



# **Perspectivas de crecimiento del gasto público en Colombia, 1925-2003**

## **¿Una visión descriptiva à la Wagner, o à la Peacock y Wiseman?**

Por: Mauricio Avella Gómez<sup>1</sup>

### **Resumen**

En este artículo exploratorio se intenta describir la trayectoria del gasto del gobierno nacional a lo largo de las últimas ocho décadas. La exposición aborda los siguientes temas: la relación de largo plazo entre crecimiento económico y gasto público; las políticas presupuestales ejecutadas en distintos contextos macroeconómicos a través del tiempo; y, los marcos institucionales cambiantes que orientaron la ejecución del presupuesto.

Palabras claves: Ley de Wagner, crecimiento y gasto público.

Clasificación JEL: H50, H61, N16, N46.

---

<sup>1/</sup> Investigador Principal. Banco de la República. Diciembre de 2008. El autor agradece la colaboración generosa de Angela María González A. en la organización de la información presupuestal. Igualmente, la de David Ibáñez quien realizó estimaciones previas de la Ley de Wagner con series de tiempo para los Estados Unidos y para Colombia.

## **Perspectivas de crecimiento del gasto público en Colombia, 1925-2003** **¿Una visión descriptiva à la Wagner, o à la Peacock y Wiseman?**

**“Desde dónde iniciar nuevamente la historia es cosa que no debe preocuparnos”  
Mutis (1953)**

### **Contenido**

#### Introducción

- I. El sector de servicios de la economía en perspectiva
- II. Algunos hechos característicos en el panorama de los ingresos y de los gastos públicos
  - A. Los ingresos gubernamentales. Niveles y estructura
  - B. La evolución del gasto gubernamental desde 1925
  - C. Las tasas de crecimiento anual y los ciclos de gasto real
- III. Los gastos del gobierno nacional a la luz de sus funciones
  - A. Composición del presupuesto nacional en perspectiva
    1. Grandes tendencias en la composición del presupuesto
    2. Políticas presupuestales y gasto ejecutado en periodos sobresalientes del manejo macroeconómico en el siglo XX
      - a. El ciclo económico anterior a la gran depresión iniciada en 1929
      - b. De la gran depresión a la segunda guerra mundial
        - \* Las instituciones presupuestales kemmerianas
      - c. La coyuntura del conflicto bélico internacional, 1939-1945
        - \* El presupuesto: “un curioso engaño”. Reforma constitucional de 1945
      - d. El inicio de la posguerra y la bonanza cafetera de los cincuenta
      - e. Ciclos de expansión y ajuste durante el Frente Nacional
        - \* Planeación y presupuesto durante el Frente Nacional
      - f. El ciclo de la bonanza cafetera y del endeudamiento externo entre 1975 y 1985
        - \* Hacia la conformación de un sistema presupuestal
      - g. El último ciclo del gasto real en las postrimerías del siglo XX
- IV. El comportamiento estadístico a lo largo del tiempo. Crecimiento y gasto público
  - ...A. Los enfoques
  - ...B. Las pruebas estadísticas
    1. Propiedades de las series estadísticas utilizadas
      - a. Estadística descriptiva
      - b. Orden de integración de las series
      - c. Vectores autorregresivos
    2. Evolución histórica conjunta del producto per cápita y de la participación del gasto público en la economía durante las últimas ocho décadas
      - a. ¿Antecedentes los cambios en el PIB por habitante a los cambios en el gasto público como proporción del PIB?
      - b. ¿Existe una relación de equilibrio de largo plazo entre las series de gasto gubernamental como proporción del PIB, y del PIB por habitante, para el período muestral en estudio?

c. Cointegración, corrección de errores y exogeneidad débil

Bibliografía

Fuentes de datos

Artículos y revistas

## Introducción

A mediados del siglo XX, el tamaño del gobierno general en el mundo desarrollado ya rebasaba el 25% del producto de sus economías<sup>2</sup>. El ritmo de crecimiento de los gobiernos se aceleró entre 1960 y 1980; en Suecia, para citar un extremo, el gobierno pasó de representar el 31% al 60.1% del PIB entre dichas fechas; en países como el Reino Unido, del 32.2% al 43% del PIB. Invariablemente, un hecho característico de la época fue el terreno ganado por el gobierno, al llegar a significar más del 40% de la actividad económica en los países desarrollados. En los años noventa, el tamaño del gobierno general terminó estabilizándose al nivel promedio del 43% del PIB<sup>3</sup>.

El mundo en desarrollo no parece haber sido ajeno a la experiencia del crecimiento gubernamental. Se ha estimado que para la época de la segunda guerra mundial el tamaño del gasto gubernamental en los países en desarrollo sería semejante al del mundo industrializado hacia mediados del siglo XIX. En la posguerra lo característico habría sido una rápida expansión del gasto público, de modo que para principios de los setenta habría sido del orden del 18% del PIB, y en la segunda mitad de los ochenta del orden del 26% del PIB<sup>4</sup>.

Este trabajo intenta describir la trama del crecimiento del gobierno en Colombia a lo largo de tres cuartas partes del siglo XX, las transcurridas entre 1925 y 2000. El trabajo se limita a observar la evolución del crecimiento del gasto gubernamental como porcentaje del PIB.

Los resultados del estudio se presentan en cuatro secciones complementarias. En las dos primeras se enfatiza en los órdenes de magnitud y en las tendencias de los ingresos y los gastos del gobierno nacional; la trayectoria de las finanzas públicas es vista como parte de la expansión del sector terciario de la economía: su dinámica alienta nuevas demandas de bienes provistos por el presupuesto, pero es ella también la que crea nuevas fuentes tributarias. Tanto la serie de los recaudos como la de los gastos del gobierno nacional son sacudidas por saltos en su nivel, los cuales pueden ser atribuidos a causas económicas o institucionales. Especialmente en el caso de los gastos, los niveles alcanzados después de cada salto tienden a mantenerse.

En la tercera se discute el comportamiento del gasto gubernamental en relación con el contexto cambiante a lo largo del período de estudio; no sólo se alteran los niveles del gasto, sino también sus compromisos y funciones, de acuerdo con los episodios macroeconómicos o los acontecimientos políticos. Con fundamento en indicadores macroeconómicos y presupuestales básicos se revisan grandes ciclos del gasto público real, desde mediados de los veinte hasta las postrimerías del siglo. Cuando parece relevante, se ilustran controversias o reformas de las instituciones presupuestales acaecidas dentro de los ciclos referidos.

---

<sup>2/</sup> Por entonces, floreció una literatura prescriptiva que de acuerdo con las condiciones establecidas por la economía del bienestar de las dos décadas anteriores, sentaba criterios acerca del tamaño y naturaleza de los ingresos y gastos del gobierno (Samuelson, 1954,1955).

<sup>3/</sup> Los datos provienen de Tanzi y Schuknecht (2000, Tabla I.1)

<sup>4/</sup> The World Bank (1988, p.53). Para el caso de Argentina, el gasto consolidado del gobierno en funcionamiento (sin servicio de la deuda) e inversión representó el 18% del PIB en 1960, el 20% en 1970, el 31% en 1980, el 28% en 1990 y el 29% en 2000. Bulacio (2000)

En la cuarta sección, la relación entre el crecimiento de la economía y el del gasto del gobierno, comentada reiteradamente en las dos secciones anteriores, es discutida nuevamente, pero esta vez a la luz de criterios estadísticos. Se trabaja con dos guías principales, a saber: las ideas surgidas de las descripciones del gasto en las dos primeras secciones, y las orientaciones de la teoría económica que buscan explicar el crecimiento de los gobiernos. Algunas de estas teorías han pasado por el cedazo de las pruebas estadísticas, especialmente en el mundo desarrollado. Para el caso aquí estudiado, la hipótesis sometida al escrutinio estadístico es la denominada “Ley de Wagner”, según la cual el gasto gubernamental crecerá a una tasa similar o mayor que la del producto de la economía.

La evolución del gasto es discutida, 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 cómo la experiencia gubernamental acumulada en el manejo de las finanzas públicas desemboca en reformas de las instituciones presupuestales.

Una variedad de factores parece haber contribuido al crecimiento del gasto público en el siglo XX. Hipótesis como las planteadas por Wagner, Peacock y Wiseman, o North, aportan elementos para entender ciertos aspectos económicos de dicho crecimiento. Probablemente, otras hipótesis también provenientes del análisis económico o de campos diferentes del pensamiento, como el político, ya que el presupuesto es una institución política, contribuyan a su comprensión<sup>5</sup>.

## **I. El sector de servicios de la economía en perspectiva**

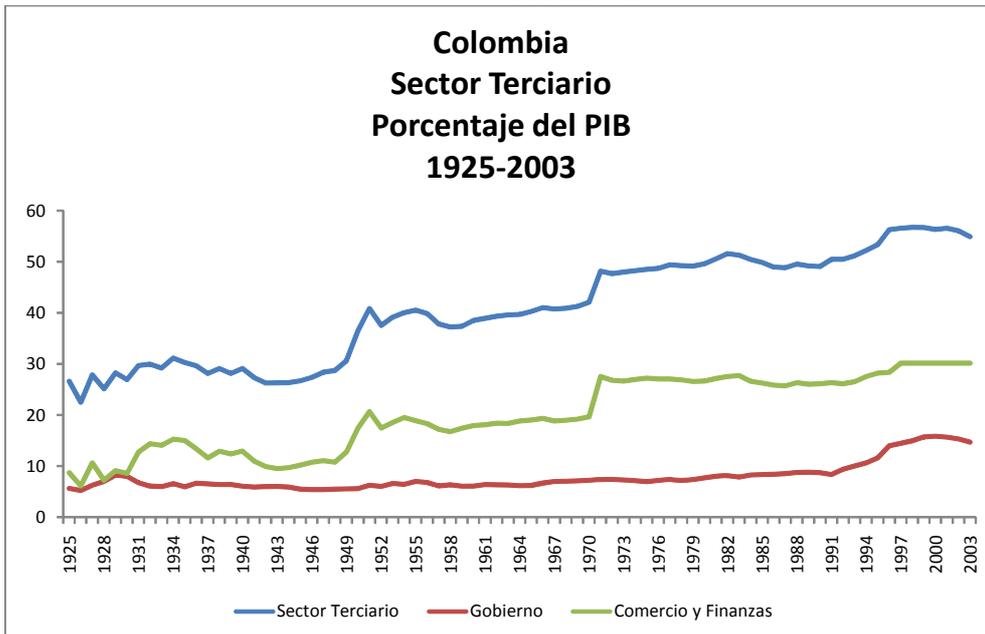
Al iniciarse el período de la posguerra, el sector terciario representaba el 26% del conjunto de la economía. Los ímpetus iniciales de crecimiento del sector en el segundo lustro de los veinte, se desvanecieron en el lapso de entreguerras. La dinámica y continuidad de su crecimiento a partir de 1945 le permitieron llegar a representar el 56% de la economía al concluir el siglo XX. La Gráfica 1 destaca la relevancia del Comercio y las Finanzas en el comportamiento del sector. Los impulsos que la trayectoria del comercio y las finanzas revelan a principios de los cincuenta, de los setenta y de los noventa estuvieron en gran parte asociados a crecimientos extraordinarios en la intermediación financiera.

En los veinte, la importancia relativa en la generación del valor agregado era similar para el comercio y las finanzas, y para el gobierno; a partir de los treinta, la participación de los primeros se hizo más significativa, pero a pesar de las diferencias numéricas, las dos trayectorias compartieron rasgos similares: descaecimiento de las dos series desde los treinta, y particularmente durante la guerra; recuperación y ascenso durante la primera década de la posguerra; nuevo empinamiento 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).

---

<sup>5/</sup> En las democracias representativas, el poder presupuestal es el más importante de todos. Jèze (1910, primera parte, capítulo 4: El presupuesto desde el punto de vista político).

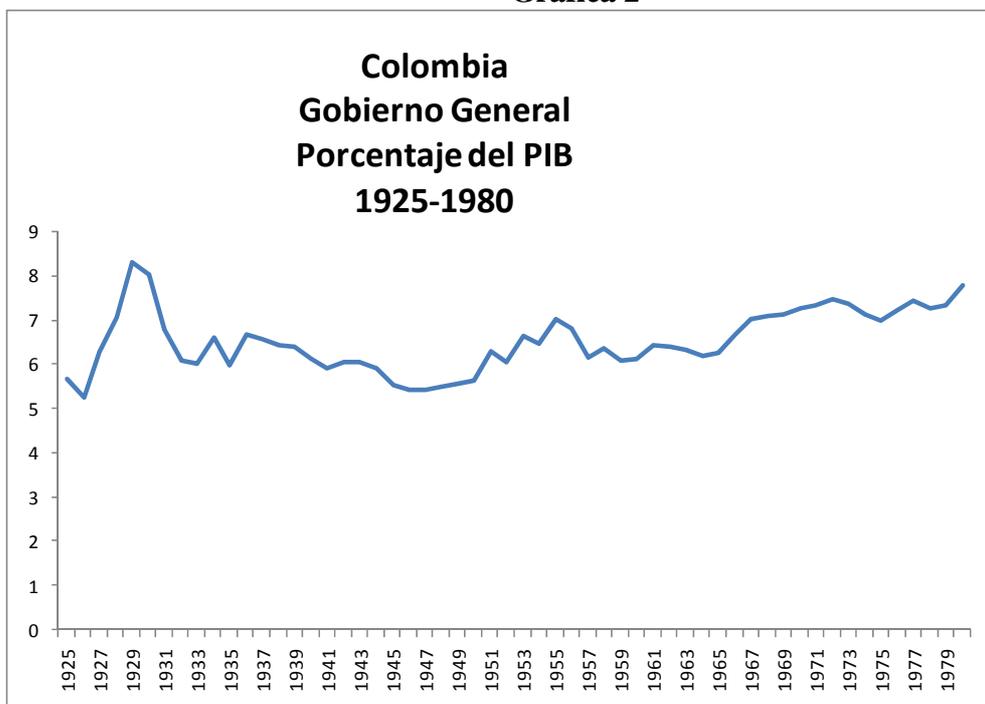
Gráfica 1



Fuente: Para el período 1925-1990, Cuentas Nacionales de Colombia recopiladas en Principales Indicadores Económicos 1923-1997 (Cuadros 5.4, 5.5, y 5.6), publicación del Banco de la República, sin fecha. Para el período 1991-2003, DANE, [www.DANE.gov.co](http://www.DANE.gov.co), Cuentas Nacionales Anuales.

Los datos del Gobierno corresponden a lo que se conoce como el Gobierno General, o sea, el gobierno central en sus tres niveles (nacional, departamental y municipal) y sus correspondientes institutos descentralizados.

Gráfica 2



Fuentes: Al igual que para la Gráfica 1

El desarrollo del sector de servicios es característico del proceso de urbanización de las economías. En la experiencia de los países desarrollados, algunas de las nuevas demandas asociadas a la urbanización fueron satisfechas por los gobiernos desde el siglo XIX. Los cambios en la división del trabajo y la creciente especialización en la nueva organización económica, incidieron en el crecimiento del gobierno<sup>6</sup>. En Colombia, un proceso similar no se vio sino desde los años veinte, en el siglo pasado, y de manera decidida después de la segunda guerra mundial. En perspectiva, según lo sugiere la Gráfica 1, el gobierno creció a una tasa muy similar a la de la economía, a lo largo del tiempo; otros subsectores de servicios también crecieron, y según lo sugiere la gráfica, más que el subsector gubernamental<sup>7</sup>.

La transición demográfica hace parte del proceso de urbanización. En la experiencia colombiana se pasó de tasas altas de natalidad y mortalidad a principios del siglo XX, a tasas bajas de natalidad y mortalidad a fines del mismo, con tasas de crecimiento poblacional similares; tanto en las décadas que antecedieron a la segunda guerra mundial, como en la última década y media de la centuria, el crecimiento de la población fue del 2% anual<sup>8</sup>.

Siguiendo una experiencia universal, las instituciones fiscales, como el presupuesto, tanto en relación con los ingresos, como con los gastos y el endeudamiento, se amoldaron al desarrollo comercial, de la economía monetaria, y de la intermediación financiera, en una economía crecientemente urbanizada. En la sección III de este documento se ofrecen algunas ilustraciones generales al respecto.

Antes de abordar el tema del gasto, la sección siguiente destaca algunos hechos característicos en la trayectoria de los ingresos públicos. Aún tratándose de un lugar común, no por ello es menos importante la afirmación según la cual el gasto público depende de los recaudos tributarios. La tributación directa, cuya principal innovación fue la reforma del impuesto a la renta en los años treinta, y la indirecta, extendida en los sesenta a través del impuesto a las ventas, permitieron financiar los compromisos adquiridos por el presupuesto a lo largo del siglo.

---

<sup>6/</sup> En términos de la economía neoclásica, el desarrollo de los servicios es visto como resultado de un cambio en los precios relativos; el crecimiento del gobierno respondería a dicho cambio. Autores como Douglass North (1985) han destacado que el crecimiento del gobierno no sería solamente una respuesta pasiva a tal cambio; el gobierno también debería ser considerado como una institución, y como tal, con la capacidad de moderar las reacciones ante cambios en los precios relativos.

