación	Precio externo del café (centavos de dólar por libra)	Gasto presupuestado (miles de millones \$)	Presupuesto Hacienda Ordinario (%)	Presupuesto Hacienda Deuda (%)	Presupuesto Guerra (%)	Presupuesto Obras Públicas (%)	Presupuesto Educación (%)	Presupuesto Salud (%)	Crecimiento gasto real ejecutado (%)
1975	2,3	22,8	67,4	33,9		16,0	15,4	6,6	20,1	7,7	13,7
1976	4,7	25,5	144,8	53,4		14,6	15,1	6,2	19,6	9,5	-17,0
1977	4,2	29,2	236,7	62,7		14,3	13,7	7,1	19,7	8,5	9,5
1978	8,5	17,1	164,8	86,6	13,1	13,9	12,8	8,2	18,7	7,4	20,2
1979	5,4	24,0	175,5	108,2	13,2	12,4	15,2	8,7	19,7	6,9	-2,9
1980	4,1	27,6	156,2	153,9	13,6	12,9	16,0	8,2	19,0	6,7	25,7
1981	2,3	22,7	130,2								10,0
1982	0,9	24,8	142,0	266,5	12,0	16,1	13,4	9,6	19,1	6,2	-0,1
1983	1,6	20,4	134,0								0,8
1984	3,3	22,2	146,6	435,2	12,4	14,8	13,3	7,0	19,9	6,3	9,3
1985	3,1	24,9	148,1	457,4	12,4	24,7	10,6	7,7	18,4	4,8	0,4
1986	5,8	29,2	196,7	655,3	11,7	26,0	12,3	6,5	16,8	5,1	-3,2

Fuente: *ibíd.*, cuadro 4,

En el quinquenio 1983-1988 los ingresos reales del gobierno nacional crecieron rápidamente (gráfica 5); su tasa geométrica anual del 13,1% desbordó la del gasto real, de apenas el 3,5%. El ajuste fiscal se concentró entre 1982 y 1985, que fueron años de receso económico: la actividad económica creció a una tasa media del 2,2%, y el gasto público a una similar del 2,5%. De hecho, en 1982, 1983 y 1985 el gasto público real no creció (cuadro 5). En la perspectiva de tendencia y ciclos de largo plazo, el ajuste fiscal de los ochenta, que coincidió con la administración Betancur, dio origen al penúltimo ciclo del gasto que se observa en la gráfica 10<sup>54</sup>. El ajuste continuó a lo largo de 1986, en plena reanimación económica provocada por la reacción favorable de los precios internacionales del café; el esquema de manejo del excedente cafetero acordado entre los cafeteros y el gobierno contribuyó al ajuste fiscal<sup>55</sup>.

### *Hacia la conformación de un sistema presupuestal*

Los aires de reforma fiscal llegaron a las instituciones presupuestales; se discutieron diversas iniciativas que buscaban mejorar “el control y la eficiencia del presupuesto”<sup>56</sup>. El fortalecimiento del proceso pre-

<sup>54</sup> La política económica de la época se comenta en Caballero (1997).

<sup>55</sup> El manejo del excedente cafetero generado por la bonanza y sus implicaciones en el ahorro fiscal se exponen en “La economía colombiana en 1986”, *Informe Financiero del Contralor General de la República* (1986, diciembre).

<sup>56</sup> Así lo expresó la Comisión de Gasto Público de 1986 en su Informe Final sobre sus propuestas de reforma del Estatuto Orgánico del Presupuesto Nacional, Contraloría General de la República, *Revista Economía Colombiana* (Separata 12, abril de 1987, 9 y 10).

supuestal se veía como un objetivo de primer orden y las iniciativas se plasmaron en la Ley 38 de 1989. El nuevo estatuto incorporó en las instituciones presupuestales el *sistema presupuestal*, conformado por un Plan Financiero, un Plan Operativo Anual de Inversiones y el Presupuesto General de la Nación. Y se avanzó en la definición de principios para consolidar el sistema<sup>57</sup>.

### *El último ciclo del gasto real en las postrimerías del siglo XX*

Tras la bonanza cafetera de 1986 y su efecto efímero sobre el crecimiento de ese año, la economía retomó en el lustro siguiente la senda de bajo crecimiento iniciada a fines de los setenta (cuadro 6). Se llegó al convencimiento de que el potencial productivo de la economía había entrado en una fase de declive, y se consideró que el modelo de crecimiento hacia adentro acogido en América Latina desde comienzos de la posguerra, había perdido vigencia<sup>58</sup>. De contera, el Pacto Internacional del Café se derrumbó a finales de 1989.

Además de los procesos de reforma política que convergieron en la expedición de la Constitución de 1991, los primeros años noventa fueron testigos de importantes reformas económicas, entre ellas las relacionadas con el sector externo. El régimen cambiario inaugurado en 1967, bajo el signo del estrangulamiento externo, fue sustituido por un régimen que eliminó las barreras al capital extranjero (Ley 9 de 1991). La reforma comercial redujo la tarifa media de protección del 83%, una de las más altas de América Latina a mediados de los ochenta, al 6,7% en 1992, una de las más bajas del continente<sup>59</sup>. La devaluación de la moneda nacional se había acelerado por decisión de las autoridades, y a fines de 1990 la tasa de cambio real había alcanzado el récord histórico más alto en el siglo XX. Cuando un copioso acervo de divisas alcanzó las costas latinoamericanas a partir de 1992, las monedas continentales entraron en un franco proceso de apreciación real, y Colombia no fue la excepción; su moneda se apreció en un 40% entre 1991 y 1997. En 1987 se inició una década

<sup>57</sup> En el lustro siguiente a la expedición de la Ley 38 vieron la luz nuevas normas presupuestales que, junto con la Ley 38, fueron recopiladas en el Decreto 111 de 1996. Una de ellas, la Ley 179 de 1994, en su artículo 4 enunció los principios del sistema presupuestal: planificación, anualidad, universalidad, unidad de caja, programación integral, especialización, inembargabilidad, coherencia macroeconómica, y homeóstasis. Decreto 111 de 1996, artículo 8. Para una amplia presentación de estos temas, ver Restrepo (1977, cap. V).

<sup>58</sup> El Programa de Modernización de la Economía que se puso en marcha en 1990 aspiraba a promover una mayor competencia interna y externa, ver Cuéllar (1994) y Fernández R. (1994).

<sup>59</sup> The World Bank (1993).

de rápido ascenso del tamaño de las finanzas públicas nacionales<sup>60</sup>. Entre 1987 y 1996, el ingreso real del gobierno creció a una tasa anual del 5,6%, mayor que la del crecimiento promedio de la economía, el cual fue del 4,2% anual; pero el crecimiento del gasto real fue mucho más abultado, con una tasa geométrica del 10% anual, de modo que la relación entre gasto y producto pasó del 9,4% en 1986 al 16,2% en 1996. Este crecimiento no fue uniforme a lo largo del tiempo: entre 1987 y 1990 creció al 7,3%, y al 11,8% entre 1990 y 1996. Hubo brincos notables del gasto real entre 1992 y 1994, originados por los costos de la estabilización monetaria de la época; esas variaciones se manifestaron en cambios extremos de la participación relativa del Ministerio de Hacienda en el presupuesto. La deuda pública interna protagonizó un papel sin precedentes; los títulos TES B se colocaron en condiciones de mercado, dejando atrás una larga tradición de colocaciones forzosas en los portafolios de las empresas y de los bancos. Además, dadas las circunstancias cambiarias de la época, se promovió la sustitución de deuda externa por deuda interna; y en tales magnitudes que, para 1996, el valor de la deuda pública interna llegó a igualar el de la deuda externa, cuando un lustro antes, apenas representaba un 20% del total<sup>61</sup>. Para el cambio de siglo, las dos deudas crecían en tándem, y el peso de su servicio se hacía más evidente en la composición del presupuesto nacional.