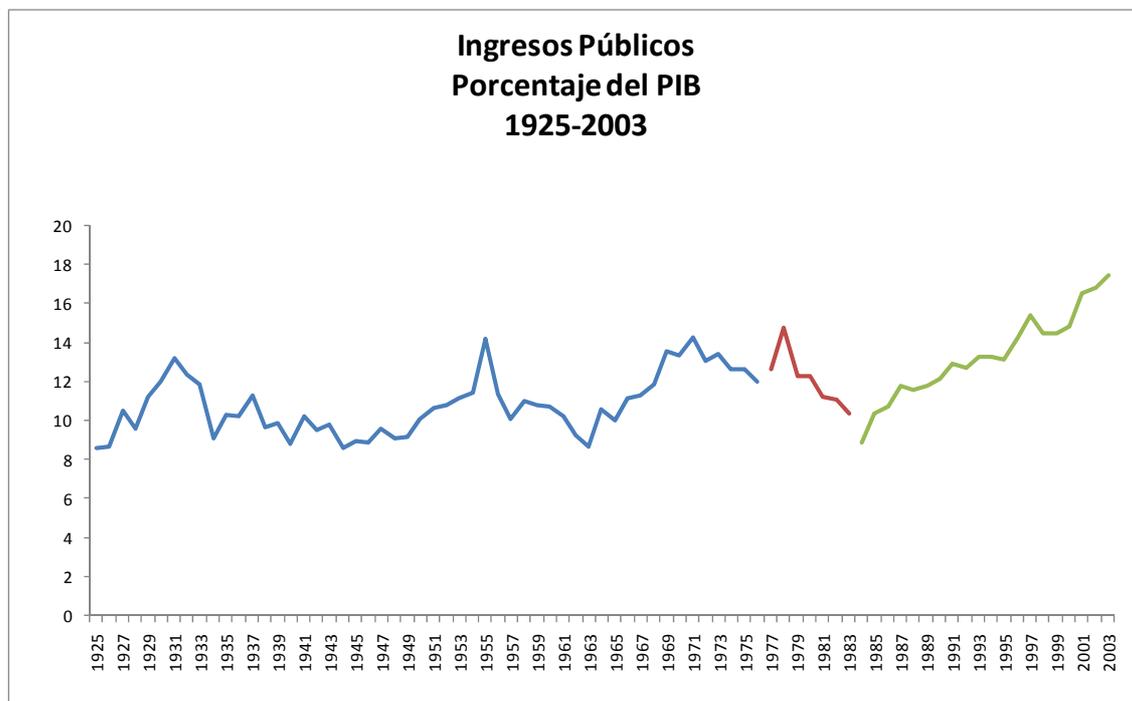
<sup>7/</sup> Para el caso de los Estados Unidos en el período 1900-1970, North y Wallis (1982) resaltan que si bien el gobierno creció más rápidamente que la economía, su crecimiento no fue superior al de todos los demás subsectores en la economía.

<sup>8/</sup> El tema de la transición demográfica en Colombia es tratado por Flórez (2000, Capítulo 1)

## II. Algunos hechos característicos en el panorama de los ingresos y los gastos públicos

### A. Los ingresos gubernamentales. Niveles y estructura

Gráfica 3



Fuentes: Para el período 1925-1976, el cuadro de Rentas Públicas publicado en el Informe Anual del Gerente a la Junta Directiva. Banco de la República. Años de 1968, 1970 y 1977. Para el período 1977-1983, Dane (1986). Para el período 1984-2003, el Informe Financiero del Contralor (Anual) y la serie de Balance Fiscal Consolidado de los Gobiernos Territoriales construida por el Banco de la República, Subgerencia de Estudios Económicos.

La Gráfica 3 es ilustrativa del curso seguido por los ingresos públicos como proporción del tamaño de la economía, desde mediados de los veinte. De acuerdo con la tradición presupuestal colombiana, los ingresos públicos se clasifican según su origen en ingresos de derecho privado e ingresos de derecho público. Los primeros se refieren a los provenientes de las propiedades del Estado, y, los segundos, a los generados como resultado de la potestad soberana del Estado en materias financieras y tributarias (Jaramillo 1930, p. 81; Cruz Santos (1968, p.111)<sup>9</sup>. El rubro de ingresos públicos se refiere a la suma de los ingresos de las administraciones del Gobierno Nacional y de los gobiernos departamentales y municipales<sup>10</sup>.

<sup>9</sup>/ Los ingresos de derecho privado corresponden a los que en la literatura fiscal francesa se clasificaban como ingresos originados en el *dominio privado e industrial* del Estado (Leroy-Beaulieu, 1912, p. 28), o *ingresos ordinarios de economía privada* en Wagner (1913), y que el autor estadounidense Seligman denominó *ingresos contractuales* del Estado (Seligman, 1923, p.400)

<sup>10</sup>/ Es probable que la serie de Rentas Públicas elaborada en el pasado por el Banco de la República presente problemas de doble contabilización en algunos años; por ejemplo, que las transferencias del

El peso relativo de los *ingresos ordinarios de economía privada* a la Wagner, no es desdeñable si se le juzga en perspectiva histórica. En cuanto hace al gobierno nacional, los ingresos derivados de bienes y servicios nacionales llegaron a constituir la tercera parte de los ingresos totales en los años veinte; a lo largo de los treinta, dicha participación se redujo sensiblemente, de modo que para 1940 apenas frisaba el 10%, y de ahí en adelante se estabilizó en participaciones menores, alrededor del 5%<sup>11</sup>. Tales ingresos fueron más relevantes en relación con los ingresos corrientes de los municipios: desde fines de los veinte hasta entrados los cincuenta, representaron en promedio el 35% de dicho rubro.

La trayectoria completa de los ingresos públicos puede dividirse en dos grandes tramos. El primero desde el comienzo de la serie hasta mediados de los ochenta, y el segundo, desde dicha época hasta el final de la serie. A su turno, en el primer tramo se observan tres grandes períodos, cada uno de veinte años, caracterizados primero por el ascenso, y luego por el declive de los ingresos públicos como porcentaje del tamaño de la economía; los puntos más bajos en los cuales termina un período y comienza el siguiente se alcanzan en 1925 (8.63% del PIB), en 1944 (8.61% del PIB), en 1963 (8.69% del PIB), y en 1984 (8.89 del PIB). Igualmente, las cimas se materializan en niveles también muy similares, del orden del 13.8%, 14.2%, 14.3% y 14.8% del PIB, en 1931, 1955, 1971 y 1978. 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, medida en términos del PIB, era similar a la de los años veinte.

Los puntos más álgidos en cada uno de los períodos mencionados corresponden al final de períodos afortunados 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 del momento (Bejarano, 2007); el primer lustro de los cincuenta contó con una bonanza cafetera entre sus principales protagonistas (Flórez, 1974); y, los años setenta, tras cerrar una época conocida como la edad de oro del crecimiento en Colombia, vieron florecer la mayor bonanza cafetera del siglo (Ocampo, 2007)<sup>12</sup>.

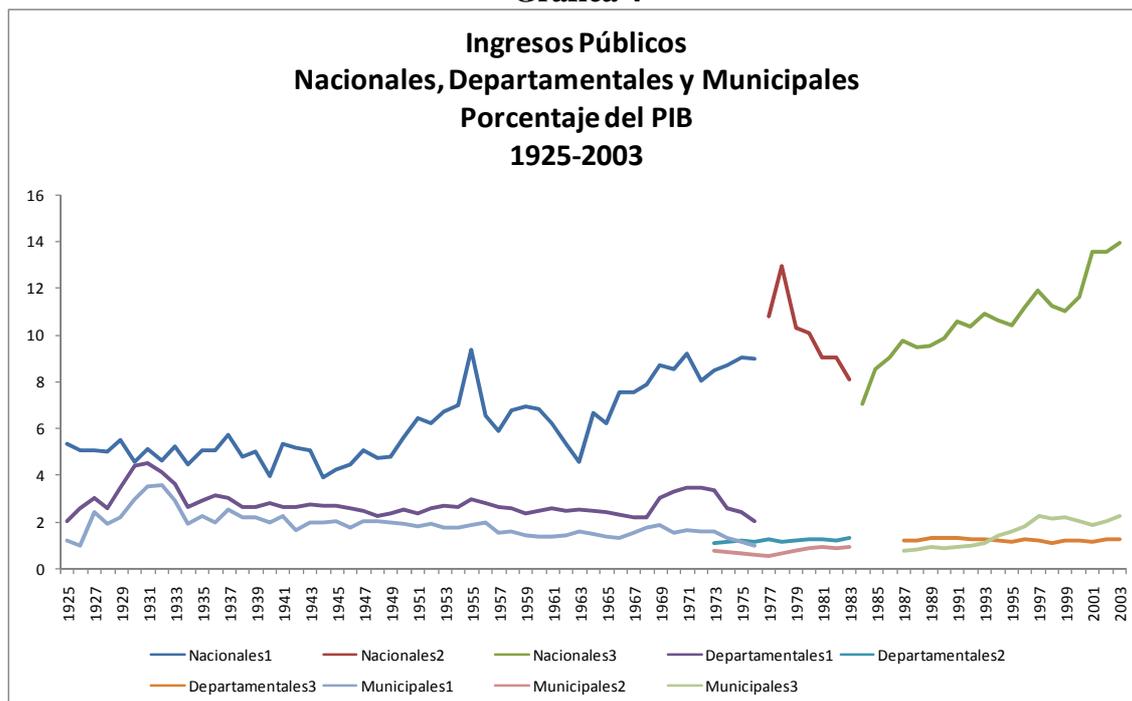
---

Gobierno Nacional a los departamentos se hayan incluido también en los ingresos departamentales. Las series correspondientes al período 1977-2003 no están afectadas por esa clase de dudas.

<sup>11/</sup> En los Estados Unidos, a lo largo del siglo XIX, la participación de los ingresos no tributarios en los ingresos de la Federación, sólo ocasionalmente superó el 10%. Dewey (1903, Cuadros estadísticos).

<sup>12/</sup> En cuanto a la experiencia de los veinte, el ministro de Hacienda, Esteban Jaramillo, destacó el dinamismo económico de esos años como la explicación del auge de 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 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”. Jaramillo ([1927, p.11], 1990).

Gráfica 4



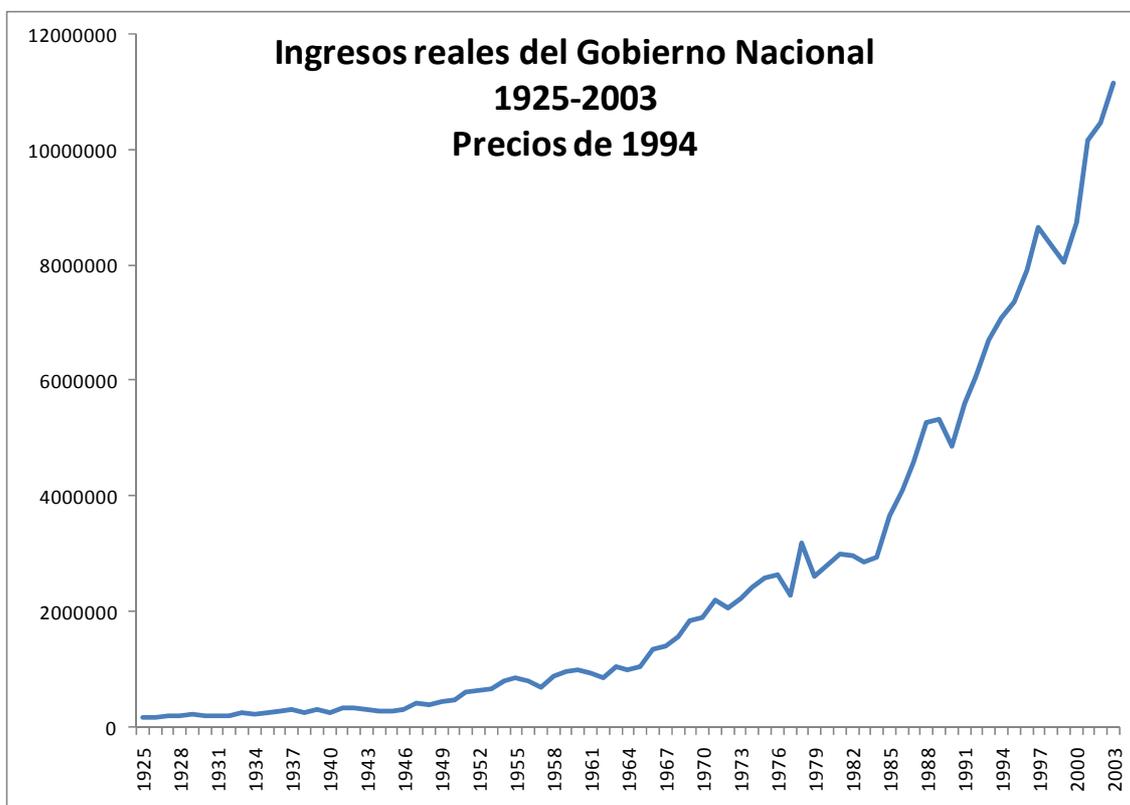
Fuentes: Igual que para la Gráfica 3.

La Gráfica 4 presenta la distribución de los ingresos públicos entre la Nación, los departamentos y los municipios. Entre 1925 y 1950 los ingresos públicos se dividieron por mitades entre la Nación, por una parte, y los departamentos y municipios, por la otra; en algunos años, como ocurriera entre 1930 y 1933, durante la Gran Depresión, los ingresos de la Nación no arribaron siquiera al 40% de los ingresos públicos. Entre 1951 y 1970, el promedio de los ingresos nacionales se aproximó al 65% de los ingresos públicos, porcentaje que llegó al 70% a mediados de los años setenta. Y, desde mediados de los ochenta hasta el fin de la serie, los ingresos de la Nación representaron en promedio el 80% de los ingresos públicos.

Las descripciones anteriores destacan el predominio adquirido por la Nación a lo largo del siglo XX en la captación de los ingresos públicos, en comparación con los departamentos y los municipios, y el 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>13</sup>; En el mundo de la segunda posguerra se suceden grandes incrementos escalonados de los ingresos 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.

<sup>13/</sup> Se trata de los ingresos corrientes de la Nación conformados por los tributarios, los no tributarios, y otros ingresos, en términos reales.

Gráfica 5

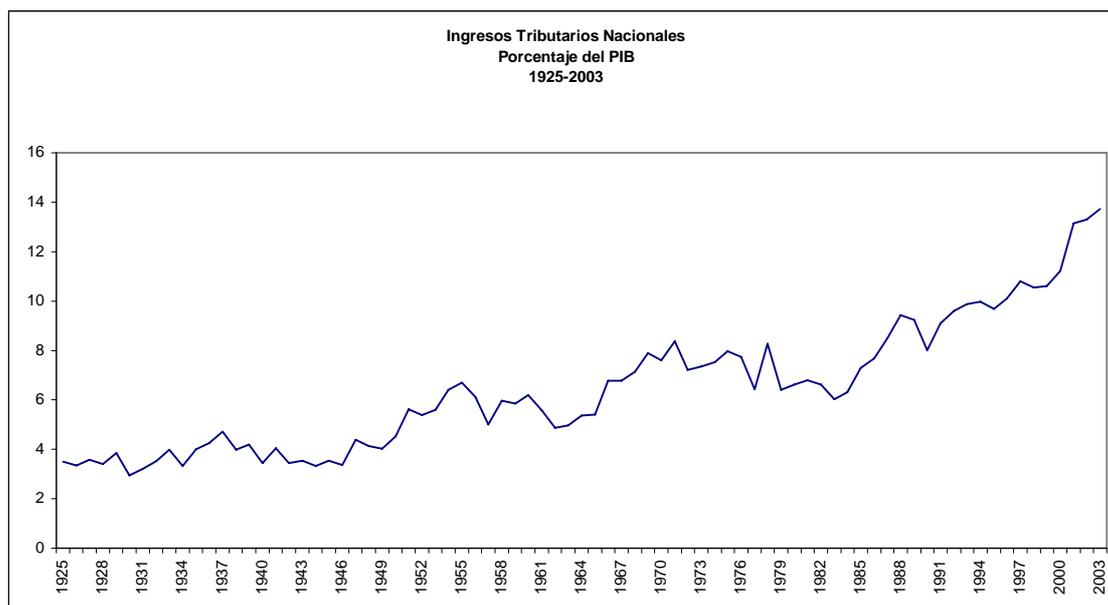


Fuente: Informe Financiero del Contralor (Anual). Precios constantes según el deflactor del PIB disponible en Banco de la República (sin fecha) Principales Indicadores Económicos 1923-1997; y, años recientes, según la página de Internet del Departamento Administrativo Nacional de Estadística, Dane.