Cuadro 6  
Indicadores macroeconómicos y presupuestales, 1987-2000

Años	Variación PIB real (%) 1994-100	Inflación	Gasto presupuestado (miles de millones \$)	Presupuesto Hacienda Ordinario (%)	Presupuesto Hacienda Deuda (%)	Presupuesto Guerra (%)	Presupuesto Obras Públicas (%)	Presupuesto Educación (%)	Presupuesto Salud (%)	Crecimiento gasto real ejecutado (%)
1987	5,4	23,4	972,9	12,5	24,7	11,4	6,7	16,6	4,4	4,4
1988	4,1	27,8	1.239,4	11,4	28,2	11,9	5,7	17,4	4,4	6,9
1989	3,4	24,7	1.878,8	12,0	28,2	12,0	5,0	15,1	4,3	9,9
1990	4,3	28,2	2.154,1	16,3	30,9	14,7	1,0	17,0	5,6	8,5
1991	2,4	26,1	2.632,8	19,4	29,5	13,9	0,5	16,7	5,6	11,5
1992	4,4	23,0	4.054,2	28,4	24,2	12,6	1,0	16,6	4,6	35,6
1993	5,7	23,9	6.408,9	20,8	28,5	14,3	0,9	15,6	5,0	-16,9
1994	5,2	25,6	10.378,2	23,4	33,3	13,0	1,1	11,5	5,3	17,6
1995	5,2	18,9	12.198,8	20,7	21,8	14,9	1,1	15,3	7,1	5,8
1996	2,1	16,9	17.267,3	19,0	28,6	14,0	1,0	13,5	6,6	24,7
1997	3,4	16,8	22.248,3	15,2	32,3	15,1	0,9	13,6	7,2	-1,5
1998	0,6	14,8	38.661,2	11,4	30,8	13,0	6,2	12,4	6,8	-9,0
1999	-4,2	12,6	45.306,4	13,5	32,0	12,6	4,0	10,0	6,4	-1,6
2000	2,9	12,1	39.728,3	27,8	38,5	11,4	0,7	4,5	2,0	4,3

Fuente: ibíd., cuadro 4.

<sup>60</sup> Sobre el crecimiento de las finanzas públicas entre los ochenta y los noventa, ver Fernández D. (1994).

<sup>61</sup> Contraloría General de la República, *La situación de las finanzas del Estado*, 1997, Anexo estadístico, cuadro 4.1.

El cambio de siglo sorprendió a la economía en una de las coyunturas más difíciles de este período histórico; el producto decreció en 1999, y el quiebre hacia abajo de la inflación sólo se produjo con la desaceleración pronunciada del crecimiento. El gasto público real se contrajo continuamente entre 1997 y 1999. Los últimos tramos del desvanecimiento de la inversión como actividad del gobierno se vivieron en los noventa (gráfica 11). De ser en los ochenta mayor del 30% del gasto real sin intereses, pasó a menos del 20% a mediados de los noventa, y a fin de siglo representaba menos del 10%. El predominio presupuestal de Hacienda se acentuó en los noventa, de modo que en toda la década fue en promedio superior al 50%, seguido por los gastos en administración (justicia y defensa, entre otros), con un 20% en promedio, y gasto social (educación y salud), con otro 20%.

En esta sección, la narración discurrió en torno de grandes episodios de la experiencia macroeconómica de las últimas ocho décadas que sirvieron de marco al manejo presupuestal del gobierno. La presentación panorámica de la sección anterior y la descripción de la ejecución presupuestal de esta sección ilustran que el gasto del gobierno nacional creció durante varias décadas –hasta los sesenta– al ritmo de la economía como un todo, y luego a un ritmo promedio superior al de la economía. Ese crecimiento resultó más de “empujones” en el gasto en períodos específicos que de un crecimiento monótono a una tasa mayor que la del producto. En algunas ocasiones, los “empujones” fueron producidos o alimentados por choques externos, o por compromisos del gasto público que en el lenguaje de Adolph Wagner corresponderían a “la presión por el progreso social”. En la sección siguiente, el énfasis recae en la relación de largo plazo entre el crecimiento del producto per cápita como expresión del crecimiento económico y el tamaño del gasto público como proporción del PIB. La guía será una de las interpretaciones que la literatura fiscal ha dado a la Ley de Wagner, según la cual la demanda de bienes satisfecha por el gasto público se caracteriza por una elevada elasticidad con respecto al ingreso<sup>62</sup>.

## **CRECIMIENTO Y GASTO PÚBLICO. COMPORTAMIENTO ESTADÍSTICO**

### **LOS ENFOQUES**

Desde mediados del siglo XIX floreció una variedad de hipótesis para explicar el ascenso en la participación del Estado en la economía.

<sup>62</sup> Elasticidad-ingreso de la demanda cercana a uno o mayor que uno.

Unas de carácter normativo, otras de naturaleza histórica<sup>63</sup>. Autores como Lorenz von Stein, Rudolf Goldscheid y Adolph Wagner estudiaron algunas experiencias históricas que habrían incidido en el crecimiento relativo del Estado. Von Stein (1885) estudió la intervención del Estado en la economía en el contexto de los modernos Estados constitucionales, creados en virtud de la elección libre de los ciudadanos, a través de los cuales se satisfacerían ciertas aspiraciones sociales. Para Goldscheid (1925), el Estado, y en particular las instituciones fiscales, no son independientes de los intereses de los grupos económicos en conflicto; en su interpretación, la pregunta relevante no es si una política fiscal es eficiente, sino por qué una sociedad elige una determinada política fiscal. Una nueva generación de autores que surgió durante la segunda posguerra se interesó por los determinantes históricos de la expansión del gasto público; en el marco marxista, la relacionaron con la necesidad del sistema capitalista avanzado de superar sus crisis periódicas<sup>64</sup>.

En una serie de contribuciones, el economista Adolph Wagner (1835-1917) postuló la que convino en apellidar “ley de expansión creciente de las actividades públicas, y en particular de las actividades estatales” (Wagner 1883, 8). Dicha expansión sería resultado de presiones originadas en el “progreso social”. En sus palabras, “resultado de la observación empírica en países en progreso, al menos en nuestra civilización europea occidental; su explicación, justificación y causa es la presión por el progreso social y los cambios resultantes en las esferas relativas de la economía privada y pública” (ibíd.). Algunos cultores de la literatura acerca del crecimiento del gobierno han encontrado en Wagner una teoría coherente; el “progreso social”, entendido como la transformación de antiguas sociedades agrarias en sociedades urbanas, lleva al surgimiento de nuevos roles para el gobierno. Otros se han ocupado más de lo que Wagner llamó “el balance entre necesidades fiscales y el ingreso nacional” (ibíd.); y, desde esta perspectiva, han

<sup>63</sup> Las de carácter normativo pueden referirse a las tradiciones que se derivaron de las máximas tributarias de Adam Smith en *La Riqueza de las Naciones*; la primera de ellas establecía: “Los miembros de un estado deben contribuir al sostenimiento del gobierno, tan aproximadamente como sea posible, en proporción a sus respectivas habilidades; o sea, en proporción al ingreso del que disfrutan bajo la protección del Estado” (Smith, 1776, 371). Esta máxima es el origen de las discusiones modernas sobre la capacidad de pago (habilidades respectivas) y sobre el principio del beneficio (ingreso del que se disfruta) (Musgrave, 1987). Musgrave y Peacock estudian estos temas desde una perspectiva histórica en su introducción al libro *Classics in the Theory of Public Finance* (1964).

<sup>64</sup> Un texto clásico es el de Baran y Sweezy (1969, cap. VI). Una síntesis del enfoque marxista del gasto público en comparación con el análisis neoclásico se encuentra en Foley (1978).



explorado la hipótesis de que el gasto gubernamental gana participación en la economía porque los bienes y servicios que ofrece el gobierno tienen una elasticidad ingreso de la demanda mayor que cero, o inclusive mayor que uno<sup>65</sup>. Y otros se han interesado más en las contribuciones de Wagner al “socialismo de Estado”, quien junto con Gustav Schmoller concibió “una economía nacional en la que el Estado desempeñaría el papel de núcleo o fuerza de asociación” (García, 1948, 41; Schnerb, 1969, 296).

En un estudio de los determinantes del crecimiento del gasto público en el Reino Unido, Peacock y Wiseman (1961) encontraron que en el período 1890-1955, en vez de un crecimiento secular del gasto público que reflejaría el crecimiento de la economía, *à la Wagner*, la curva ascendente del gasto dependía de la existencia de períodos con fuertes incrementos de los niveles de gasto, alternados con otros, en los que se conservaban los niveles de gasto alcanzados durante el último de crecimiento extraordinario. El motivo principal de los aumentos fuertes del gasto, a los que llaman *desplazamientos*, serían las guerras, al menos en la historia del Reino Unido. Terminadas las confrontaciones o las crisis extremas, los contribuyentes estarían dispuestos a mantener un nivel superior de gasto público y tributación. Una idea semejante a la de Peacock y Wiseman fue planteada por Hicks en relación con la historia de las finanzas públicas en Europa<sup>66</sup>.

En el campo de la economía política han surgido diversas hipótesis sobre el crecimiento del gasto público, como las que explican el crecimiento de las transferencias gubernamentales mediante el modelo del votante mediano; las que destacan la influencia de los grupos de interés en la asignación presupuestal, cuyo financiamiento se reparte entre los contribuyentes; las que realzan la presencia de *ilusión fiscal* en los regímenes de tributación; y las que detectan ciclos económico-políticos en los regímenes representativos<sup>67</sup>.

Diversos textos de economía pública se refieren a la creciente participación del gasto público en el PIB durante el siglo XX como un hecho característico (*stylized fact*)<sup>68</sup>, y dan énfasis al comportamiento del gasto público en el largo plazo, en relación con el producto de la

<sup>65</sup> Para una síntesis de estas interpretaciones y sus desarrollos empíricos, ver Lybeck (1988).

<sup>66</sup> En su discusión de cómo se formaron históricamente las finanzas del soberano, él señala: “Pero el problema no estriba únicamente en una tendencia creciente a largo plazo del gasto público. El crecimiento no era regular y paulatino; procedía a saltos: era inevitable que hubiese emergencias, de las cuales la guerra era la más importante, pero no la única” (Hicks, 1974, 78).

<sup>67</sup> Lybeck (1988) y Borcharding (1985).

<sup>68</sup> Por ejemplo, Musgrave y Musgrave (1992, cap. 8), Atkinson y Stiglitz (1980, 326) y Rosen (2002, 126 y 127).

economía. En forma complementaria, una serie de trabajos empíricos ha sometido a pruebas estadísticas el comportamiento del gasto público. Ha recibido especial atención la hipótesis de Wagner que postula una elasticidad ingreso de la demanda de gasto público mayor que cero o uno, con resultados conflictivos<sup>69</sup>.

Las descripciones del manejo del gasto y la ejecución presupuestal de la sección anterior probablemente darían algún respaldo a las hipótesis que se comentan en esta sección. Pero dado el tipo de información disponible, una hipótesis que se puede someter a la verificación estadística es aquella que sugiere que la demanda de bienes y servicios producidos por el Estado es elástica con respecto al ingreso y que, por tanto, debe aumentar a medida que crece la economía.

#### LAS PRUEBAS ESTADÍSTICAS

La relación de largo plazo entre el gasto público y el progreso de la economía, enunciada por Wagner, puede expresarse así:

$$g = f(y) \quad (1)$$

donde

$g$  = Gasto del gobierno central sin intereses/ Producto de la economía,  
 $y$  = Producto real de la economía/Población

La ecuación (1) se puede escribir como

$$g_t = ay^b \tau_t \quad (2)$$

o como

$$\ln g_t = \ln a + b \ln y_t + \ln \tau_t \quad (3)$$

donde  $\tau_t$  es un término de error,  $a$  es una constante, y  $t$  es un subíndice de tiempo<sup>70</sup>.

<sup>69</sup> Estudios comparativos de amplias muestras de países, como los de Cameron (1978) y Thornton (1998), son ejemplos de resultados opuestos acerca de la ley de Wagner.

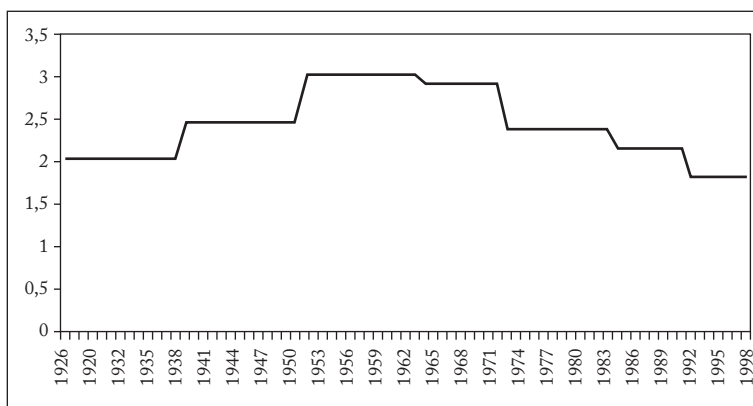
<sup>70</sup> Ecuaciones como la (2) y la (3) son empleadas por Borcharding (1985) en su análisis descriptivo del gasto público en los Estados Unidos en el siglo XX, y por Islam (2001) en su estudio econométrico de la Ley de Wagner aplicado a los Estados Unidos para el período 1929-1966 (cifras anuales).



La evolución de  $g$  ya se describió en la gráfica 7; y reúne la evolución agregada del producto y la evolución de la población, mencionada en secciones anteriores. La gráfica 14 muestra las tasas medias de crecimiento de la población en el período de estudio.

Gráfica 14

Tasa de crecimiento de la población, 1925-2003



Fuente: Flórez (2000) y Greco (2002, Anexo estadístico).