En la Gráfica 6 se presenta la trayectoria seguida por los ingresos tributarios de la Nación desde mediados de los años veinte, expresados en términos del PIB; dicha senda puede leerse como un indicador de la evolución de la carga tributaria nacional en el tiempo. Al ser su principal componente, el trazo seguido por los ingresos tributarios nacionales es muy similar al ya observado en el caso de los ingresos públicos, descontando la primera década (1925-1935). A partir de 1983, la serie crece más empujadamente que en el pasado, con cortas excepciones a fines de los ochenta y durante la crisis económica de fin de siglo<sup>14</sup>. La carga tributaria que en 1983 era escasamente del 6% del PIB, veinte años más tarde era más del doble, cercana al 14% del PIB; pero dicho crecimiento estuvo confinado a dos períodos delimitados: el de los ajustes fiscales de los ochenta que elevaron la carga tributaria en 3.5 puntos del PIB entre 1983 y 1988, y el transcurrido entre 1999 y 2001 cuando la carga se acrecentó en 2.5 puntos del PIB, en buena parte como resultado de reformas tributarias (especialmente la Ley 633 de 2000).

<sup>14/</sup> La media y la mediana de la serie son muy similares, a saber, del 6.4% y 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%

Gráfica 6



Fuente: Informe Financiero del Contralor (Anual). Para el PIB, como en la Gráfica 1

## B. La evolución del gasto gubernamental desde 1925

Las gráficas 7 y 8 presentan la trayectoria de los gastos del Gobierno Nacional entre 1925 y 2003<sup>15</sup>. Los gastos incorporan tanto los corrientes (por ejemplo, los de funcionamiento) como los de inversión<sup>16</sup>. En la primera gráfica se destaca la importancia adquirida por el gasto a lo largo del tiempo como proporción del tamaño de la economía, y la segunda, la evolución de los flujos reales del gasto.

En la Gráfica 7 se separan los intereses causados por el servicio de la deuda, con el propósito de observar hasta qué punto, y en qué períodos más que en otros, la carga de intereses ha incidido en la evolución del gasto. Los períodos de mayores diferencias entre las series con y sin intereses fueron los primeros años treinta, la década de los ochenta y el segundo lustro de los noventa; en el primer caso, la carga de intereses representó alrededor de 1% del PIB cuando el gasto, incluidos los intereses, oscilaba entre 5% y 6% del PIB; en el segundo, el peso de los intereses estuvo cercano al 1% del PIB, pero para entonces el gasto representaba entre 10% y 12% del PIB; y, finalmente, en la segunda mitad de los noventa, el importe de los intereses representó 3 puntos del producto, cuando el gasto ya arribaba a niveles alrededor del 17% del PIB. La perspectiva histórica sugiere que tanto los primeros años treinta como los últimos

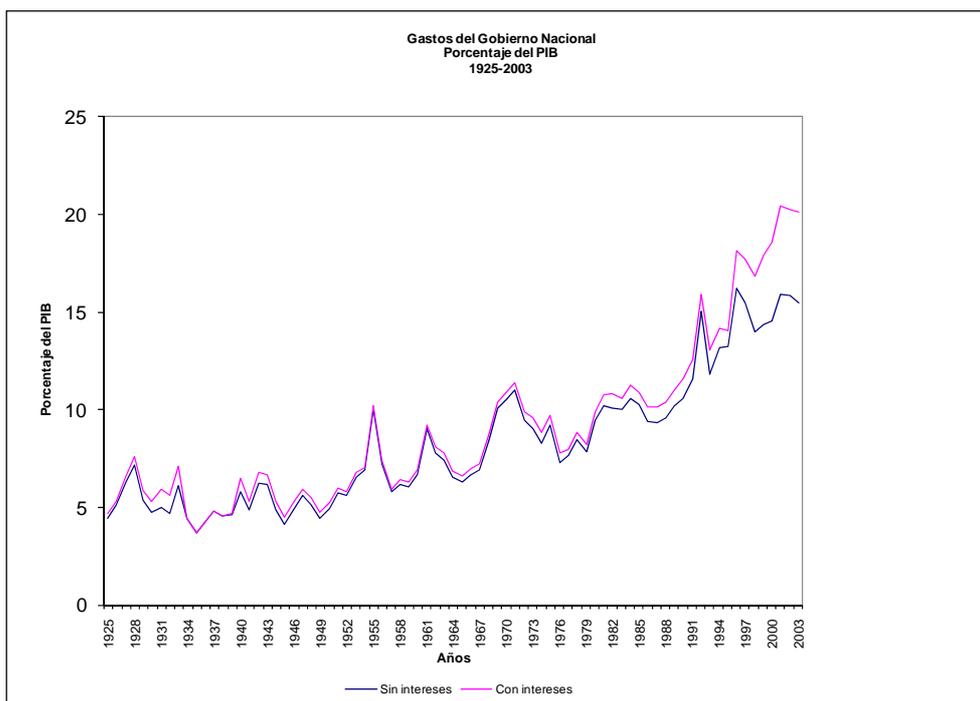
<sup>15/</sup> La serie de gastos del Gobierno Nacional se tomó de la información publicada anualmente por la Contraloría General de la República en el Informe Financiero del Contralor. La Contraloría General de la República fue creada en 1923, y desde entonces ha publicado sistemáticamente la información 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>16/</sup> La serie empleada corresponde a la metodología de gastos según “giros y reservas”, que probablemente recoge con mayor homogeneidad o mayor cobertura temporal que otras la trayectoria del gasto ejecutado.

noventa presenciaron una mayor participación de los intereses en el gasto ejecutado, en comparación con el resto del período; fueron dos períodos de crisis agudas tras años de auge económico y acrecentamiento de la deuda gubernamental<sup>17</sup>.

La segunda gráfica describe la trayectoria del gasto real sin intereses, ejecutado anualmente por el Gobierno Nacional<sup>18</sup>. La gráfica sugiere que el aumento del gasto a lo largo de ocho décadas ha seguido una trayectoria escalonada, con épocas de marcado empujamiento seguidas por interrupciones en el crecimiento; así, puede observarse *grosso modo*, cómo el crecimiento acelerado de la primera mitad de los cincuenta fue sucedido por un remanso en los primeros años de la segunda mitad de la década; igual cosa ocurrió con la expansión del gasto en la primera administración del Frente Nacional, reemplazada por una pausa durante la siguiente administración; posteriormente, la expansión ocurrida durante los dos últimos períodos de dicho acuerdo político, seguida por una interrupción en la cual el crecimiento del gasto escasamente compensó el crecimiento inflacionario de la época; la segunda mitad de los setenta y primera de los ochenta estuvieron signadas por un ascenso notable del gasto real seguido por años de estabilidad y aún de descenso de dicha variable; finalmente, la serie 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>19</sup>.

**Gráfica 7**



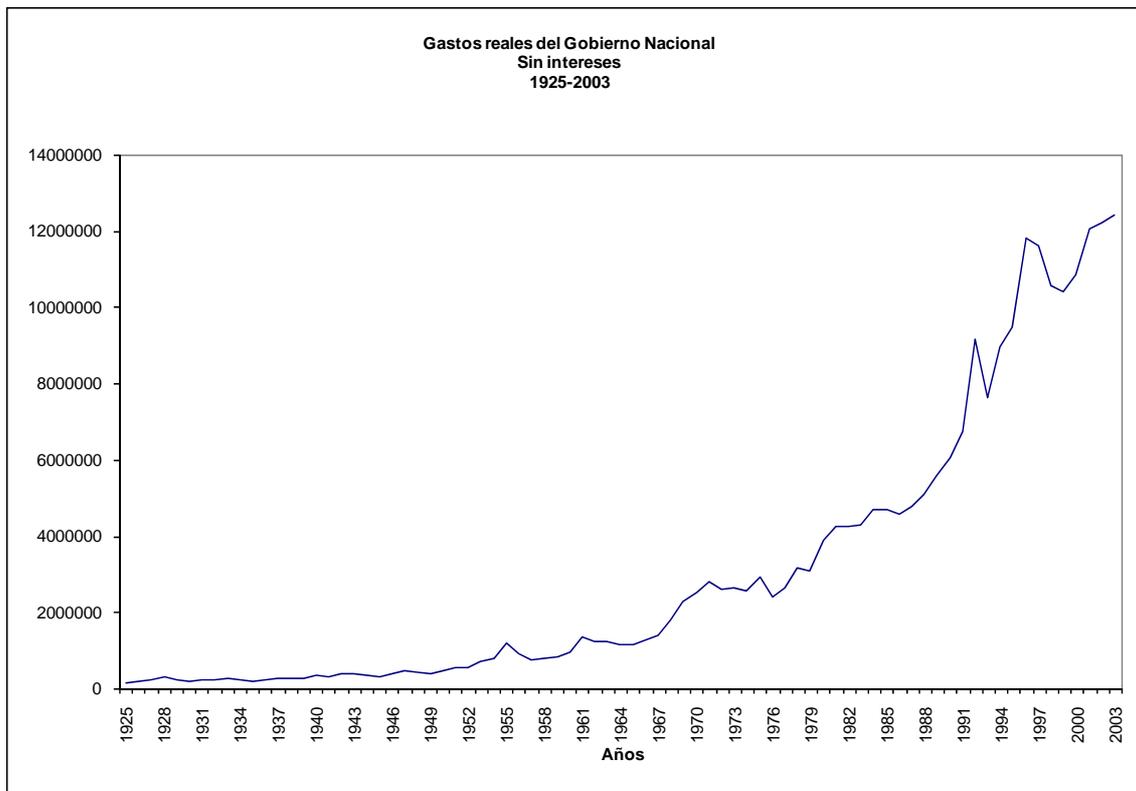
Fuente: Informe Financiero del Contralor (Anual). Para el PIB como en la Gráfica 1.

<sup>17/</sup> Avella (2007) discute el endeudamiento público en el siglo XX.

<sup>18/</sup> Dicho concepto de gasto gubernamental correspondería a lo que en la literatura fiscal se denomina “exhaustive government expenditure”. Buitier (1985).

<sup>19/</sup> Como se verá en la sección IV A, en su análisis del gasto gubernamental en el Reino Unido entre 1890 y 1955, Peacock y Wiseman (1961) encuentran períodos de acelerado crecimiento del gasto que coinciden con episodios bélicos; cada uno de estos períodos eleva el gasto real hasta un nivel más alto, el cual se conserva durante un interregno, hasta que un nuevo conflicto internacional eleva de nuevo el gasto real hasta un nivel notoriamente más alto.

Gráfica 8

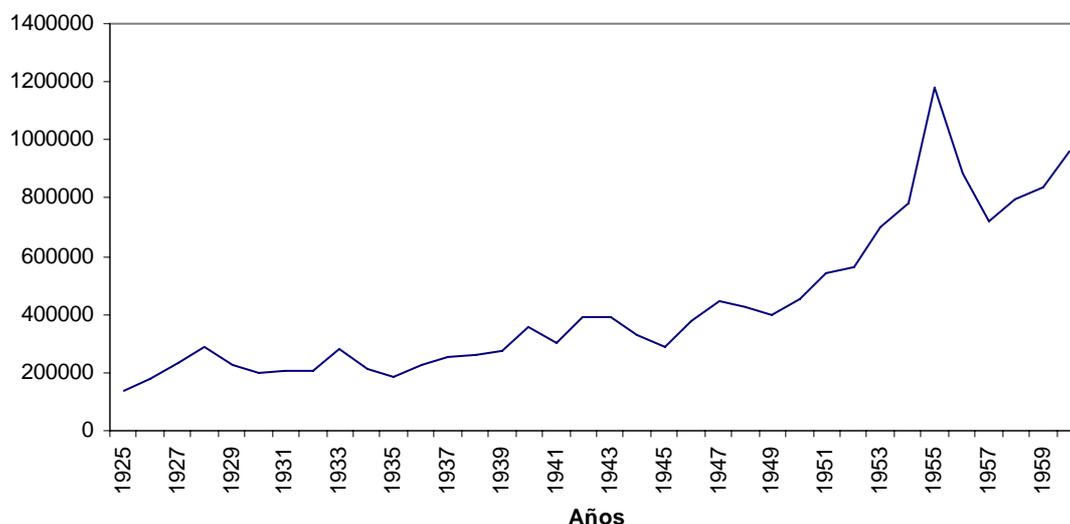


Fuente: Informe Financiero del Contralor. Precios constantes de 1994 como en la Gráfica 5.

La Gráfica 8a permite apreciar más fácilmente la evolución del gasto real hasta 1960. Aunque visualmente el cambio más destacado es el registrado entre 1949 y 1955, en las primeras décadas también se presentaron cambios apreciables; por ejemplo, en el período que va de 1925 a 1928 el gasto real creció a una tasa media del 28.3%, experiencia que sólo habrá de repetirse una vez más en toda la serie, entre 1953 y 1955, dando lugar al punto más alto de la Gráfica 8a, y que apenas se percibe en la Gráfica 8.

Gráfica 8a

**Gastos reales del Gobierno Nacional  
1925-1960  
Precios de 1994**



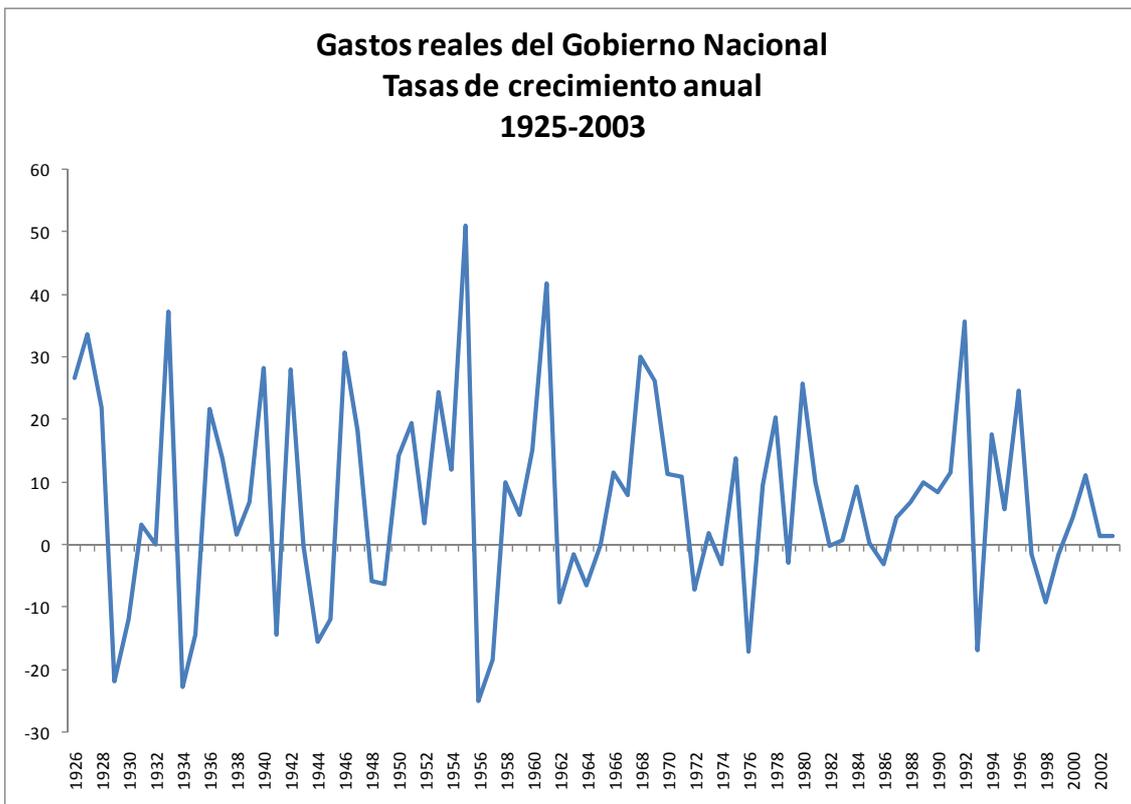
Fuente: Como en la Gráfica 8

### C. Las tasas de crecimiento anual y los ciclos del gasto real

La evolución del gasto real se presenta nuevamente en la forma de tasas de crecimiento anual y de ciclos alrededor de una tendencia lineal, en las gráficas 9 y 10 respectivamente. Las dos gráficas enfatizan lo ya observado en la trayectoria de la serie en niveles, a saber, la presencia de períodos de auge seguidos por períodos de menor crecimiento o reducción en el gasto. En cuanto a los primeros, las gráficas destacan la expansión del gasto gubernamental 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 la expansión del gasto en la primera mitad de los noventa. En cuanto a los segundos, las tasas de crecimiento y los ciclos negativos aparecen explícitamente durante la gran depresión, la segunda guerra mundial, los años que siguieron 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.

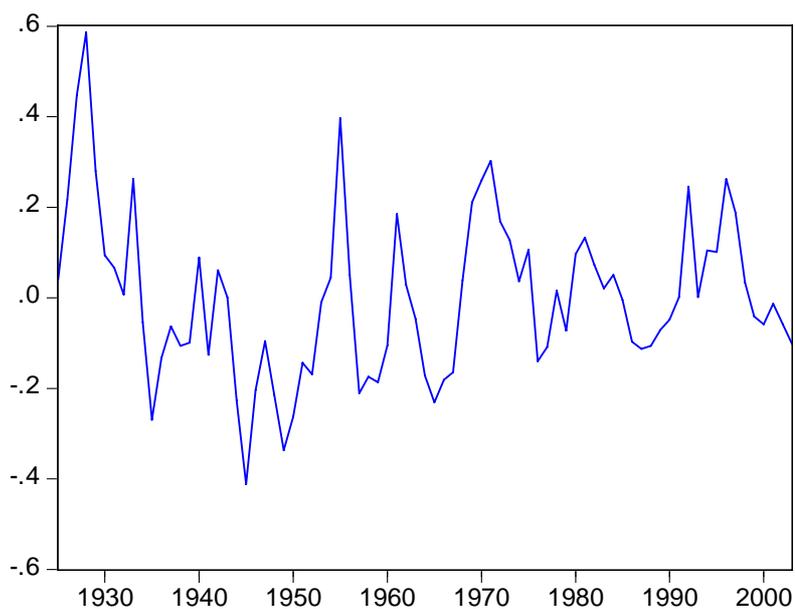
En la lectura de la gráfica en niveles y en las de las tasas de crecimiento los ciclos se advierte cómo los períodos de mayor expansión del gasto coinciden en general con los de auge de la economía, y los de desaceleración del gasto, con los de menor crecimiento económico.