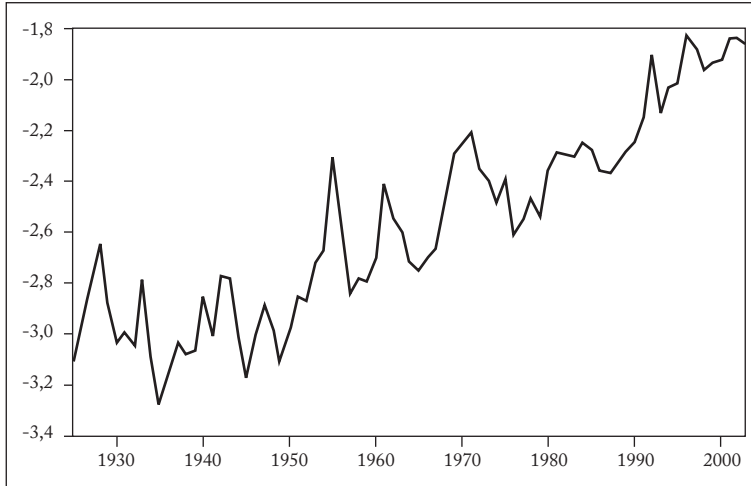
## Propiedades de las series utilizadas

### *Estadística descriptiva*

Las gráficas 15 y 16 presentan la evolución de las series en forma logarítmica de los gastos del gobierno nacional sin intereses como proporción del PIB y del PIB real por habitante, en el período 1925-2003. En el cuadro 7 se recogen varias medidas que describen las series mencionadas.

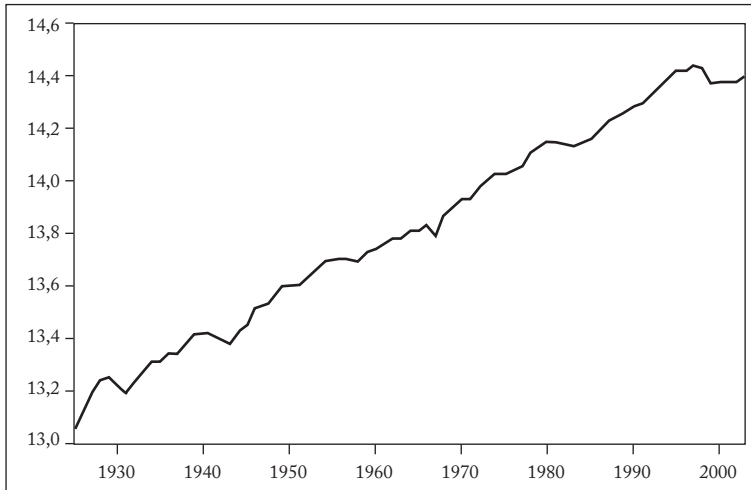
Las estadísticas del cuadro 7 sugieren que las series siguen de cerca una distribución normal. En ambas, los valores de la media y de la mediana son prácticamente iguales, y la simetría es muy cercana a cero. Las medidas de curtosis son menores de 3, valor correspondiente a la distribución normal, de modo que las colas de las distribuciones son menos abultadas que en el caso de la normal. La prueba de Jarque-Bera ratifica que las dos series se aproximan a una distribución normal; como los valores de la prueba son inferiores al valor crítico de la distribución chi cuadrado (5,99, al nivel de significancia del 5% con dos grados de libertad), no se puede rechazar la hipótesis de que las series son aproximadamente normales.

Gráfica 15  
Gastos del gobierno como proporción del PIB, 1925-2003  
(Logaritmos)



Fuente: datos originales: *ibíd.*, gráfica 7.

Gráfica 16  
PIB real por habitante, 1925-2003  
(Logaritmos)



Fuente: datos originales: *ibíd.*, gráficas 1 y 14.

Cuadro 7  
 Estadística descriptiva  
 Gastos del gobierno como proporción del PIB y PIB real per cápita  
 (Logaritmos)

	Gastos del gobierno como proporción del PIB	PIB real per cápita
Media	-2,5668	13,87
Mediana	-2,6152	13,78
Máximo	-1,8175	14,44
Mínimo	-3,2906	13,04
Desviación estándar	0,3935	0,4012
Curtosis	0,2279	-0,0581
Simetría	2,0318	1,7876
Prueba de Jarque-Bera	3,7697	4,8828
Observaciones	79	79

### *Orden de integración de las series*

El cuadro 8 presenta las pruebas de integración de las dos series. La prueba de razón de verosimilitud indica que dichas variables son no estacionarias en sus niveles. Así, para estudiar la relación entre los gastos del gobierno como proporción del PIB y el PIB real por habitante se debe recurrir a las técnicas de cointegración. En el caso de las variables en diferencias, las pruebas rechazan la presencia de raíces unitarias.

### *Vectores autorregresivos*

De acuerdo con el enfoque que propuso Sims (1980), la estructura dinámica de un modelo económico se puede obtener a partir de las series estadísticas, en particular, a partir de los vectores autorregresivos (VAR). Si no se incluye alguna restricción, se supone que las variables en estudio son endógenas. Además, se debe establecer el número máximo de rezagos requeridos para incorporar los efectos de cada variable sobre las demás. Basados en el valor del logaritmo de la función de verosimilitud, el Criterio de Información de Akaike (AIC) y el Criterio de Schwartz (SC) ayudan a establecer el máximo de rezagos que se han de incluir en un VAR; la especificación escogida será la que arroje el menor valor de AIC y SC. En el cuadro 9 se presentan los valores de esos criterios para varios intervalos de rezagos. Como se colige de la información, se adopta un máximo de dos rezagos.

## Cuadro 8

## Pruebas de integración

## Gastos del gobierno como proporción del PIB y PIB real per cápita

## A. Prueba de estacionariedad de las variables en niveles

Prueba de Razón de Verosimilitud [chi cuadrado (p-r)]				
Rango	Grados de libertad	Prueba chi cuadrado (5%)	log(PIB/Pob)	logG/PIB
1	1	3,84	14,48	14,80
Valores P			0,00	0,00

En esta prueba se tiene como hipótesis nula la estacionariedad de las series; como los valores calculados exceden ampliamente al valor crítico, al nivel de significancia del 5%, se puede afirmar que las series analizadas son no estacionarias,

## B. Pruebas para las variables en diferencias (con intercepto)

1, ADF	Estadístico t	Valor crítico	Rechaza o no rechaza Ho
dlogPIB/Pobl	-7,729	-3,517	Rechaza
dlogGasto/PIB	-9,733	-3,517	Rechaza
2, PP			
dlogPIB/Pobl	-7,997	-3,517	Rechaza
dlogGasto/PIB	-13,79	-3,517	Rechaza
3, KPSS			
dlogPIB/Pobl	0,2162	0,739	No rechaza
dlogGasto/PIB	0,1202	0,7390	No rechaza

ADF: Prueba de Dickey y Fuller aumentada (1979)

PP: Prueba de Phillips y Perron (1988)

KPSS: Prueba de Kwiatkowski, D., Phillips, P., Schmidt, P. y Shin, Y. (1992)

Ho: Hipótesis nula. En el caso de las pruebas ADF y PP la hipótesis nula consiste en que la serie en cuestión tiene una raíz unitaria; en el caso de la prueba KPSS, la hipótesis nula sostiene que la serie en estudio es estacionaria.

## Cuadro 9

## Determinación del número de rezagos en los vectores autorregresivos. Criterios de información

Intervalos de rezagos	Criterio de Akaike	Criterio de Schwartz	Función de verosimilitud
Entre 0 y 1	0,309	0,369	-10,23
Entre 1 y 2	-5,597	-5,293	225,48
Entre 2 y 3	-4,508	-4,201	181,3
Entre 3 y 4	-4,168	-4,168	166,3

## Evolución conjunta del producto per cápita y de la participación del gasto público en la economía durante las ocho últimas décadas

*¿Preceden los cambios en el PIB por habitante a los cambios en el gasto público como proporción del PIB?*

Las descripciones históricas de las primeras secciones sugieren que con el crecimiento de la economía desde las primeras décadas del siglo XX también creció el gasto público, por los nuevos compromisos que asumió el presupuesto nacional. En términos estadísticos se puede preguntar si el crecimiento económico que refleja la serie del PIB por habitante se puede interpretar como *causa* de la expansión del gasto público como proporción del PIB, en el sentido de que cambios en la primera variable *preceden* y ayudan a *predecir* cambios en la segunda. Este es el propósito de las pruebas estadísticas de Granger y Sims (Sims, 1972)<sup>71</sup>.

En el cuadro 10 se registran los resultados de las pruebas mencionadas, que llevan a rechazar la hipótesis de que la evolución del PIB per cápita no ayudaría a predecir la evolución del gasto público como proporción del PIB. En cambio, indican una relación fuerte entre las dos variables, y que la evolución de la economía serviría para anticipar la evolución del gasto público.

Cuadro 10  
Pruebas de causalidad de Granger y Sims, 1925-2003

Hipótesis nula	Observaciones	Estadístico F	Probabilidad
Primera. El PIB real per cápita no causa en el sentido de Granger al gasto público como proporción del PIB	77	9,050 V.C. 3,15	0,0003
Segunda. El gasto público como proporción del PIB no causa en el sentido de Granger al PIB real per cápita	77	1,259	0,2901

*¿Existe una relación de equilibrio de largo plazo entre las dos series durante el período en estudio?*

Las descripciones históricas sugieren que las dos series en consideración evolucionan conjuntamente a lo largo del tiempo. Según la metodología de Engle y Granger (1987) entre ambas series podría haber *cointegración*, pues si bien cada una de ellas es no estacionaria, su *combinación lineal* podría serlo. La relación de equilibrio de largo

<sup>71</sup> Para una revisión crítica de la causalidad de Granger y Sims, ver Hoover (1990, cap. 8).

plazo se puede estimar mediante una regresión de mínimos cuadrados ordinarios (MCO) entre las dos variables. En el cuadro 11 se presentan los resultados correspondientes; la constante (-14,82) y la pendiente (0,89) son los parámetros de cointegración.

#### Cuadro 11

Prueba de cointegración de Engel y Granger, 1925-2003

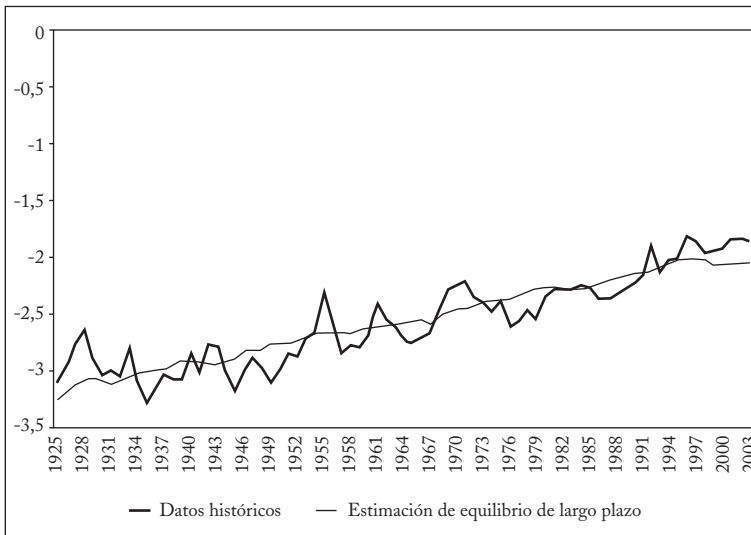
Variable dependiente: Gasto público como proporción del PIB  
(Logaritmos)

	Coefficiente estimado	Error estándar	Estadístico t	Probabilidad
Constante	-14,820	0,660	-22,438	0,000
PIB real per cápita (logaritmos)	0,886	0,047	18,560	0,000

Prueba de Durbin-Watson: DW=0,765, valor crítico al 1%: 0,511. Engle y Granger (1987, 269). R cuadrado: 0,817. Suma de residuos al cuadrado: 2,207. Estadístico F: 344,47. Probabilidad (estadístico F): 0,00.

#### Gráfica 17

Gasto público como proporción del PIB y PIB per cápita, 1925-2003  
Relación de largo plazo estimada  
(Logaritmos)



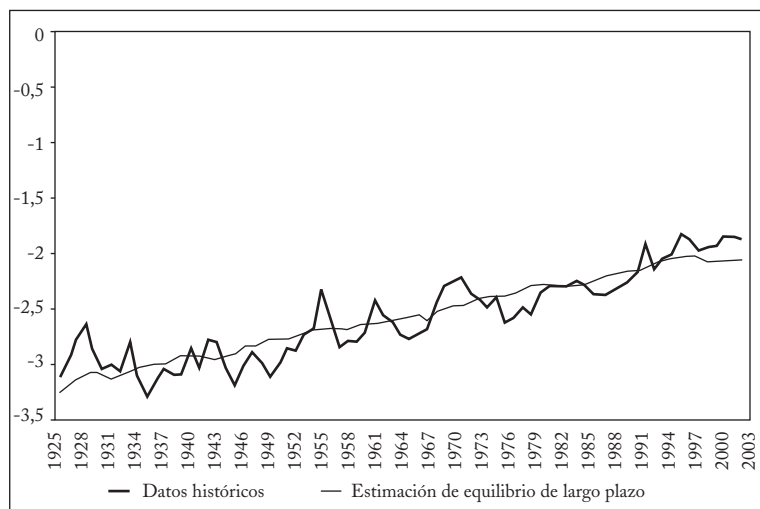
Fuentes: gasto público (% PIB): *ibíd.*, gráfica 7; PIB per cápita: *ibíd.*, gráfica 16; gráfica de la relación de equilibrio de largo plazo: cuadro 11.

La gráfica 17 muestra la trayectoria de la relación de equilibrio de largo plazo entre ambas variables, y la gráfica 18 la evolución de los residuos estimados, o sea, de las desviaciones de los datos históricos

(en logaritmos) con respecto a la relación de equilibrio de largo plazo. Se puede demostrar que la distribución de los residuos sigue aproximadamente una distribución normal; la simetría es cercana a cero, la curtosis cercana a 3 y la prueba conjunta de Jarque-Bera no es significativamente diferente de cero al nivel de significancia del 5%.

### Gráfica 18

Gasto público como proporción del PIB y PIB per cápita, 1925-2003  
Residuos estimados con respecto al equilibrio de largo plazo  
(Logaritmos)



La trayectoria de los residuos estimados sugiere una dependencia temporal entre sus valores a lo largo del tiempo; también se advierte la alternancia de períodos caracterizados por errores relativamente grandes y períodos con errores relativamente pequeños. Los correlogramas (que no se muestran) ilustran el caso de dependencia temporal; en la gráfica de la función de autocorrelación se observa que el valor de los residuos en el período  $t-1$  está correlacionado con el valor de los residuos en el período  $t$ , ya que dichos valores exceden al valor crítico para probar la existencia de independencia al nivel del 5%<sup>72</sup>. La función de autocorrelación parcial confirma la existencia de una dependencia de primer orden<sup>73</sup>.

<sup>72</sup> Los valores críticos para un nivel de significancia del 5% están dados por  $\pm 2/\sqrt{N}$ , donde  $N$  es el número de observaciones. En este caso, para  $N=79$ , los valores críticos son  $\pm 0,225$ .