Gráfica 9



Fuente: Para los datos originales, como en la Gráfica 8

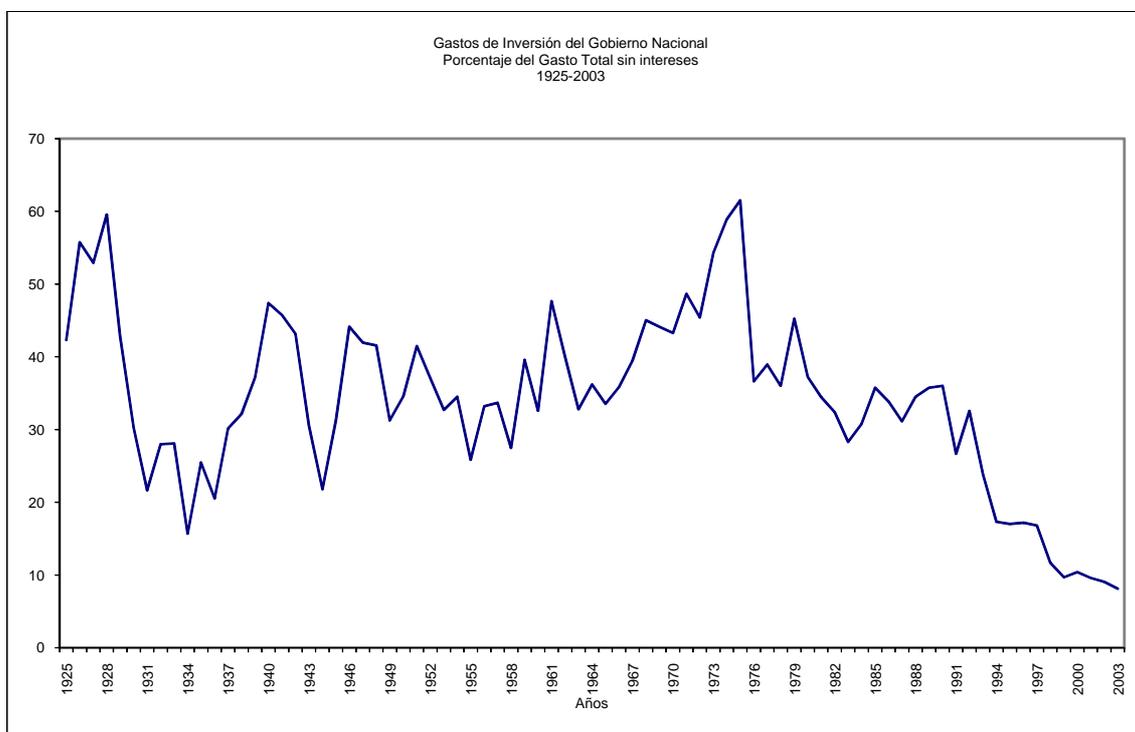
**Gráfica 10  
Gastos reales del Gobierno Nacional  
Ciclos  
1925-2003**



Fuente: Para los datos originales, como en la Gráfica 8

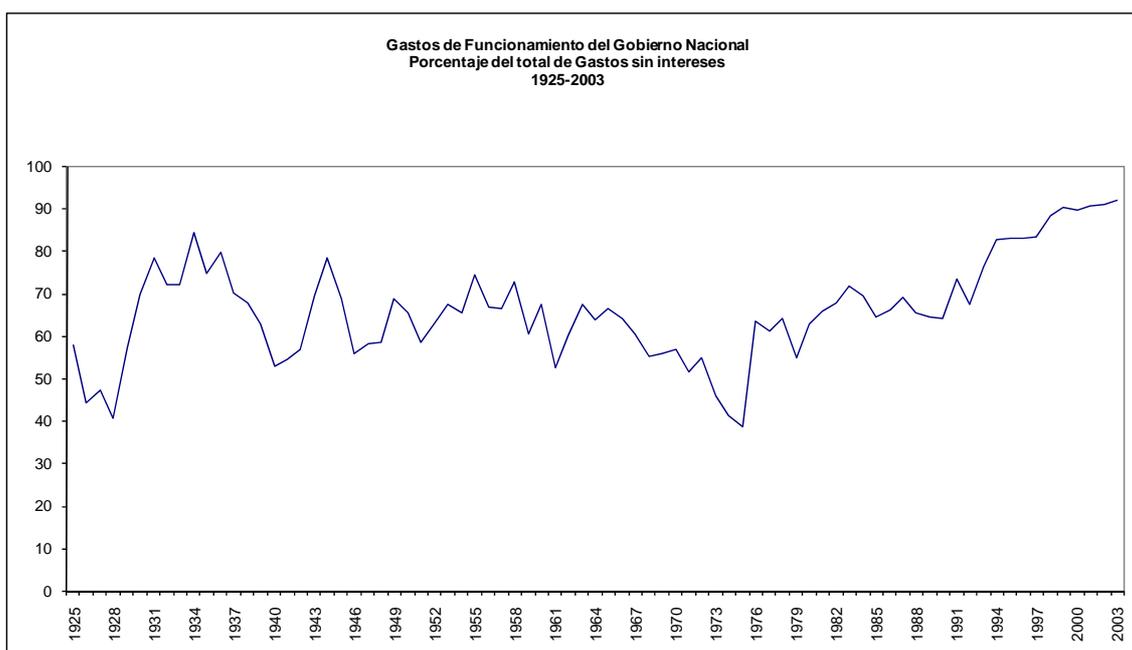
Las gráficas 11 y 12 descomponen el gasto sin intereses entre dos grandes componentes, el gasto en funcionamiento y el gasto en inversión. En la segunda mitad de los veinte, la inversión representó el 50% del gasto gubernamental, antes de precipitarse a niveles inferiores al 25% durante la gran depresión. Posteriormente, la participación media de la inversión creció, aunque con oscilaciones, alcanzando su pico más alto (61%) a mediados de los setenta; la relevancia adquirida por la inversión pública en ese entonces se refleja en el hecho de haber pasado del 34% de los gastos en 1965 al 61% en 1975. De ahí en adelante, hasta el final de la serie, la participación de la inversión se redujo de manera persistente, desembocando en niveles inferiores al 10% durante el cambio de siglo.

**Gráfica 11**



Fuente: Informe Financiero del Contralor (Anual).

Gráfica 12



Fuente: Informe Financiero del Contralor (Anual)

Las descripciones precedentes ilustran las trayectorias seguidas por los ingresos y los gastos del gobierno nacional en las últimas ocho décadas. En la siguiente, se revisa *grosso modo* la ejecución presupuestal del gobierno, destacando los principales destinos del gasto. La exposición procura destacar las circunstancias macroeconómicas particulares dentro de las cuales se ejecutó el gasto público.

### III. Los gastos del Gobierno Nacional a la luz de sus funciones

#### A. Composición del presupuesto nacional en perspectiva

En los años veinte, la presentación consolidada del presupuesto de gastos no pasaba de doce rubros, los cuales correspondían principalmente a los ministerios entonces existentes. Con el tiempo, y la extensión de los compromisos del Estado, la lista se hizo más amplia y compleja.

Las partidas presupuestales se reúnen en cinco grandes denominaciones: administración, hacienda, infraestructura, fomento, y educación y salud.

##### 1. Grandes tendencias en la composición del presupuesto

A lo largo del siglo XX, los rubros presupuestales dominantes fueron los de administración, y hacienda. En los años diez, dichas cuentas representaron en promedio el 80% del presupuesto; para el período completo 1910-2000, su participación media fue del 60%, repartida por partes iguales entre administración y hacienda. La Gráfica 13 sugiere una participación declinante de los rubros mencionados desde los treinta hasta los setenta, cuando llegó a su punto más bajo, del 52%; posteriormente, la participación se incrementó al 61% en los ochenta y al 72% en los noventa, pero ahora con claro

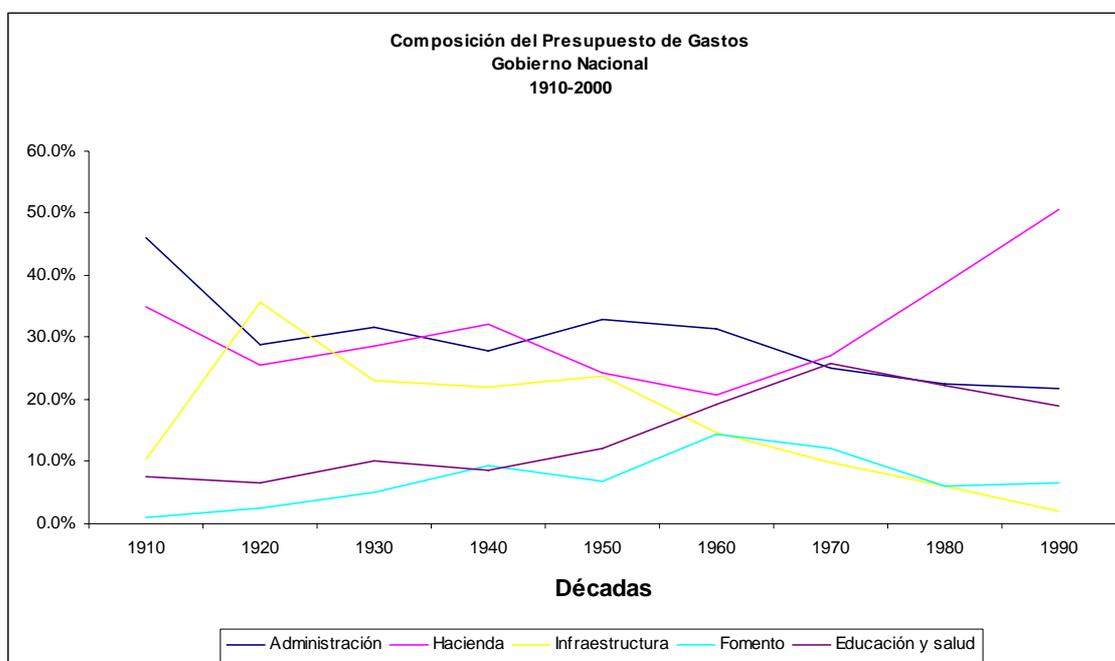
predominio de hacienda que concentró el 39% del presupuesto en los ochenta y el 51% en los noventa.

La infraestructura ocupó una descollante posición presupuestal hasta fines de los sesenta; en los veinte concentró más de la tercera parte del presupuesto, y entre 1930 y 1960 convocó el 23% de los recursos presupuestales; su relevancia se desvaneció a partir de los setenta, y en los noventa escasamente llegó al 2% del presupuesto<sup>20</sup>.

El fomento ganó importancia progresivamente 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 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 se mantuvo por encima del 21%; el mayor porcentaje se alcanzó en los setenta, cuando la cifra fue del 25.9%.

**Gráfica 13**



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

## ***2. Políticas presupuestales y gasto ejecutado en períodos sobresalientes del manejo macroeconómico en el siglo XX***

### **a. El ciclo económico anterior a la gran depresión**

La economía colombiana vivió una época de auge a lo largo de los años veinte. Entre 1926 y 1928 el crecimiento desbordó ampliamente la tasa histórica del 4.5%; un receso

<sup>20/</sup> A partir de la reforma constitucional de 1991 se fortaleció el papel regulador del Estado a costa del de productor directo de bienes; así, el sector privado entró a participar en obras de infraestructura, especialmente en las relacionadas con carreteras, energía y comunicaciones. Fainboim y Rodríguez (2000).

acompañado por deflación sirvió de antesala a la caída del producto en 1930, en lo que sería la entrada de Colombia 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 esta evolución no resultó de un crecimiento a una tasa constante en el tiempo.

Como puede apreciarse en la Tabla 1, los déficits presupuestales programados para 1928 (\$26 millones) y 1929 (\$36 millones) excedieron el 30% de los gastos presupuestados en dichos años. Fue el momento en que el Gobierno Nacional gozó de amplio acceso al crédito externo todavía en auge en mercados financieros como el de Nueva York; de hecho, entre 1927 y 1928 el Gobierno Nacional contrató deuda externa por la suma sin precedentes de US\$60 millones<sup>21</sup>. Precisamente, en estos años, el presupuesto de Obras Públicas que ya venía representando por encima de la cuarta parte del presupuesto, pasó a representar la mitad de los gastos del Gobierno. En conjunto, los ministerios de Obras Públicas y Comunicaciones (a la sazón de Correos y Telégrafos) abarcaron el 35% del presupuesto gubernamental en los veinte.

En el transcurso del auge de 1925 a 1928, los ingresos del Gobierno crecieron a tono con la economía, de modo que la participación del Gobierno en el producto, medida en términos de los recaudos, se mantuvo constante, al nivel del 5%. Y, al desplomarse la economía a partir de 1929, los recaudos del fisco lo hicieron de manera similar, de modo que su relación con el PIB se sostuvo en los niveles del auge (Gráfica 4)<sup>22</sup>. Las cosas fueron distintas por el lado del gasto, como ya se advirtió en relación con el déficit y el endeudamiento externo. El gasto siguió un ciclo completo, al pasar del 4.4 al 7.2% del PIB en el auge, y retornar drásticamente al punto de partida en 1930.

En 1930, bajo los rigores de la gran depresión, el presupuesto de gastos fue bruscamente reducido a la mitad, de \$106 a \$54 millones; en gran medida, el ajuste radicó en el recorte del presupuesto de Obras, de \$52 a \$14 millones, pero todas las áreas vieron sus presupuestos mermados, con la única excepción del ministerio de Gobierno. La severidad del ajuste en la ejecución presupuestal se aprecia en el hecho de que a pesar de la profunda deflación de los años 1929 y 1930, el gasto real cayó en una tercera parte entre 1928 y 1930.

**Tabla 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                         |  |                                    |

<sup>21/</sup> Lewis, Cleona (1938)

<sup>22/</sup> El nivel constante del 5% del producto incluye tanto los ingresos tributarios como los no tributarios. Si se consideran solamente los tributarios, su nivel también fue muy estable, alrededor del 3.5% del PIB.

|      |      |       |      |       |      |      |      |       |       |
|------|------|-------|------|-------|------|------|------|-------|-------|
| 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: Para el PIB como en la Gráfica 1. Para el presupuesto como en la Gráfica 13. Para el gasto real como en la Gráfica 8

#### b. De la gran depresión a la segunda guerra mundial

En la medida en que avanzaba la recesión cum deflación, los ingresos públicos se debilitaron alejándose de la programación presupuestal; así, los ingresos recaudados en 1930 fueron de \$49.3 millones, inferiores en 20% a lo presupuestado. En tales condiciones, los presupuestos anuales de la primera mitad de los treinta se ajustaron a los mermados ingresos nominales de la época: para 1933 y 1934 se presupuestaron gastos por \$35 y \$38 millones, cuando los recaudos habían sido de \$44, \$36, y \$43 millones en 1931, 1932 y 1933, respectivamente. Los gastos ejecutados fueron similares con la excepción del de 1933, ya que sus montos para dichos años arribaron a \$42.6, \$35.8, y \$50.5 millones.

En términos reales, los gastos del Gobierno fluctuaron al ritmo de los cambios extremos de los precios y de las alteraciones en las ejecuciones anuales; así el descenso combinado de los gastos y el nivel de precios en 1931 y 1932 se tradujo en un mínimo incremento real del gasto gubernamental; en seguida, el gasto extraordinario de 1933 asociado con una baja inflación se tradujo en un aumento real del 37% que, en perspectiva histórica, ha sido el tercer incremento más alto después de los de 1955 y 1961; y, en 1934, el abrupto incremento de la inflación hasta la cima record del 39% precipitó una caída sustancial del gasto real del 23%, la mayor en todo el período estudiado.

El nivel estable de los recaudos nacionales en relación con el tamaño de la economía persistió con variaciones menores a lo largo de los treinta. Y como ya se insinuó, los cambios fuertes sobrevinieron por el lado del gasto; este último 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, nivel de gasto semejante al de 1927, en pleno auge, y luego se estabilizó a la altura del 4.5% en la segunda mitad de los treinta<sup>23</sup>.