<sup>73</sup> Las pruebas usuales de autocorrelación confirman su presencia en la serie de residuos estimados. La prueba de Breusch-Godfrey con diferentes rezagos arroja valores del estadístico  $F$  muy superiores a los valores críticos correspondientes;

Para confirmar que hay cointegración entre las variables es necesario constatar que la serie de los residuos estimados es estacionaria. Los correlogramas de residuos sugieren que dicha serie es estacionaria: a medida que los rezagos aumentan, los valores de la función de autocorrelación se precipitan, y a partir del cuarto rezago los valores de autocorrelación son muy cercanos a cero. La prueba de Durbin-Watson arroja un resultado (0,77) que permite rechazar la hipótesis de no cointegración al nivel de significancia del 1%. Finalmente, en el cuadro 12 se presentan varias pruebas estadísticas que corroboran que la serie de residuos estimados es estacionaria, y que por lo tanto existe cointegración entre el gasto público como proporción del PIB y el PIB real per cápita para el período en estudio; dada la presencia de autocorrelación en los residuos estimados, es necesario acudir a pruebas que tengan en cuenta dicha característica de la serie en cuestión.

#### Cuadro 12

Gasto público como proporción del PIB y PIB per cápita, 1925-2003

Residuos estimados con respecto al equilibrio de largo plazo

Prueba de raíces unitarias

	Estadístico t	Valor crítico (1%)	Valor crítico (1%)	Rechaza o no rechaza
			Engle y Yoo	H <sub>0</sub>
ADF	-4,230	-3,517	-3,730	Rechaza
PP	-4,225	-3,517		Rechaza
KPSS	0,141	0,739		No rechaza

Nota: pruebas con intercepto. En las pruebas ADF y PP la hipótesis nula considera que la serie es no estacionaria. En la prueba KPSS, la hipótesis nula considera que la serie es estacionaria.

#### *Cointegración, corrección de errores y exogeneidad débil*

El hecho de haber encontrado una relación de equilibrio de largo plazo entre las dos variables no significa que no puedan estar transitoriamente por fuera del equilibrio. En este caso, el PIB real per cápita y el gasto gubernamental como proporción del PIB han evolucionado de tal manera que sus series se pueden calificar como no estacionarias; pero su evolución ha estado acompañada por fuerzas surgidas en situaciones de desequilibrio que han tendido a restaurar su evolución conjunta.

por ejemplo, para dos rezagos, el estadístico F (2, 75) es 22,5 y el valor crítico, 3,15, de modo que se rechaza la hipótesis nula de no autocorrelación. En cuanto a la volatilidad variable de los errores, la prueba del multiplicador de Lagrange para la evaluación de errores tipo ARCH, de la forma NR2, arroja un resultado suficientemente bajo para concluir que no hay efectos ARCH.



## Cuadro 13

## Pruebas de cointegración

## Rango, términos de corrección de errores y exogeneidad débil

**A. Información básica**

Series endógenas:

Gasto público como porcentaje del PIB

PIB real por habitante

Muestra efectiva: 1928-2003

Número de observaciones: 76

Serie determinística:

Constante sin restricciones

Intervalo de rezagos (en primeras diferencias): 1 a 2

**B. Pruebas para la determinación del rango de cointegración**

Hipótesis nula Ho: r	Valores propios	Estadístico de la traza	V.C. 5%	Estadístico valor propio máximo	V.C. 5 %
r = 0	0,1940	17,62	15,49	16,39	14,26
r ≤ 1	0,0162	1,24	3,84	1,24	3,84

La prueba de la traza y la prueba del valor propio máximo sugieren la existencia de una ecuación de cointegración al nivel de significancia del 5%. Los valores críticos (V.C.) se deben a Mackinnon-Haugh-Michelis (1999), que son empleados por EViews.

**C. Coeficientes (normalizados) para la ecuación de cointegración**

Variables en logaritmos

Gasto público (% PIB): 1,00

PIB real per cápita: -0,951 (error estándar: 0,087)

**D. Ecuación de cointegración**

Gasto público (% PIB) = -15.71 + 0.95 PIB real por persona

**E. Coeficientes de velocidad de ajuste**

Primeras diferencias de las variables en logaritmos

Gasto público (% PIB): -0,448 (error estándar: 0,111)

PIB real per cápita: -0,012 (error estándar: 0,0214)

**F. Prueba de exogeneidad débil (variables en logaritmos)**

Rango	Grados de libertad	Gasto público (% PIB)	PIB real por cabeza	Valor crítico al 5% (²)
1	1	14,61	0,35	3,84

Nota: La hipótesis nula, Ho, consiste en que las variables analizadas se caracterizan por exogeneidad débil. La prueba se distribuye asintóticamente como la distribución Chi cuadrado.

La circunstancia de que no siempre se alcance el equilibrio de largo plazo se puede formalizar como un *error* con respecto al equilibrio. Por ello se han diseñado modelos que involucran uno o más términos de corrección de errores<sup>74</sup>. De acuerdo con la metodología de Engle y Granger (1987), dado que existe cointegración entre las variables, los residuos de la regresión de equilibrio se emplean para estimar un modelo de corrección de errores. En términos de Johansen (1988), la estimación de la dinámica de corto plazo, de transición al equilibrio de largo plazo de la gráfica 17, puede ser simultánea a la determinación de la relación de equilibrio de largo plazo.

El cuadro 13 recoge los principales resultados de la aplicación del método de Johansen (1988). Las pruebas para determinar el rango de cointegración confirman la existencia de un vector de cointegración único en el sistema de vectores autorregresivos conformado por las dos variables endógenas<sup>75</sup>. En la ecuación de cointegración, el parámetro estimado del PIB por habitante es positivo, cercano a uno y poco mayor que el parámetro estimado del cuadro 11. En cuanto a la dinámica de corto plazo, el parámetro estimado de la velocidad de ajuste hacia el equilibrio de largo plazo sugiere que cerca del 45% de una desviación con respecto a dicho equilibrio se podría corregir en un año<sup>76</sup>.

Por último, el cuadro 13 recoge los resultados de las pruebas de exogeneidad débil, que rechazan esa hipótesis en el caso del gasto público como fracción del PIB, pero no en el del PIB real per cápita. La lectura conjunta de las pruebas de Granger y Sims y de exogeneidad débil refuerza la idea de que existe una *prioridad causal* entre dichas variables, cuya dirección iría del PIB real por habitante al gasto público como proporción del tamaño de la economía, y no al contrario.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

1. Agudelo, H. *Cuatro etapas de la inflación en Colombia*, Bogotá, Tercer Mundo, 1967.

<sup>74</sup> A la manera de Davidson et al. (1978), estos modelos incorporan información sobre el equilibrio de largo plazo (con las variables en niveles) e información de la estructura dinámica de las series (con las variables en diferencias, como en los modelos ARIMA).

<sup>75</sup> En el método de Johansen todas las variables se consideran endógenas, de modo que cada una se exprese como una función lineal de los valores rezagados de sí misma y de las demás.

<sup>76</sup> Para Estados Unidos, en el período 1929-1996, Islam (2001) encuentra que el parámetro estimado del PIB per cápita es positivo pero claramente menor que 1 (0,42); en relación con la velocidad de ajuste, el parámetro estimado (47%) es muy similar al que se estimó para Colombia en este trabajo.

2. Alviar, O. y F. Rojas. *Elementos de Finanzas Públicas en Colombia*, Bogotá, Temis, 1985.
3. Araujo, A. Memoria de Hacienda. 1943.
4. Arrow, K. y T. Scitovsky, eds. *La economía del bienestar*, México, Fondo de Cultura Económica, 1974.
5. Atkinson, A. y J. Stiglitz. *Lectures on Public Economics*, New York, McGraw-Hill, 1980.
6. Avella, M. "Antecedentes históricos de la deuda colombiana. La renegociación de la deuda externa de Colombia en los 1930 y 1940. Segunda Ronda: 1938-1942", *Borradores de Economía* 293, 2004a.
7. Avella, M. "Antecedentes históricos de la deuda colombiana. El papel de la deuda pública interna bajo escenarios macroeconómicos alternativos durante la Segunda Guerra Mundial", *Borradores de Economía* 316, 2004b.
8. Avella, M. "Antecedentes históricos de la deuda colombiana. Introducción panorámica acerca del manejo de la deuda pública en Colombia durante la posguerra, 1950-1970", *Borradores de Economía* 317, 2004c.
9. Avella, M. "El acceso de Colombia al financiamiento externo durante el siglo XX", J. Robinson y M. Urrutia, eds., *Economía colombiana del siglo XX: un análisis cuantitativo*, Bogotá, Fondo de Cultura Económica y Banco de la República, 2007.
10. Avella, M. "En búsqueda de la estabilidad monetaria y fiscal. Una perspectiva histórica a partir del legado de Edwin W. Kemmerer", *Economía Colombiana* 298, 2003, pp. 29-37.
11. Bai, J. y P. Perron. "Computation and Analysis of Multiple Structural Change Models", *Journal of Applied Econometrics* 18, 2003.
12. Banco de la República. "Principales indicadores económicos, 1923-1997", Bogotá, s.f.
13. Baran, P. y P. Sweezy. *El capital monopolista*, México, Siglo XXI, 1969.
14. Bejarano, J. A. "El despegue cafetero (1920-1928)", *Historia económica de Colombia*, Bogotá, Planeta y Fedesarrollo, 2007.
15. Borcharding, T. E. "The Causes of Government Expenditure Growth: A Survey of the U.S. Evidence", *Journal of Public Economics* 28, 1985.
16. Botero de los Ríos, G. "Cuenta especial de cambios", *Revista del Banco de la República*, 1967.
17. Breit, W. y H. Hochman, eds., *Microeconomía*, México, Interamericana, 1973.
18. Buiter, W. H. "A Guide to Public Sector Debt and Deficits", *Economic Policy, A European Forum* 1, 1985.
19. Bulacio, J. M. *La Ley de Wagner y el gasto público en Argentina*, Tucumán, Universidad Nacional de Tucumán, 2000.
20. Caballero A., C., comp. *La pasión de gobernar. La administración Betancur diez años después*, Bogotá, Anif y Tercer Mundo, 1997.
21. Caballero A., C. "Carlos Lleras Restrepo: un hombre de Estado", conferencia dictada en la Escuela de Gobierno "Alberto Lleras Camargo", 2008.
22. Caballero A., C. y M. Urrutia. *Historia del sector financiero colombiano en el siglo XX*, Bogotá, Asobancaria y Norma, 2006.

23. Cameron, D. R. "The Expansion of the Public Economy: A Comparative Analysis", *The American Political Science Review* 72, 1978.
24. Cano M., A. "Antecedentes constitucionales y legales de la planeación en Colombia", H. Gómez y E. Wiesner, eds., *Lecturas sobre desarrollo económico colombiano. En honor de Álvaro López Toro*, Bogotá, Fedesarrollo, 1974.
25. Castro, J. *Constitución Política de Colombia, Concordancias, referencias históricas, índices y compilación*, Bogotá, Fundación Friedrich Naumann y Oveja Negra, 1982.
26. Constaín, A. *Finanzas*, Barcelona, Imprenta Clarasó, 1934.
27. Contraloría General de la República. *Informe financiero del Contralor*, Bogotá.
28. Cruz, A. *Finanzas públicas*, Bogotá, Ediciones Lerner, 1968.
29. Cuéllar, M. M. "Elementos generales de la política económica", M. Deas y C. Ossa, coords., *El gobierno Barco: política, economía y desarrollo social en Colombia 1986-1990*, Bogotá, Fedesarrollo, 1994.
30. Currie, L. "Una charla", conferencia, Bogotá, 31 de agosto, 1979.
31. DANE. *El Sector Público Colombiano 1970-1983*, Bogotá, 1986.
32. Davidson D., H.; D. Srba y S. Yeo. "Econometric Modeling of the Aggregate Time Series Relationship between Consumers' Expenditure and Income in the UK", *Economic Journal* 88, 1978.
33. Deas, M. y C. Ossa, coords. *El gobierno Barco, Política, economía y desarrollo social en Colombia 1986-1990*, Bogotá, Fedesarrollo, 1994.
34. Dewey, D. *Financial History of the United States*, London and Bombay, Longmans Green and Co., 1903.
35. Díaz A., C. F. *Foreign Trade Regimes and Economic Development: Colombia*, New York, National Bureau of Economic Research, 1976.
36. Dickey, D. A. y W. Fuller. "Likelihood Ratio Statistics for Autoregressive Time Series with a Unit Root", *Econometrica* 49, 1981.
37. Engle, R. y C. Granger. "Cointegration and Error Correction: Representation, Estimation and Testing", *Econometrica* 55, 1987.
38. Fainboim, I. y C. Rodríguez. "El desarrollo de la infraestructura en Colombia en la década de los noventa", *Serie Reformas Económicas* 51, 2000.
39. Ferguson, N. *Dinero y poder en el mundo moderno, 1700-2000*, Madrid, Taurus, 2001.
40. Fernández D., E. "Evolución de la política fiscal en Colombia en las décadas de los ochenta y noventa", *Gestión económica estatal de los 80's. Del ajuste al cambio institucional*, Bogotá, Universidad Nacional de Colombia, 1994.
41. Fernández R., J. "La política macroeconómica en el gobierno Barco", M. Deas y C. Ossa, coords., *El gobierno Barco: política, economía y desarrollo social en Colombia 1986-1990*, Bogotá, Fedesarrollo, 1994.
42. Flórez N., C. E. *Las transformaciones sociodemográficas en Colombia durante el siglo XX*, Bogotá, Tercer Mundo y Banco de la República, 2000.
43. Flórez, L. *Colombia. Gestión económica estatal de los 80's. Del ajuste al cambio institucional*, Bogotá, Universidad Nacional de Colombia, 1994.
44. Flórez, L. "El sector externo en los ciclos de la economía colombiana", *Cuadernos Colombianos* 3, 1974.