En cuanto a la composición del presupuesto, el predominio de las Obras Públicas en los veinte fue sustituido en los años más críticos por una participación subsidiaria; sólo en

<sup>23/</sup> En 1934, el ministro de Hacienda de la saliente administración de Olaya Herrera destacaba la presencia de indicios de reactivación que conducirían a una “situación de normalidad y equilibrio en la vida económica” tras más de un lustro de depresión acompañada por caída en el nivel de precios. Citaba varios indicadores de dichos indicios entre 1932(abril) y 1934(abril), entre ellos la recuperación del nivel de precios tras varios años de deflación; el ascenso de las rentas nacionales; el restablecimiento de la circulación monetaria, muy desvanecida durante los primeros años de la depresión bajo el imperio del patrón oro, y la acumulación de reservas internacionales, luego de su agotamiento en los últimos meses del patrón metálico. Jaramillo (1934) p. 8

la segunda mitad de los treinta las Obras Públicas volverían a ocupar un lugar relevante en el presupuesto con aproximadamente el 20% del mismo. La coyuntura bélica con el Perú se tradujo en una mayor participación del presupuesto de Guerra, la cual pasó de cifras normalmente menores al 10% a niveles del orden 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, con lo cual se establecía la disposición oficial a restablecer el servicio de la deuda interna y externa, el cual había sido suspendido en los primeros años treinta<sup>24</sup>.

- Las instituciones presupuestales kemmerianas<sup>25</sup>

En los años de auge y depresión subsiguiente, el ascenso y colapso posterior de los presupuestos nominales estuvo determinado por las instituciones presupuestales vigentes. En la Ley 34 de 1923 (Artículo 6) y en la 64 de 1931 (Artículo 14) se acogió el *método automático* para calcular los probables ingresos del Gobierno en el año para el cual se elaboraría el Presupuesto. Tanto la primera como la segunda misiones 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>26</sup>. Las misiones consideraban que el tamaño de las rentas públicas crecería a tono con la actividad económica, y en un párrafo redactado a la Wagner, señalaban:

“Lo ordinario es que las rentas nacionales aumenten cada año, por el ensanche de los negocios, el crecimiento de la población y de la riqueza y el mejoramiento de los sistemas de imposición y recaudación”<sup>27</sup>.

El método automático consistía en que los ingresos probables de cada renglón presupuestal para un año determinado, se basarían en los recaudos efectivos de dichos renglones en el año anterior, sin poder exceder dichos montos<sup>28</sup>. Las misiones propusieron, y así fue aprobado en los estatutos presupuestales de 1923 y 1931, que los cálculos se hicieran no sobre los productos efectivos del año precedente, sino sobre el promedio del producto efectivo de cada renta en los tres años anteriores. El estatuto de 1931, expedido en plena depresión económica, le otorgó a las autoridades presupuestales la posibilidad de incluir en el presupuesto un estimativo de ingresos inferior al promedio de los tres años precedentes; dicha autorización fue aplicada al elaborarse el proyecto de presupuesto para 1934, cuando se consideró que en dicho año sería inalcanzable el promedio de los ingresos efectivos de 1930, 1931 y 1932<sup>29</sup>. En nuevas ocasiones durante los años treinta, el Ejecutivo solicitó la autorización del Congreso para presentar los estimativos de ingresos sin sujeción al procedimiento

<sup>24/</sup> Avella (2004a)

<sup>25/</sup> El tema se comenta más ampliamente en Avella (2003)

<sup>26/</sup> Ley 34 de 1923, Exposición de Motivos, en *Leyes Financieras* (1931, p.120)

<sup>27/</sup> Ley 34 de 1923, Exposición de Motivos, en *Leyes Financieras* (1931, p.120)

<sup>28/</sup> En las normas vigentes con antelación a la Ley 34 de 1923, específicamente en la Ley 7 de 1916, se aplicaba el procedimiento conocido como *mixto* o *de aumento*, consistente en basar el cómputo de cada renta en su recaudo efectivo del año anterior, pero el Gobierno podía elevar dicho cómputo al preparar el presupuesto, si lo encontraba justificado.

<sup>29/</sup> La autorización fue otorgada en el artículo 14 de la Ley 64 de 1931. *Leyes Financieras* (1931, p. 383). Según el ministro de Hacienda, Esteban Jaramillo, las rentas ordinarias para 1934 se calcularon sobre la base del producido del año anterior y los primeros cinco meses de 1933. Jaramillo (1934, pp. 82 a 87).

directo, lo que hizo que en la práctica se acogiera el procedimiento llamado de *evaluación directa*<sup>30</sup>. La vigencia del estatuto de 1931 se diluyó en la práctica presupuestal a lo largo de la década<sup>31</sup>.

**Tabla 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 | 2.2                               | 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       | 105.7                             | 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                               | 13.2                         | 10                   | 11                           | -15.4                              |
| 1945 | 4.1                               | 19.7      | 171.9                             | 171.9                           | 12                               | 20                           | 14                   | 15                           | -11.9                              |

Fuente: Como para la Tabla 1

Entre 1932 y 1938 la economía creció a una tasa media del 5%, a pesar de caídas importantes del crecimiento anual en 1935 y 1937. Igualmente, durante dicho lapso los ingresos reales del Gobierno Nacional se acrecentaron a una tasa geométrica anual del orden del 5%. Así, la participación de los ingresos del Gobierno Nacional en el producto de la economía se mantuvo muy constante, al nivel del 5%.

### c. La coyuntura del conflicto bélico internacional, 1939-1945

El estallido de la segunda guerra mundial, especialmente desde la entrada de los Estados Unidos en la conflagración en 1941, sumió a la economía en un estado de postración, reduciendo el crecimiento a tasas ínfimas entre 1941 y 1943. En este nuevo contexto, los recaudos reales redujeron ostensiblemente su crecimiento, el cual pasó a ser del

<sup>30/</sup> Lascarro (1941, p.240). Lleras Restrepo (1939, p.61)

<sup>31/</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. Lleras Restrepo (1939, p. 59)

1.6% anual entre 1938 y 1945, e igualmente el crecimiento de los gastos reales se fue a pique, alcanzando la 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 cum deflación de fines de los veinte, como antesala a un período de depresión acompañado por inflación<sup>32</sup>. Si bien los gastos gubernamentales presupuestados y ejecutados, prácticamente se doblaron entre 1938 y 1945, las tasas de inflación resultaron lo suficientemente altas como para socavar aproximadamente el 90% de su valor real. Según la Tabla 2, el gasto ejecutado real cayó continuamente entre 1943 y 1945. En balance, al comparar el limitado crecimiento real de las finanzas públicas, con el exiguu crecimiento de la economía, se obtiene una mayor participación del gasto público en el PIB, cercana al 6%.

En plena coyuntura bélica internacional, las Obras Públicas volvieron a perder preeminencia en el presupuesto, limitándose a una participación del orden del 12% del gasto total. La Guerra también cedió algunos puntos en su participación media, en comparación con los años treinta. En estas condiciones, la participación de Hacienda se elevó al 33% en promedio, si se considera todo el período de la conflagración internacional, o al 41% si sólo se considera el lapso de 1942 a 1945; solamente en 1943, Hacienda comprometió el 47% del presupuesto de gastos.

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

El tema presupuestal volvió a convocar la controversia política en 1944, al discutirse una nueva reforma constitucional. La inconformidad con el trámite habitual del proceso presupuestal, sometido a la denominada “prodigalidad parlamentaria”, venía reiterándose al menos desde la primera misión Kemmerer. En 1944, el ministro de Gobierno, Alberto Lleras, fustigó la indisciplina de gobiernos y parlamentos en el manejo presupuestal con la sentencia siguiente: “El Presupuesto es un curioso engaño, consentido por todos los que participan en su elaboración”<sup>33</sup>.

La restricción de la iniciativa parlamentaria en materia de gasto público fue elevada a canon constitucional en las reformas introducidas a la Carta Política en 1945<sup>34</sup>. Según el

<sup>32/</sup> Araujo, Alfonso (1943). Avella (2004b) para un resumen de los contextos alternativos de la política macroeconómica.

<sup>33/</sup> Lleras Camargo ([1944], 1990, Tomo VII, p. 371). Poco antes, a fines del gobierno de Santos, el ministro de Hacienda, Lleras Restrepo, hizo una crítica extensa de 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. Memoria de Hacienda (1942, p. 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” Ibid. (1942, p. 148). El tema sería objeto de debate en las reformas constitucionales de 1945 y 1968.

<sup>34/</sup> En la Ley 34 de 1923 sobre el Presupuesto Nacional, que hiciera parte de las leyes de reforma financiera de aquel año, se buscó limitar la iniciativa parlamentaria en materia de gasto. Así, según el artículo 10 de dicha ley, “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

artículo 90 del Acto Legislativo número 1 de dicho 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. ...”<sup>35</sup>.

#### d. El inicio de la posguerra y la bonanza cafetera de los cincuenta

La primera década de la segunda posguerra estuvo signada por años de crecimiento por encima de los niveles históricos, e inflación, seguidos por años de crecimiento por debajo de la media, e inflación controlada. La expansión del comercio exterior, y especialmente de las importaciones, represadas durante la guerra, desembocaron en sustanciales déficit comerciales y pérdida de reservas internacionales entre 1946 y 1948; en estas condiciones, la tasa de cambio fija prevaleciente desde mediados de los años treinta, fue modificada en 1948 y 1951<sup>36</sup>.

Al ajuste cambiario que buscaba recuperar la estabilidad externa, se unieron medidas internas, 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, las cuales tomaron cuerpo al expedirse 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, para que según el propio texto de la ley, contribuyera “al desarrollo ordenado de la economía nacional”<sup>37</sup>.

El Decreto-Ley 164 de 1950 restableció el sistema mixto, vigente con anterioridad a la primera misión Kemmerer, según el cual, las estimaciones de rentas a incluir en los proyectos anuales de Presupuesto, se basarían en los montos reconocidos de cada renglón rentístico en el año fiscal anterior al de la preparación del Presupuesto. Las normas antiguas permitían que los gobiernos ajustaran dichas estimaciones cuando lo consideraran justificable; el decreto de 1950 estableció límites cuantitativos a dichos ajustes, al fijar en 10% el porcentaje máximo de aumento, y en 30% el porcentaje máximo de reducción<sup>38</sup>.

---

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, p.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.

<sup>35/</sup> Castro (1982, p.386)

<sup>36/</sup> Entre diciembre de 1946 y el mismo mes de 1948, las reservas internacionales brutas cayeron de US\$176 a US\$96 millones. En esos dos años, el déficit comercial acumulado arribó a US\$105 millones. Banco de la República (1998, Cuadros 2.1 y 2.12). En 1948, mediante la Ley 90 (diciembre 10), el peso colombiano fue devaluado al pasar de \$1.75 por dólar, cifra que venía rigiendo desde 1936, a \$1.95 por dólar, o sea, la devaluación fue del 11%. Y, en 1951, a sugerencia del Comité de Desarrollo Económico el peso fue devaluado nuevamente mediante el Decreto 637, el cual elevó la tasa de cambio al nivel de \$2.50 por dólar, o sea, en un 28% adicional (Currie, 1979).

<sup>37/</sup> Martínez Recamán (1980).

<sup>38/</sup> El Decreto-Ley 164 de 1950 también estableció que si los gastos decretados por leyes anteriores resultaban superiores a los cómputos de ingresos, el gobierno debería prescindir de solicitar apropiaciones

Ya iniciado el primer lustro de los cincuenta, la economía experimentó un crecimiento sostenido del producto por varios años; el auge económico estuvo vinculado a la suerte de las cotizaciones externas del café. En efecto, la cotización media mensual del café colombiano (excelso) en Nueva York, en centavos de dólar la libra, pasó de 22.5 en 1946, a 53.3 en 1950, y a 80.02 en 1954.

El apogeo externo se reflejó en las cifras fiscales: los ingresos tributarios del Gobierno Nacional pasaron de representar el 4.5% del PIB en 1950, al 6.6% del producto en 1954-1955. A tono con las nuevas disponibilidades fiscales, el presupuesto de gastos nacionales creció entre 1950 y 1954 a una tasa anual del 24%, muy por encima del crecimiento medio del 13% en el PIB nominal. Y el gasto real exhaustivo ejecutado creció al 21% anual en dicho período. De contera, en 1955 el gasto real alcanzó el crecimiento excepcional del 50%, convirtiéndose en el mayor incremento anual de dicha variable a lo largo del período de estudio<sup>39</sup>.

Las Obras Públicas mantuvieron una participación muy constante en el Presupuesto entre 1946 y 1955, del 21%, de modo que la inversión gubernamental creció a tono con el notable aumento del gasto público en dichos años. Pero el frente que concentró los mayores incrementos presupuestales fue el del orden público. Como puede verse en la Tabla 3, el presupuesto de Guerra pasó del orden del 10% del total a principios de la segunda posguerra, al 16% después de 1948, luego al 20% desde 1950, y llegó a ser del 25% en 1954-1955, durante el régimen militar entonces a cargo del gobierno.

**Tabla 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                   | 19.6                         | 19.5                               |
| 1952 | 6.3                               | 1.5       | 57.0   | 632.6                           | 13.2                             | 18                           | 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: Igual que para la Tabla 1.

de fondos para los que se consideraran menos urgentes. Decreto-Ley 164 de 1950, artículos 10 y 14. Revista del Banco de la República, enero de 1950, p. 133.

<sup>39/</sup> De acuerdo con las cifras del FMI, el crecimiento del gasto real entre 1950 y 1954 fue del 13%, inferior al cálculo del 21% basado en las cifras de la Contraloría General de la República. Y, para 1955, el crecimiento fue del 37%, según el FMI, también excepcional, aunque inferior al 50% de la Contraloría. Fondo Monetario Internacional. Estadísticas Financieras Internacionales. Anuarios.

Tras alcanzar sus más altas cotizaciones externas en 1954, la trayectoria de los precios del café estaría signada por un declive persistente durante los tres lustros siguientes; en consecuencia, la economía enfrentaría dificultades cambiarias recurrentes en esos años. Uno de los primeros y más agudos desenlaces de la descolgada de los precios externos del café, fue la crisis cambiaria de 1957; la economía enfrentó dificultades para el pago de la deuda externa comercial, y fue necesario el concurso de la banca comercial norteamericana para establecer nuevas condiciones financieras que facilitaran el pago oportuno de dicha deuda<sup>40</sup>. En procura de restablecer la estabilidad externa, las autoridades optaron por revisar el régimen cambiario, permitiendo un breve lapso de flotación de la tasa de cambio, tras el cual se volvió al de tasa fija<sup>41</sup>. En relación con 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 sustanciales reducciones en 1956 y 1957.

#### e. Ciclos de expansión y ajuste durante el Frente Nacional

La crisis de entonces no se limitó a la economía; también hubo replanteamientos en las instituciones políticas, cuyos efectos se extendieron durante la mayor parte de las dos décadas siguientes. La innovación política de mayor relevancia fue la creación y puesta en marcha del Frente Nacional (1958-1974). Durante estos años, el producto de la economía creció a una tasa geométrica anual del 5.4%, y el gasto real del Gobierno lo hizo a una tasa superior, del 7.6%. Así, el gasto gubernamental pasó de representar el 5.8% del PIB en 1957, en la antesala del Frente Nacional, al 8.3% del PIB en 1974, en vísperas de restablecerse el libre juego de los partidos políticos<sup>42</sup>. Dicha evolución de la economía y del tamaño del gobierno no estuvo exenta de sobresaltos importantes a lo largo de dicho período.

**Tabla 4**  
**Indicadores macroeconómicos y presupuestales**  
**1956-1974**

| 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 % | Presupuesto Educación % | Presupuesto Salud % | Crecimiento Gasto real Ejecutado % |
|------|-----------------------------------|-----------|--|---------------------------------|----------------------------------|------------------------------|----------------------|------------------------------|-------------------------|---------------------|------------------------------------|
| 1956 | 9.6                               | 7.8       | 73.9   | 1202.1                          | 8.6                              | 10.8                         | 22.9                 | 23.3                         | 5.8                     | 3.6                 | -24.9                              |
| 1957 | 3.9                               | 17.2      | 63.9   | 1227.4                          | 7.7                              | 9.0                          | 24.0                 | 26.7                         | 5.9                     | 3.7                 | -18.2                              |

<sup>40/</sup> Avella (2004c)

<sup>41/</sup> Marulanda (1958, Capítulo 2). Entre junio de 1957 y marzo de 1958, la tasa de cambio pasó de \$4.80 a \$6.10 por dólar, o sea, una devaluación nominal del 27%. Esta tasa de cambio correspondía a la tasa de compra en el mercado de certificados de cambio; su 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>42/</sup> Un destacado dirigente político de la época, quien fuera el primer ministro de Hacienda del Frente Nacional, enunció del siguiente modo 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 Villa (1960, p. 164)

|      |     |      |      |         |      |      |      |      |      |     |      |
|------|-----|------|------|---------|------|------|------|------|------|-----|------|
| 1958 | 2.8 | 13.3 | 52.3 | 1467.5  | 8.2  | 13.6 | 22.9 | 21.0 | 10.0 | 4.8 | 10.0 |
| 1959 | 8.7 | 6.6  | 45.2 | 1544.4  | 8.6  | 15.0 | 19.1 | 23.5 | 10.1 | 5.1 | 4.8  |
| 1960 | 1.8 | 8.5  | 44.9 | 1891.6  | 9.2  | 10.3 | 22.7 | 19.6 | 10.3 | 5.1 | 15.2 |
| 1961 | 3.1 | 8.2  | 43.6 | 2660.1  | 4.8  | 10.9 | 17.7 | 22.7 | 11.3 | 5.9 | 41.8 |
| 1962 | 6.3 | 6.6  | 40.8 | 3526.2  | 5.2  | 8.8  | 15.9 | 19.7 | 15.2 | 5.6 | -9.2 |
| 1963 | 6.0 | 23.2 | 39.6 | 2897.8  | 4.5  | 20.8 | 22.9 | 6.5  | 13.8 | 5.5 | -1.5 |
| 1964 | 6.9 | 16.3 | 48.8 | 3917.2  | 4.1  | 17.7 | 23.3 | 9.4  | 14.4 | 5.0 | -6.4 |
| 1965 | 3.9 | 9.2  | 47.4 | 5160.8  | 3.7  | 17.5 | 20.4 | 14.6 | 14.0 | 4.1 | 0.08 |
| 1966 | 5.4 | 14.9 | 44.1 | 5529.7  | 3.2  | 17.2 | 22.1 | 13.2 | 14.9 | 4.4 | 11.5 |
| 1967 | 4.2 | 8.3  | 41.1 | 6438.9  | 3.4  | 15.8 | 22.2 | 9.9  | 17.2 | 4.4 | 8.0  |
| 1968 | 6.1 | 9.4  | 41.3 | 8096.9  | 3.9  | 16.3 | 21.8 | 6.9  | 15.4 | 4.8 | 30.0 |
| 1969 | 6.4 | 8.2  | 41.8 | 11362.0 | 9.8  | 12.7 | 20.0 | 12.4 | 12.7 | 4.0 | 26.1 |
| 1970 | 6.7 | 12.1 | 54.0 | 15020.7 | 8.1  | 12.8 | 17.5 | 16.6 | 13.1 | 5.8 | 11.4 |
| 1971 | 6.0 | 10.8 | 46.9 | 20295.7 | 8.2  | 11.7 | 20.6 | 13.3 | 13.5 | 7.7 | 10.8 |
| 1972 | 7.7 | 12.9 | 52.3 | 21422.0 | 9.9  | 14.2 | 16.7 | 13.2 | 14.3 | 7.1 | -7.2 |
| 1973 | 6.7 | 20.2 | 64.3 | 26212.2 | 12.4 | 14.8 | 13.7 | 10.9 | 17.2 | 7.7 | 1.9  |
| 1974 | 5.7 | 25.4 | 67.8 | 28983.2 | 10.6 | 17.1 | 13.7 | 10.7 | 19.0 | 8.7 | -3.1 |

Fuente: Como para la Tabla 1. El precio externo del café según la publicación Indicadores Económicos 1923-1997 (sin fecha) del Banco de la República

Las gráficas 9 y 10 son ilustrativas del comportamiento cíclico de las tasas de crecimiento del gasto real del Gobierno durante el Frente Nacional. Dicho comportamiento se reitera en la última columna de la Tabla 4: al ritmo ascendente del gasto en la administración de Lleras Camargo, siguió su reducción en el gobierno de Valencia; una nueva aceleración, la mayor en todo el Frente Nacional, en la administración de Lleras Restrepo; y, finalmente, su contención durante el período de Pastrana Borrero. Los mayores niveles de inflación alcanzados durante las administraciones de Valencia y Pastrana Borrero contribuyeron a mermar el crecimiento del gasto real.

Los más altos crecimientos del gasto real ejecutado se presentaron en 1961 y 1968-1969: en los dos eventos, los incrementos en los presupuestos fueron del orden del 40%; y, en las dos ocasiones, la expansión del gasto se hizo en un escenario de tasas reducidas de inflación (alrededor del 8%) en comparación con la media de 12% alcanzada durante el Frente Nacional.

Las tasas de crecimiento poblacional que acompañaron al Frente Nacional, fueron las mayores del siglo. Hasta el estallido de la segunda guerra mundial habían sido del orden del 2%; entre el medio siglo y los primeros años setenta, el crecimiento poblacional arribó primero al 2.5% y luego al 3% anual; luego decayó en los ochenta, de modo que al clausurarse la centuria era de sólo el 1.8%<sup>43</sup>.

Las prioridades presupuestales cambiaron con el advenimiento del Frente Nacional. A mediados de los cincuenta, la mitad del presupuesto financiaba por partes similares el orden público y la infraestructura. Para entonces, los presupuestos conjuntos invertidos en educación y salud, escasamente bordeaban el 10% del total. Tras el Plebiscito de 1957, el mandato constitucional hizo imperativo que al menos el 10% del presupuesto se destinara sólo a educación; en la práctica, el presupuesto educativo alcanzó una

<sup>43</sup>/ Flórez (2000, capítulo 1)

participación media del 14% en los presupuestos del Frente Nacional; y, en conjunto, la participación promedia de educación y salud llegó al 19%. Como la importancia presupuestal de la salud y la educación tendiera a afianzarse con el transcurso del Frente Nacional, ya en las dos últimas administraciones tales asignaciones presupuestales superaron el 20% del gasto programado. En definitiva, la composición de los presupuestos del Frente Nacional sugiere que el énfasis en infraestructura que había predominado por décadas, fue sustituido por una relevancia creciente del gasto social en educación y salud.

Otras áreas del presupuesto también experimentaron cambios significativos. El presupuesto destinado al orden público se mantuvo por encima del 20%, tal como venía desde principios de los cincuenta, con excepciones como la ocurrida durante el primer gobierno del Frente Nacional; pero fue en la segunda parte del último gobierno de dicho régimen cuando las participaciones presupuestales se redujeron sustancialmente. El terreno cedido por el mantenimiento del orden público vino a ser ocupado por un frente presupuestal que adquiriría especial predominio en el futuro: la deuda pública.

El Frente Nacional tuvo que hacer frente a notables restricciones en el sector externo, en una época en la que predominara hasta fines de los sesenta el llamado “estrangulamiento exterior”<sup>44</sup>. En el agitado clima cambiario de entonces, la tasa de cambio pasó de \$6.50 por dólar a mediados de 1960, a \$13.50 a principios de 1967, y su manejo constituyó el tema predominante en las evaluaciones del Fondo Monetario Internacional. Las recomendaciones del Fondo fueron reiterativas en cuanto al 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<sup>45</sup>.

La medida capital de la época, y de la cual dependería el desarrollo cambiario del país en las dos décadas siguientes fue el Decreto-Ley 444 de 1967. Por más de treinta años, los cambios se habían regido por un régimen de tasa nominal fija, pero ajustable, cuando las autoridades juzgaban que eventuales desequilibrios cambiarios requerían dichos ajustes. A partir de 1967, la idea orientadora era la de una tasa real fija, la cual se alcanzaría mediante ajustes periódicos de la tasa de cambio que compensarían los diferenciales entre la inflación colombiana y las de sus socios comerciales. Tanto importadores como 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 para la tasa de cambio. Sin embargo, algunas características del nuevo régimen atentaban contra el mantenimiento de la disciplina fiscal futura; este fue el caso de 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>46</sup>.

- Las instituciones de planeación y presupuesto bajo el Frente Nacional

<sup>44/</sup> La expresión “estrangulamiento externo” fue ampliamente utilizada por la CEPAL en sus estudios sobre América Latina desde los años cincuenta, para aludir a la carencia persistente de recursos externos necesarios para importar no sólo bienes de capital, sino bienes intermedios requeridos por el desarrollo de la industria.

<sup>45/</sup> IMF. Staff Report and Recommendations (1963, 1965)

<sup>46/</sup> La historia de la Cuenta Especial de Cambios (CEC), a la cual debían llevarse las utilidades en la compra y venta de divisas, es narrada por Botero de los Ríos (1967). Las reformas que llevaron al desmonte de la forma de operar de la CEC hasta 1983 son discutidas en Perry y Ocampo (1983).

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 en la época se concediera a la planeación indicativa en manos del Gobierno Nacional<sup>47</sup>. El lenguaje de la economía moderna fue incorporado en los mensajes presupuestales del ejecutivo<sup>48</sup>. Para plasmar esta nueva mentalidad presupuestaria en las normas correspondientes se expedieron 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 por entonces se consideró 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>49</sup>. Igual orientación se consignó en el estatuto presupuestal de 1973.

Tanto el estatuto presupuestal de 1964, como el de 1973, ratificaron el método acogido en 1950 para el cómputo de las rentas estimadas, al establecer que dichas estimaciones corresponderían a los montos reconocidos de cada uno de los ingresos en el año anterior al de preparación del presupuesto. Igualmente, se aceptó que el gobierno podría aumentar hasta en un 10% el cálculo de cada renta, y disminuirlo hasta en un 30%, de acuerdo con la coyuntura económica prevista. Pero a diferencia del estatuto de 1950, se estableció que bajo “excepcionales circunstancias económicas de carácter general, que calificará el Ministro de Hacienda”, el gobierno podría rebasar dichos límites<sup>50</sup>. En todo caso, los incrementos por encima del 10% deberían ser explicados “detalladamente ante el Congreso”<sup>51</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 debería involucrar el llamado proceso presupuestal, que asigna al ejecutivo la preparación y ejecución del presupuesto, y al legislativo, su aprobación y fiscalización<sup>52</sup>. En el mensaje que acompañó al proyecto de reforma constitucional

<sup>47/</sup> Agudelo Villa (1967, p.271) Según Agudelo, con la expedición del Decreto 1016 de 1960 que adicionaba la ley orgánica del presupuesto, se estableció un presupuesto funcional por programas.

<sup>48/</sup> Por ejemplo, en su Mensaje Presupuestal al Congreso de 1960, el Presidente Alberto Lleras Camargo se refirió en los siguientes términos 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. En Cruz Santos (1968, p.464)

<sup>49/</sup> Decreto-Ley 1675 de 1964 (julio 14). Revista del Banco de la República, julio de 1964, p.850.

<sup>50/</sup> Decreto-Ley 294 de 1973 (Febrero 28), Artículo 29. Normas Orgánicas del Presupuesto General de la Nación (Sin fecha), p.21.

<sup>51/</sup> Decreto-Ley 294 de 1973 (Febrero 28), Artículo 29, parágrafo 1. Normas Orgánicas del Presupuesto General de la Nación (Sin fecha), p.22.

<sup>52/</sup> A mediados de los sesenta, Carlos Lleras Restrepo volvió a expresar su preocupación por la forma como entonces se adelantaba el proceso presupuestal, en los términos siguientes:

presentado al Congreso en 1968, el Presidente Lleras Restrepo se refirió en los términos siguientes 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 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”<sup>53</sup>.

Los avances institucionales en materia presupuestal cristalizados en las reformas de 1968, fueron sintetizados por Vidal Perdomo (1970) en los términos que siguen:

“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

---

“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” Lleras Restrepo, Carlos. Carta enviada al Comité Operativo de la Reforma Constitucional, el 5 de diciembre de 1965. Citado por Cano Motta (1978, p. 228) quien a su turno se basa en Vidal Perdomo (1970, pp.5 y 6). Acerca del proyecto de ley sobre planeación de 1945, y en general de las contribuciones de Lleras Restrepo a la planeación, una referencia muy reciente y completa es Caballero (2008).

<sup>53/</sup> Cano Motta (1978, p.229) con base en Vidal Perdomo (1970).

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>54</sup>.

Cambios importantes se introdujeron en las finanzas públicas colombianas, al aprobarse dos mecanismos automáticos para transferir recursos del gobierno nacional a los gobiernos departamentales y municipales. Para entonces, las transferencias eran en gran parte discrecionales, y su monto, apreciable<sup>55</sup>. Uno de dichos mecanismos se creó en la reforma constitucional de 1968, el llamado 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 los recursos transferidos se distribuiría por partes iguales entre las entidades mencionadas, y el 70% según su población<sup>56</sup>.

Posteriormente, en la Ley 46 de 1971 se estableció que en 1973, el 13% de los ingresos ordinarios se repartiría según los porcentajes citados, fracción que en 1974 pasaría al

---

<sup>54/</sup> Citado en Cano Motta (1978, p.231). También, Vidal Perdomo (1978, p. 198).

Tras la 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 Apropriaciones.

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 4º del artículo 76”. Castro (1982, p.148)

El ordinal 4 del artículo 76, al cual se refiere el citado 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; ...” Castro (1982, p.55)

Finalmente, 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”. Castro (1982, pp. 148 y 149)

<sup>55/</sup> Según el informe de la Misión de Finanzas Intergubernamentales (1981), en 1967, las transferencias del Gobierno Nacional alcanzaron la suma de \$3132 millones, de los cuales, \$2373, o sea, el 76% fueron discrecionales. Misión de Finanzas Intergubernamentales (1981, Cuadro II-7). Para entonces, dichos \$3132 millones representaron el 46% de los gastos sin intereses del Gobierno Nacional.

<sup>56/</sup> Artículo 53 del Acto Legislativo No 1 de 1968, el cual pasó a convertirse en el Artículo 182 de la Constitución Nacional. Castro (1982, p. 499 y pp. 131 y 132).

14%, y en 1975 al 15%; la misma ley previó que bajo ciertas circunstancias, aquella fracción podría elevarse, llegando hasta un máximo del 25%. En cuanto a la asignación de los recursos, la misma ley señaló que el 74% de lo transferido se destinaría a gastos de operación de la educación primaria, y el resto a la salud<sup>57</sup>. Para 1975, el Situado Fiscal llegó a representar el 23% de las transferencias del Gobierno Central.

El segundo mecanismo automático para transferir ingresos del Gobierno Nacional a otras entidades gubernamentales, fue la llamada cesión del impuesto a las ventas, creada por la Ley 33 de 1968. De acuerdo con esta norma, un porcentaje fijo del impuesto a las ventas se distribuiría a partir de 1969 entre los departamentos, los municipios y el Distrito Especial de Bogotá. Tal porcentaje sería 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 de acuerdo con su población<sup>58</sup>. A mediados de los setenta, la cesión del impuesto de ventas alcanzó a significar el 12% de las transferencias, de modo que, en conjunto, las transferencias creadas en las reformas de 1968, arribaron al 35% de las transferencias totales.

#### f. El ciclo de la bonanza cafetera y del endeudamiento externo entre 1975 y 1985

A mediados de los setenta, la economía transitaba una senda de desaceleración económica, acompañada por niveles persistentes de inflación superiores al 20% (Tabla 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>59</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\$1000 millones y US\$500 millones respectivamente<sup>60</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>61</sup>. En estas circunstancias sobrevino el alza de los precios externos del café colombiano, la cual se extendió ampliamente entre 1976 y 1980. Las cotizaciones del grano, al igual que el valor de las exportaciones cafeteras se triplicaron en dos años, y las reservas internacionales, que en 1975 habían terminado

<sup>57/</sup> Misión de Finanzas Intergubernamentales (1981, Capítulo VIII).

<sup>58/</sup> Misión de Finanzas Intergubernamentales (1981, Capítulo VIII).

<sup>59/</sup> La tasa de crecimiento del PIB de los países industrializados pasó de 6.0% en 1973 a 0.7% en 1974 y a -0.4% en 1975. A su turno, los precios reales del petróleo (en términos del valor unitario de las exportaciones de los países desarrollados), “brincaron” de 22 a 62 (1980=100) entre 1973 y 1974. FMI. Estadísticas Financieras Internacionales.

<sup>60/</sup> Banco de la República. Principales Indicadores Económicos, 1923-1997, Cuadros 2.2, 2.12 y 2.13.

<sup>61/</sup> El crecimiento anual de los países industrializados fue del 5%, el 3.9% y el 4.0% entre 1976 y 1978. Los precios reales de los bienes comerciados internacionalmente, diferentes al petróleo, cayeron de un promedio de 129 en 1973 y 1974, a 94 en 1975, durante la recesión mundial, y se recuperaron en 1976 y 1977 al alcanzar los niveles de 108 y 121. FMI. Estadísticas Financieras Internacionales. (Índices con base 1980=100).

en US\$553 millones, dos años más tarde superaron los US\$1800 millones, y en 1980-1981 superaron en promedio los US\$5000 millones. Como continuara vigente el régimen cambiario instaurado en 1967, el control de la inflación exigía la implementación de políticas internas contraccionistas. A un menor ritmo de devaluación de la moneda nacional se sumaron drásticas medidas de política monetaria, aplicadas para reducir tanto la expansión primaria (mediante títulos emitidos por el Banco de la República) como la expansión secundaria del dinero (a través de encajes)<sup>62</sup>.

A la política fiscal también le correspondería un papel contraccionista. En los últimos años setenta (1976-1979), el descenso del ciclo del gasto real se hizo más pronunciado (Gráfica 10), y la participación en el PIB disminuyó en dos puntos porcentuales en comparación con el primer lustro de la década (Gráfica 7). El recorte del gasto de inversión en 38%, de un sólo tajo, en 1976, fue el principio del declive de la participación de la inversión en el gasto gubernamental, por el resto del período estudiado. Como era de esperarse, el presupuesto de Obras Públicas continuó debilitándose, en contravía de los de Educación y Salud que alcanzaron sus participaciones más altas entre 1975 y 1978. Por esta época se inició el proceso de nacionalización de la educación secundaria (Ley 43 de 1975), según el cual la Nación se haría cargo de los costos respectivos de manera gradual, hasta cubrirlos enteramente a partir de 1980.