45. Foley, D. "State Expenditure from a Marxist Perspective", *Journal of Public Economics* 9, 1978.
46. Fondo Monetario Internacional. *Estadísticas financieras internacionales*, Anuarios, Washington.
47. Fondo Monetario Internacional. *Staff Report and Recommendations, Consultations with Colombia*, 1963 y 1965.
48. Garay, L. J. *El manejo de la deuda externa de Colombia*, Bogotá, Fescol y Cerec, 1991.
49. García N., A. *Bases de la economía contemporánea*, 1948, Bogotá, Plaza & Janés, 1984.
50. Goldscheid, R. "A Sociological Approach to Problems of Public Finance", 1925, R. Musgrave y A. Peacock, eds., *Classics in the Theory of Public Finance*, London, MacMillan, 1994.
51. Gómez, H. y E. Wiesner, eds. *Lecturas sobre desarrollo económico colombiano. En honor de Álvaro López Toro*, Bogotá, Fedesarrollo, 1974.
52. Grupo de Estudios del Crecimiento Económico del Banco de la República (GRECO). *El crecimiento económico colombiano en el siglo XX*, Bogotá, Fondo de Cultura Económica y Banco de la República, 2002.
53. Hicks, J. *Una teoría de la historia económica*, Madrid, Aguilar, 1974.
54. Hoover, K. *The New Classical Macroeconomics. A Skeptical Inquiry*, Oxford, Basil Blackwell, 1990.
55. Islam, A. M. "Wagner's Law Revisited: Cointegration and Exogeneity Tests for the USA", *Applied Economic Letters* 8, 8, 2001, pp. 509-515.
56. Jaramillo, E. *Memoria de Hacienda*, 1919, 1921, 1927, 1928, 1932, 1933 y 1934, Bogotá, Banco de la República, 1990.
57. Jaramillo, E. *Tratado de Ciencia de la Hacienda Pública*, Bogotá, Minerva, 1930.
58. Jèze, G. *Traité de Science des Finances. Le Budget*, V. Giard y E. Brière, eds., Paris, Libraires-éditeurs, 1910.
59. Kwiatkowski, D.; P. Phillips, P. Schmidt y Y. Shin. "Testing the Null Hypothesis of Stationarity against the Alternative of a Unit Root", *Journal of Econometrics* 54, 1992.
60. Lascarro, L. *La administración financiera y el control fiscal en Colombia*, Bogotá, Ediciones Antena y Editorial de la Litografía Colombia, 1941.
61. Leroy-Beaulieu, P. *Traité de la Science des Finances*, Paris, Librairie Félix Alcan, 1912.
62. Lewis, C. *America's Stake in International Investments*, Washington, Brookings Institution, 1938.
63. Lleras C., A. "Colombia es y ha sido en todo tiempo una gigantesca Asamblea Constituyente", 1944, *Obras selectas*, Tomo VII, Bogotá, Biblioteca de la Presidencia de la República, 1990.
64. Lleras R., C. *Memoria de Hacienda*, Bogotá, Imprenta Nacional y Banco de la República, 1939 y 1942.
65. Lybeck, J. A. "Comparing Government Growth Rates: The Non-Institutional Versus the Institutional Approach", *Explaining the Growth of Government*, Amsterdam, North Holland, 1988.
66. Lybeck, J. y M. Henrekson, eds. *Explaining the Growth of Government*, Amsterdam, North Holland, 1988.

67. Martínez, J. *Historia jurídica del Banco de la República*, Bogotá, Banco de la República, 1980.
68. Marulanda, J. M. *Memoria de Hacienda, Presentada al Congreso Nacional de 1958*, Bogotá, Banco de la República, 1958.
69. Musgrave, R. "Public Finance", J. Eatwell, M. Murray y P. Newman, eds., *The New Palgrave: A Dictionary of Economics*, London, MacMillan, 1987.
70. Musgrave, R. y A. Peacock, eds. *Classics in the Theory of Public Finance*, London, MacMillan, 1994.
71. Musgrave, R. y P. Musgrave. *Hacienda Pública. Teórica y aplicada*, México, McGraw-Hill, 1992.
72. Mutis, A. "Hastío de los peces", *Los elementos del desastre*, Buenos Aires, Losada, 1953.
73. North, D. C. "A Neoclassical Theory of the State", *Structure and Change in Economic History*, New York, W. W. Norton & Co., 1981.
74. North, D. C. "The Growth of Government in the United States: An Economic Historian's Perspective", *Journal of Public Economics* 28, 1985, pp. 383- 399.
75. North, D. C. *Structure and Change in Economic History*, New York, W. W. Norton & Co., 1981.
76. North, D. C. y J. Wallis. "American Government Expenditures: A Historical Perspective", *American Economic Review, Papers and Proceedings* 72, 1982.
77. Ocampo, J. A. *Historia económica de Colombia*, Bogotá, Planeta y Fedesarrollo, 2007.
78. Ocampo, J. A.; M. Avella., J. Bernal y M. Errázuriz "La industrialización y el intervencionismo estatal (1945-1980)", J. A. Ocampo, comp., *Historia económica de Colombia*, Bogotá, Planeta y Fedesarrollo, 2007.
79. Peacock, A. T. y J. Wiseman. *The Growth of Public Expenditure in the United Kingdom*, Princeton, Princeton University Press, 1961.
80. Perry R., G. "Introducción al estudio de los planes de desarrollo en Colombia", H. Gómez y E. Wiesner, eds., *Lecturas sobre desarrollo económico colombiano. En honor de Álvaro López Toro*, Bogotá, Fedesarrollo, 1974.
81. Phillips, P. y P. Perron. "Testing For a Unit Root in Time Series Regression", *Biometrika* 75, 1988.
82. Restrepo, J. C. *Hacienda Pública*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 1997.
83. Robinson, J. y M. Urrutia, eds. *Economía colombiana del siglo XX*, Bogotá, Fondo de Cultura Económica, 2007.
84. Rosen, H. S. *Public Finance*, Boston, McGraw-Hill, 2002.
85. Samuelson, P. A. "Exposición diagramática de una teoría del gasto público", W. Breit y H. Hochman, eds., *Microeconomía*, México, Interamericana, 1973.
86. Samuelson, P. A. "La teoría del gasto público", K. Arrow y T. Scitovsky, eds., 1954.
87. Sarmiento, E. "Estabilización de la economía colombiana, diciembre de 1976-junio de 1978", *Revista del Banco de la República*, 1978.

88. Schnerb, R. *El siglo XIX. El apogeo de la expansión europea. 1815-1914, Historia general de las civilizaciones*, Barcelona, Ediciones Destino, 1969.
89. Seligman, E. R. *Essays in Taxation*, New York, MacMillan, 1923.
90. Sims, C. A. "Macroeconomics and Reality", *Econometrica* 48, 1980.
91. Sims, C. A. "Money, Income and Causality", *American Economic Review* 62, 1972.
92. Smith, A. *An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations*, 1776, J. R. McCulloch, ed., London, Longman and Co., 1838.
93. Stein, L. V. "On Taxation", 1885, R. Musgrave y A. Peacock, eds., *Classics in the Theory of Public Finance*, London, MacMillan, 1994.
94. The World Bank. *Informe sobre el Desarrollo*, Washington, 1988.
95. The World Bank. *Latin America and the Caribbean. A Decade after the Debt Crisis*. Washington, 1993.
96. Thornton, J. "The Growth of Public Expenditure in Latin America: A Test of Wagner's Law", *Cuadernos de Economía* 35, 1998.
97. Vidal P., J. *Historia de la reforma constitucional de 1968 y sus alcances jurídicos*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 1970.
98. Villegas, J. "Presupuestos nacionales de ingresos y gastos, 1871-1970", *Boletín Mensual de Estadística* 257-258, 1973.
99. Wagner, A. "Three Extracts on Public Finance", 1883, R. Musgrave y A. Peacock, eds., *Classics in the Theory of Public Finance*, London, MacMillan, 1994.
100. Wagner, A. *Traité de la Science des Finances*, Paris, M. Giard & É. Brière, 1913.
101. Wallis, J. J. "American Government Finance in the Long Run: 1790 to 1990", *Journal of Economic Perspectives* 14, 2000.
102. Wiesner D., E. *Política monetaria y cambiaria en Colombia*, Bogotá, Editorial Presencia, 1978.