Al iniciarse el año cafetero 1979-1980, las cotizaciones internacionales del grano ya estaban en franco declive. Entre octubre de 1979 y el mismo mes de 1982, los precios del café cayeron en un 33%; paralelamente, la economía se desaceleró, al punto que de un crecimiento de 5.4% en 1979 se cayó a uno de 2.3 en 1981, y luego a uno más bajo de 0.9 en 1982. En el mismo período 1979-1982, el endeudamiento público de largo plazo se incrementó en un 75%; dos terceras partes de dicho endeudamiento se comprometieron con la banca comercial, que por entonces se hallaba en pleno auge de préstamos externos. Precisamente, en 1980 y 1981 se presentaron las mayores expansiones del gasto público real (Tabla 5); tasas de crecimiento similares no volverían a presentarse a lo largo de la década.

**Tabla 5**  
**Indicadores macroeconómicos y presupuestales**  
**1975-1986**

| Años | 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                               |

<sup>62/</sup> Exposiciones sobre el manejo cambiario y monetario durante la bonanza cafetera se encuentran en Wiesner (1978) y Sarmiento (1978)

|      |     |      |       |       |      |      |      |     |      |     |      |
|------|-----|------|-------|-------|------|------|------|-----|------|-----|------|
| 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: Como en la Tabla 4

A la par con otros países del continente, Colombia entró en un proceso de ajuste macroeconómico y reformas institucionales, con posterioridad al estallido de la crisis internacional de la deuda externa, y las crisis financieras internas que asolaron al continente latinoamericano desde 1982<sup>63</sup>.

En el quinquenio 1983-1988 los ingresos reales del gobierno nacional crecieron empinadamente (Gráfica 5); su crecimiento geométrico anual del 13.1% desbordó al crecimiento anual del gasto real en el mismo período, el cual fue del 3.5%. El ajuste fiscal se concentró entre 1982 y 1985; fueron años de receso económico: la actividad económica creció a una tasa media del 2.2%, y el gasto público lo hizo a una similar del 2.5%. De hecho, en 1982, 1983 y 1985 el gasto público real no creció (Tabla 5). En la perspectiva de largo plazo de tendencia y ciclos, el ajuste fiscal de los ochenta, que coincidiera con la administración Betancur, dio origen al penúltimo ciclo del gasto, observado en la Gráfica 10<sup>64</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>65</sup>.

- Hacia la conformación de un sistema presupuestal

Los aires de reforma fiscal llegaron hasta las instituciones presupuestales; se discutieron diversas iniciativas que buscaban mejorar “el control y la eficiencia del presupuesto”<sup>66</sup>. El fortalecimiento del proceso presupuestal fue visto como un objetivo de primer orden. Tales iniciativas se plasmaron en la Ley 38 de 1989. El nuevo estatuto incorporó en las instituciones presupuestales el denominado *sistema presupuestal*, conformado por un Plan Financiero, un Plan Operativo Anual de Inversiones, y por el Presupuesto General de la Nación. Igualmente se avanzó en la definición de principios para consolidar dicho sistema<sup>67</sup>.

<sup>63/</sup> Las reformas económicas en el continente son ampliamente documentadas 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)

<sup>64/</sup> La política económica de la época es ampliamente comentada en Caballero Argáez (1997).

<sup>65/</sup> El manejo del excedente cafetero generado por la bonanza y sus implicaciones en el ahorro fiscal de la época se exponen en el documento “La economía colombiana en 1986” Informe Financiero del Contralor General de la República (1986, diciembre).

<sup>66/</sup> Así se expresó la Comisión de Gasto Público de 1986, en su Informe Final, en relación con sus propuestas de reforma del Estatuto Orgánico del Presupuesto Nacional. Contraloría General de la República, Revista Economía Colombiana, Separata No 12, abril de 1987, pp. 9 y 10

<sup>67/</sup> En el lustro siguiente a la expedición de la Ley 38 vieron la luz nuevas normas presupuestales, las cuales, conjuntamente con la Ley 38, fueron recopiladas en el Decreto 111 de 1996. Una de tales normas, la Ley 179 de 1994, en su artículo 4 enunció los principios del sistema presupuestal, a saber: la planificación, la anualidad, la universalidad, la unidad de caja, la programación integral, la especialización, la inembargabilidad, la coherencia macroeconómica, y las homeostasis. Decreto 111 de

g. 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 tal año, la economía retomó en el lustro siguiente la senda de reducidos crecimientos iniciada a fines de los setenta (Tabla 6). Se llegó al convencimiento según el cual, 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 los inicios de la posguerra, había perdido su vigencia<sup>68</sup>. De contera, el Pacto Internacional del Café se derrumbó a fines 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 eliminaba 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 en América Latina a mediados de los ochenta, al 6.7% en 1992, una de las más bajas en el continente<sup>69</sup>. Previamente, la devaluación de la moneda nacional se había acelerado por decisión de las autoridades, y para fines de 1990 la tasa de cambio real había alcanzado su más alto récord histórico 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 40% entre 1991 y 1997.

En 1987 se inició una década de rápido ascenso en el tamaño de las finanzas públicas nacionales<sup>70</sup>. Entre 1987 y 1996, el ingreso real del gobierno creció a una tasa anual del 5.6%, por encima del crecimiento promedio de la economía, el cual fue del 4.2% anual; pero el crecimiento del gasto real fue mucho más abultado, al alcanzar la tasa geométrica del 10% anual, de modo que la relación entre gasto y producto pasó de 9.4% en 1986 a 16.2% en 1996. Dicho crecimiento no fue uniforme a lo largo del tiempo: entre 1987 y 1990 creció al 7.3%, y luego al 11.8% entre 1990 y 1996.

Brincos notables del gasto real ocurrieron entre 1992 y 1994, especialmente originados en los costos de estabilización monetaria de la época; dichas alteraciones se manifestaron en los cambios extremos de la participación relativa del ministerio de Hacienda en el total del presupuesto. La deuda pública interna protagonizó un papel sin precedentes; los llamados Títulos TES B fueron colocados 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; las magnitudes fueron tales que, para 1996, la deuda pública interna había llegado a igualar en valor a la deuda

---

1996, artículo 8. Mimeo. Una amplia presentación de estos temas es ofrecida por Restrepo Salazar (1977, Capítulo V).

<sup>68/</sup> El llamado Programa de Modernización de la Economía puesto en marcha en 1990, aspiraba a promover una mayor competencia tanto interna como externa. (Cuéllar, 1994), Fernández Riva (1994).

<sup>69/</sup> World Bank (1993)

<sup>70/</sup> El tránsito de las finanzas públicas entre los ochenta y los noventa es estudiado por Fernández Delgado (1994).

externa, cuando un lustro antes, la interna apenas representaba un 20% de la total<sup>71</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.

**Tabla 6**  
**Indicadores macroeconómicos y presupuestales**  
**1987-2000**

| Años | Crecimiento 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      | 1239.4                                    | 11.4                             | 28.2                         | 11.9                 | 5.7                          | 17.4                    | 4.4                 | 6.9                                |
| 1989 | 3.4                               | 24.7      | 1878.8                                    | 12.0                             | 28.2                         | 12.0                 | 5.0                          | 15.1                    | 4.3                 | 9.9                                |
| 1990 | 4.3                               | 28.2      | 2154.1                                    | 16.3                             | 30.9                         | 14.7                 | 1.0                          | 17.0                    | 5.6                 | 8.5                                |
| 1991 | 2.4                               | 26.1      | 2632.8                                    | 19.4                             | 29.5                         | 13.9                 | 0.5                          | 16.7                    | 5.6                 | 11.5                               |
| 1992 | 4.4                               | 23.0      | 4054.2                                    | 28.4                             | 24.2                         | 12.6                 | 1.0                          | 16.6                    | 4.6                 | 35.6                               |
| 1993 | 5.7                               | 23.9      | 6408.9                                    | 20.8                             | 28.5                         | 14.3                 | 0.9                          | 15.6                    | 5.0                 | -16.9                              |
| 1994 | 5.2                               | 25.6      | 10378.2                                   | 23.4                             | 33.3                         | 13.0                 | 1.1                          | 11.5                    | 5.3                 | 17.6                               |
| 1995 | 5.2                               | 18.9      | 12198.8                                   | 20.7                             | 21.8                         | 14.9                 | 1.1                          | 15.3                    | 7.1                 | 5.8                                |
| 1996 | 2.1                               | 16.9      | 17267.3                                   | 19.0                             | 28.6                         | 14.0                 | 1.0                          | 13.5                    | 6.6                 | 24.7                               |
| 1997 | 3.4                               | 16.8      | 22248.3                                   | 15.2                             | 32.3                         | 15.1                 | 0.9                          | 13.6                    | 7.2                 | -1.5                               |
| 1998 | 0.6                               | 14.8      | 38661.2                                   | 11.4                             | 30.8                         | 13.0                 | 6.2                          | 12.4                    | 6.8                 | -9.0                               |
| 1999 | -4.2                              | 12.6      | 45306.4                                   | 13.5                             | 32.0                         | 12.6                 | 4.0                          | 10.0                    | 6.4                 | -1.6                               |
| 2000 | 2.9                               | 12.1      | 39728.3                                   | 27.8                             | 38.5                         | 11.4                 | 0.7                          | 4.5                     | 2.0                 | 4.3                                |

Fuente: Como en la Tabla 4

El cambio de siglo sorprendió a la economía en una de las coyunturas más difíciles de esta síntesis histórica; en 1999 el producto decreció, y el quiebre hacia abajo de la inflación sólo se produjo con la desaceleración pronunciada en el crecimiento. El gasto público real se contrajo, decreciendo continuamente entre 1997 y 1999. Los últimos tramos del desvanecimiento de la inversión como actividad del gobierno se vivieron en los años noventa (Gráfica 11). De haber estado en los ochenta todavía por encima del 30% del gasto real sin intereses, la inversión pasó a representar menos del 20% hacia mediados de los noventa, y para fines de siglo ya representaba menos del 10%.

El predominio presupuestal de Hacienda se acrecentó a lo largo de los noventa, de modo que a lo largo de 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 gastos sociales (educación y salud) con otro 20%.

A lo largo de esta sección, la narración discurrió en torno de grandes episodios de la experiencia macroeconómica de las últimas ocho décadas. Dichos eventos sirvieron de marco al manejo presupuestal del gobierno. Tanto en la presentación panorámica de la Sección II, como en el relato de la ejecución presupuestal de esta sección se ilustra

<sup>71/</sup> Contraloría General de la República. La Situación de las Finanzas del Estado, 1997. Anexo estadístico, cuadro 4.1

cómo el gasto del gobierno nacional creció por varias décadas –hasta los sesenta– al ritmo de la economía como un todo, y posteriormente a un ritmo promedio superior al de la economía. Dicho 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 ocasiones, tales “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 caracterizaría por una elevada elasticidad con respecto al ingreso<sup>72</sup>.

## IV. El comportamiento estadístico a lo largo del tiempo. Crecimiento y gasto público

### A. Los enfoques

Una variedad de hipótesis explicatorias del ascenso en la participación del Estado en la economía floreció desde mediados del siglo XIX. Unas lo fueron de carácter normativo, las otras de naturaleza histórica<sup>73</sup>. Autores como Lorenz Von Stein, Rudolf Goldscheid y Adolph Wagner estudiaron experiencias históricas que habrían incidido en el crecimiento relativo del Estado. Stein ([1885], 1964) entendió la intervención del estado en la economía en el contexto de los modernos estados constitucionales, creados en virtud de la escogencia libre de los ciudadanos, y a través de los cuales se satisfacerían ciertas aspiraciones sociales. Para Goldscheid ([1925], 1964), el Estado, y en particular las instituciones fiscales, no son independientes de los intereses de los grupos económicos en conflicto; en su visión, la pregunta relevante no es si una política fiscal es eficiente, sino por qué una sociedad escoge una determinada política fiscal. Una nueva generación de autores surgida durante la segunda posguerra se interesó por los determinantes históricos de la expansión del gasto público; dentro de los marcos del marxismo, dichos autores relacionaron dicha expansión con la necesidad del sistema capitalista avanzado de superar sus crisis periódicas<sup>74</sup>.

<sup>72/</sup> Elasticidad-ingreso de la demanda cercana a la unidad, o mayor que la unidad.

<sup>73/</sup> Las de carácter normativo pueden referirse a las tradiciones investigativas que se desprendieron de las máximas tributarias enunciadas por Adam Smith en *La Riqueza de las Naciones*; la primera de ellas establecía que “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 cual disfrutaban bajo la protección del estado” Smith([1776], 1838, p. 371), traducción libre. En esta máxima se originan las discusiones modernas tanto sobre la capacidad de pago (habilidades respectivas) como sobre el principio del beneficio (ingreso del cual se disfruta) Musgrave (1987). Estos temas son estudiados en perspectiva histórica por Musgrave y Peacock ([1958], 1964) en su introducción al libro *Classics in the theory of Public Finance*.

<sup>74/</sup> Un texto clásico de dicha literatura es el de Baran y Sweezy (1969, Capítulo VI). Una síntesis del enfoque marxista del gasto público en comparación con el análisis neoclásico se encuentra en Foley (1978).

En una serie de contribuciones, el economista Adolph Wagner (1835-1917) postuló la que él mismo convino en apellidar “ley de expansión creciente de las actividades públicas, y en particular de las actividades estatales”<sup>75</sup>. Tal ley resultaría de presiones originadas en el “progreso social”. En palabras de Wagner, “La ley es el 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, ...”<sup>76</sup>.

Algunos cultores de la literatura sobre el crecimiento del gobierno, han encontrado en Wagner una teoría coherente de dicho crecimiento; el “progreso social” ha sido entendido como la transformación de antiguas sociedades agrarias en sociedades urbanas, con el surgimiento de nuevos roles para el gobierno. Otros se han ocupado más de lo que Wagner llamara “el balance entre necesidades fiscales y el ingreso nacional”<sup>77</sup>; y, en esta perspectiva, han explorado la hipótesis según la cual el gasto gubernamental ganaría participación en la economía, porque los bienes y servicios ofrecidos por el gobierno se caracterizarían por una elasticidad ingreso de la demanda mayor que cero, o inclusive mayor que uno<sup>78</sup>. Otros investigadores se han interesado más por las contribuciones de Wagner al denominado “socialismo de estado”. Juntamente con Gustav Schmoller, Wagner concibió “una economía nacional en la que el estado desempeñaría el papel de núcleo o fuerza de asociación”. (García [1948], 1984 p.41; Schnerb(1969, p.296)

En un estudio acerca de los determinantes del crecimiento del gasto público en el Reino Unido, Peacock y Wiseman (1961) encontraron que para el período 1890-1955, en lugar del crecimiento secular del gasto público que reflejara el crecimiento de la economía, a la Wagner, la curva ascendente del gasto dependería de la existencia de períodos con incrementos sustanciales en los niveles del gasto; estos períodos estarían alternados con otros, en los cuales se conservarían los niveles de gasto alcanzados durante su último crecimiento extraordinario. El motivo principal de los aumentos sustanciales del gasto, que los autores denominan *desplazamientos*, serían, al menos en la historia del Reino Unido, las guerras. Terminadas las confrontaciones, o las crisis extremas, los contribuyentes estarían dispuestos a seguir con un nivel superior de gasto público y tributación. Una visión semejante a la de Peacock y Wiseman fue planteada por Hicks en relación con la historia de las finanzas públicas en Europa<sup>79</sup>.

Diversas hipótesis de trabajo sobre el crecimiento del gasto público han surgido en los dominios de la economía política; entre ellas se encuentran 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 sobre la asignación presupuestal cuyo financiamiento es repartido entre los contribuyentes; las que realzan la presencia de *ilusión fiscal* en los regímenes de tributación; y, las que advierten la presencia de ciclos económico-políticos en los regímenes representativos<sup>80</sup>.

<sup>75</sup>/ Wagner ([1883], 1964, p. 8).

<sup>76</sup>/ Wagner ([1883], 1964, p.8)

<sup>77</sup>/ Wagner ([1883], 1964, p. 8)

<sup>78</sup>/ Una síntesis de estas interpretaciones y sus desarrollos empíricos se encuentra en Lybeck (1988).

<sup>79</sup>/ En su discusión de cómo se formaron históricamente las finanzas del soberano, Hicks 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, p.78)

<sup>80</sup>/ Lybeck (1988), Borcharding (1985).

Una variedad de textos de Economía Pública se refiere a la creciente participación del gasto público en el PIB durante el siglo XX, como a un “hecho característico” (stylized fact)<sup>81</sup>. El énfasis es en el comportamiento del gasto público en el largo plazo, en relación con el producto de la economía. De manera complementaria, una serie de trabajos empíricos ha sometido a pruebas estadísticas dicho comportamiento del gasto público. La hipótesis propuesta por Wagner, específicamente la que postularía una elasticidad ingreso de la demanda por el gasto público mayor que cero o uno, ha recibido especial atención, con resultados conflictivos<sup>82</sup>.

Las descripciones sobre el manejo del gasto y la ejecución presupuestal presentadas en la sección III de este trabajo, probablemente den algún respaldo a las hipótesis comentadas en esta sección. Pero dado el tipo de información disponible, una hipótesis que podría someterse a la verificación estadística es una de las propuestas por Wagner, la que sugiere que la demanda de bienes y servicios producidos por el Estado es elástica con respecto al ingreso, y que por lo tanto debe aumentar a medida que crece la economía.

## B. Las pruebas estadísticas

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

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

en donde,  $g$  = Gasto del gobierno central sin intereses / Producto de la economía ,

$y$  = Producto real de la economía / Población

La ecuación (1) puede escribirse como

$$g_t = ay_t^b w_t \quad (2)$$

o alternativamente, como

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

en donde  $w_t$  es un término de error,  $a$  es una constante, y  $t$  es un subíndice de tiempo<sup>83</sup>.

La evolución de la variable  $g$  ya fue descrita en la Gráfica 7; la variable  $y$ , reúne no sólo la evolución agregada del producto, sino la evolución cambiante de la población, ya

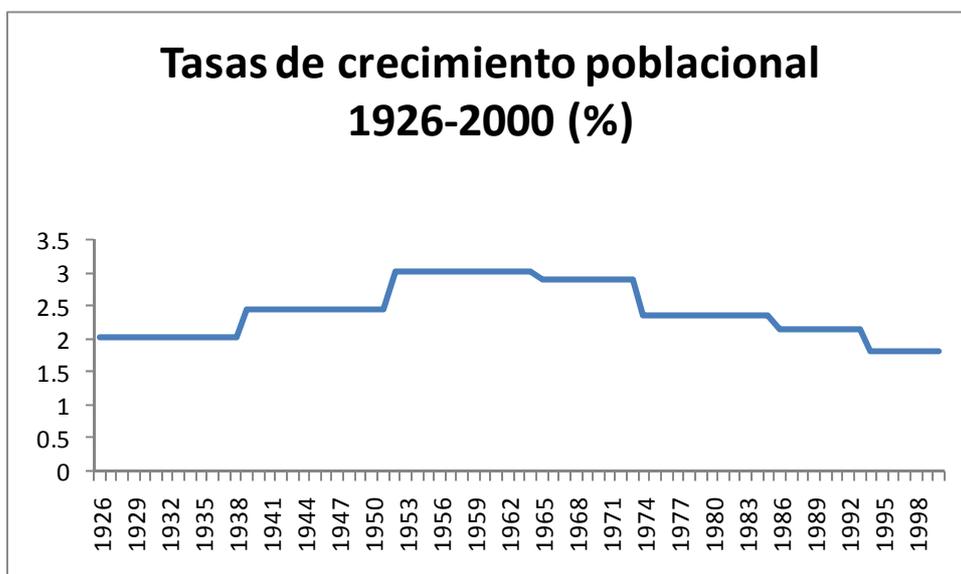
<sup>81/</sup> Por ejemplo, Musgrave y Musgrave (1992, capítulo 8), Atkinson y Stiglitz (1980, p. 326) y Rosen (2002, pp. 126 y 127).

<sup>82/</sup> Estudios comparativos sobre amplias muestras de países como los de Cameron (1978), Ram (1987), y Thornton (1998) son ejemplos de resultados empíricos conflictivos en relación con la ley de Wagner.

<sup>83/</sup> Ecuaciones como la (2) y la (3) son empleadas por Bocherding (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).

mencionada en secciones anteriores. La Gráfica 14 muestra las tasas medias de crecimiento poblacional a lo largo del período de estudio.

**Gráfica 14**  
**Tasas de crecimiento poblacional**  
**1925-2003**



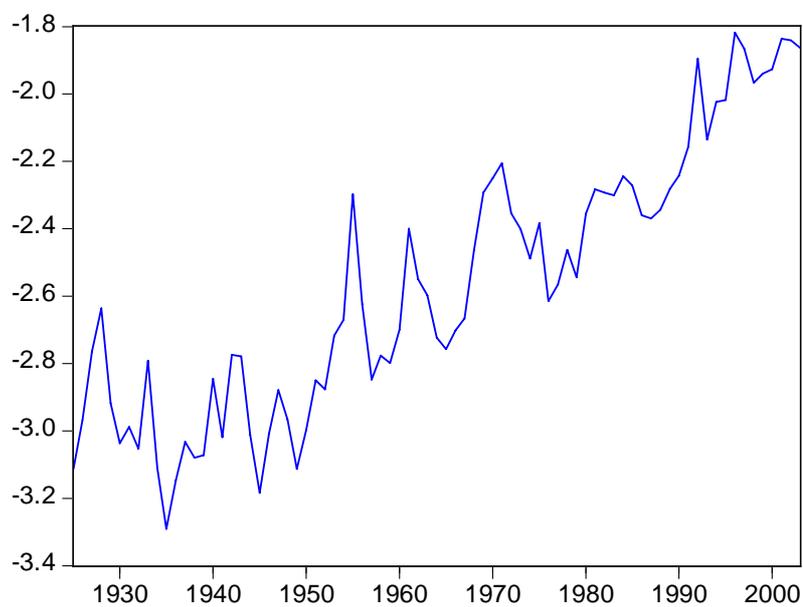
Fuente: Datos tomados de Flórez (2000) y Greco (2002, Anexo estadístico)

## 1. Propiedades de las series estadísticas utilizadas

### a. Estadística descriptiva

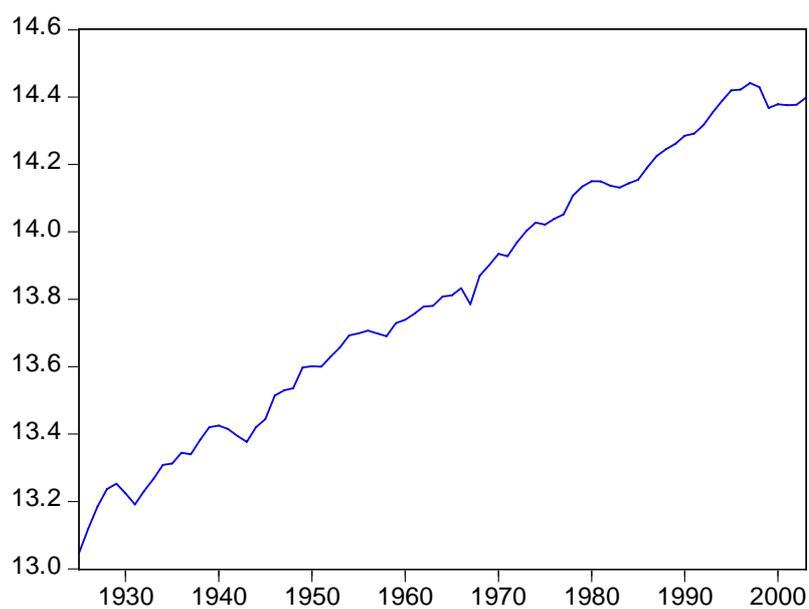
Las gráficas 15 y 16 presentan la evolución de las series en forma logarítmica, tanto de los Gastos del Gobierno Nacional sin intereses como proporción del PIB, como del PIB real por habitante, para el período 1925-2003. En la Tabla 7 se recogen varias medidas que describen las series mencionadas.

**Gráfica 15**  
**Gastos del Gobierno Nacional**  
**Proporción del PIB**  
**1925-2003**  
**En logaritmos**



Fuente: Para los datos originales como en la Gráfica 7.

**Gráfica 16**  
**PIB real por habitante**  
**1925-2003**  
**En logaritmos**



Fuente: Para los datos originales como en las gráficas 1 y 14.

**Tabla 7**  
**Estadística Descriptiva**  
**Gastos del Gobierno como proporción del PIB**  
**y PIB real per cápita**  
**1925-2003**

|                            | Gastos del Gobierno como proporción del PIB 1/ | PIB real per cápita 1/ |
|----------------------------|--|------------------------|
| 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                 |
| Simetría                   | 0.2279   | -0.0581                |
| Curtosis                   | 2.0318   | 1.7876                 |
| Prueba de Jarque-Bera (JB) | 3.7697   | 4.8828                 |
| Observaciones              | 79   | 79                     |

1/ En logaritmos.

Las estadísticas citadas en la Tabla 7 sugieren que las series en estudio siguen de cerca una distribución normal. En las dos series, 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 en consideración 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 significación del 5% con dos grados de libertad), no se puede rechazar la hipótesis de que las series son aproximadamente normales.

#### *b. Orden de integración de las series*

En la Tabla 8 se presentan las pruebas de integración de las series en estudio. Mediante el empleo de la prueba de razón de verosimilitud se destaca 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 persona, se requiere acudir a las técnicas de cointegración. Para el caso de las variables en diferencias, las pruebas efectuadas rechazan la presencia de raíces unitarias.

**Tabla 8**  
**Pruebas de Integración**  
**Gastos del Gobierno como proporción del PIB**  
**y PIB real per cápita**  
**1925-2003**

**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)**

|               | Estadístico t | Valor Crítico | Rechaza o no rechaza Ho |
|---------------|---------------|---------------|-------------------------|
| 1. ADF        |               |               |                         |
| 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.

### c. Vectores autorregresivos

De acuerdo con el enfoque propuesto por Sims (1980), la estructura dinámica de un modelo económico puede obtenerse a partir de las series estadísticas; en particular, a partir de los llamados vectores autorregresivos (VAR). A no ser que se incluya alguna restricción, se supone que las variables en estudio son endógenas. Además debe establecerse el máximo número de rezagos requeridos para incorporar los efectos que cada variable ejerce sobre las demás. Basados en el valor del logaritmo de la función de verosimilitud, los denominados, Criterio de Información de Akaike (AIC) y Criterio de Schwartz (SC), ayudan a establecer el máximo de rezagos a incluir en un VAR; la especificación escogida corresponderá a la que arroje el menor valor de AIC y SC.

En la Tabla 9 se presentan los valores de los criterios citados, obtenidos para varios intervalos de rezagos. Como puede colegirse de la información, se escogerá un máximo de dos rezagos.

**Tabla 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 (logs) |
|-----------------------|--------------------|----------------------|---------------------------------|
| 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                           |

Variables endógenas (en logaritmos): Gasto del Gobierno/PIB, PIB real /Población  
Variables exógenas: Constante

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

*a ¿Antecedan 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 de este trabajo, sugieren que con el crecimiento de la economía desde las primeras décadas del siglo XX, también creció el gasto público, a través de nuevos compromisos asumidos por el presupuesto nacional. En términos estadísticos puede plantearse el interrogante de si el crecimiento económico reflejado en la serie del PIB por habitante puede interpretarse como *causa* de la expansión del gasto público como proporción del PIB, en el sentido de que cambios en la primera variable *antecederían* y ayudarían a *predecir* cambios en la segunda variable. Este es el propósito de las pruebas estadísticas conocidas como de Granger y Sims (Sims, 1972)<sup>84</sup>

<sup>84/</sup> Una revisión crítica de la causalidad de Granger y Sims es ofrecida por Hoover (1990, capítulo 8).

En la Tabla 10 se registran los resultados de las pruebas mencionadas. Puede apreciarse que se rechaza la hipótesis según la cual la evolución del PIB per cápita no ayudaría a predecir la evolución del gasto público como proporción del PIB. Al contrario, se infiere una relación fuerte entre las dos variables, y cómo la evolución de la economía serviría para anticipar la evolución del gasto público.

**Tabla 10**  
**Pruebas de causalidad de Granger y Sims**  
**Período: 1925-2003**

| Hipótesis Nula:   | Observaciones | Estadísticas F    | Probabilidad |
|---|---------------|-------------------|--------------|
| <i>Primera.</i> El PIB real per cápita no causa en el sentido de Granger al gasto público como proporción del PIB | 77            | 9.050<br>VC: 3.15 | 0.0003       |
| <i>Segunda.</i> El gasto público como proporción del PIB no causa en el sentido de Granger al PIB real per cápita | 77            | 1.259             | 0.2901       |

Número de rezagos anuales: 2. Para un mayor número de rezagos, por ejemplo 4, los resultados se mantienen; la prueba F arroja un valor de 5.58 con una probabilidad de 0:0006. Dada la frecuencia de los datos y el tipo de series en consideración, un número de rezagos más alto no tendría mayor sentido. VC: valor crítico

b. *¿Existe una relación de equilibrio de largo plazo entre las series de gasto gubernamental como proporción del PIB, y del PIB por habitante, para el período muestral en estudio?*

Las descripciones históricas sugieren que a lo largo del tiempo las dos series en consideración evolucionan conjuntamente. Según la metodología de Engle y Granger (1987) se diría que entre tales series podría haber *cointegración*, en términos de que, si bien cada una de ellas es no estacionaria, una *combinación lineal* de las mismas sí podría serlo. La relación de equilibrio de largo plazo puede estimarse mediante una regresión por el método de Mínimos Cuadrados Ordinarios entre las variables en cuestión. En la Tabla 11 se presentan los resultados correspondientes; la constante (-14.82) y la pendiente (0.89) constituyen los parámetros de cointegración.

En la Gráfica 17 se exhibe la trayectoria de la relación de equilibrio de largo plazo entre las variables en consideración; e igualmente, en la Gráfica 18 se presenta 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. Puede demostrarse 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%.

La trayectoria de los residuos estimados sugiere la existencia de 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 (no mostrados) 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>85</sup>. La función de autocorrelación parcial confirma la existencia de una dependencia de primer orden<sup>86</sup>.

Con el propósito de confirmar que en efecto hay cointegración entre las variables estudiadas, es necesario constatar que la serie de los residuos estimados es estacionaria. Los correlogramas de residuos sugieren que, en efecto, 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 la Tabla 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 periodo 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.

**Tabla 11**  
**Prueba de Cointegración**  
**Metodología de Engle y Granger**  
**Período Muestral: 1925-2003**  
**Variable dependiente:**  
**Gasto Público como proporción**  
**del PIB (en logaritmos)**

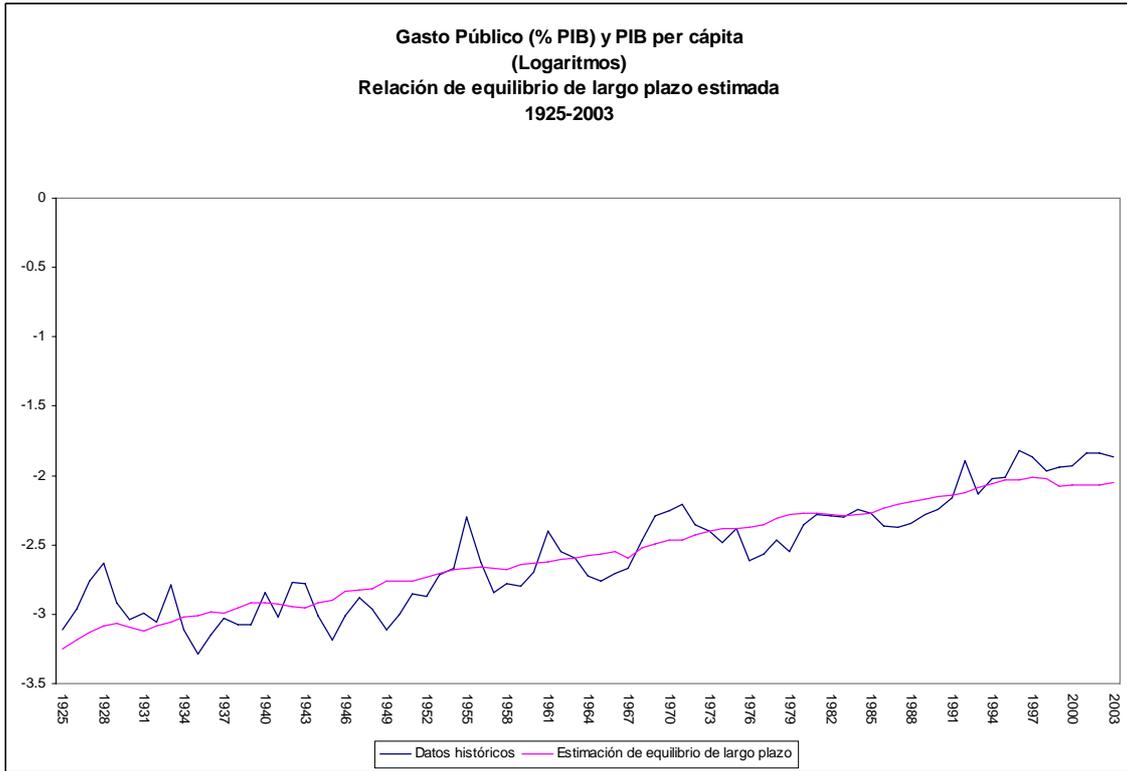
|                               | Coefficiente Estimado | Error Estándar | Estadística t | Probabilidad |
|-------------------------------|-----------------------|----------------|---------------|--------------|
| Constante                     | -14.820               | 0.660          | -22.438       | 0.000        |
| Pib real per cápita (en logs) | 0.886                 | 0.047          | 18.560        | 0.000        |

Prueba de Durbin-Watson: DW=0.765, valor crítico al 1%: 0.511. Engle and Granger (1987, p.269).  
R cuadrado: 0.817. Suma de residuos al cuadrado: 2.207. Estadística F: 344.47. Probabilidad (Estadística F): 0.00

<sup>85/</sup> Los valores críticos al nivel de significancia del 5% están dados por  $\pm 2/\sqrt{N}$ , en donde N es el número de observaciones. En este caso, para N=79, los valores críticos son  $\pm 0.225$ .

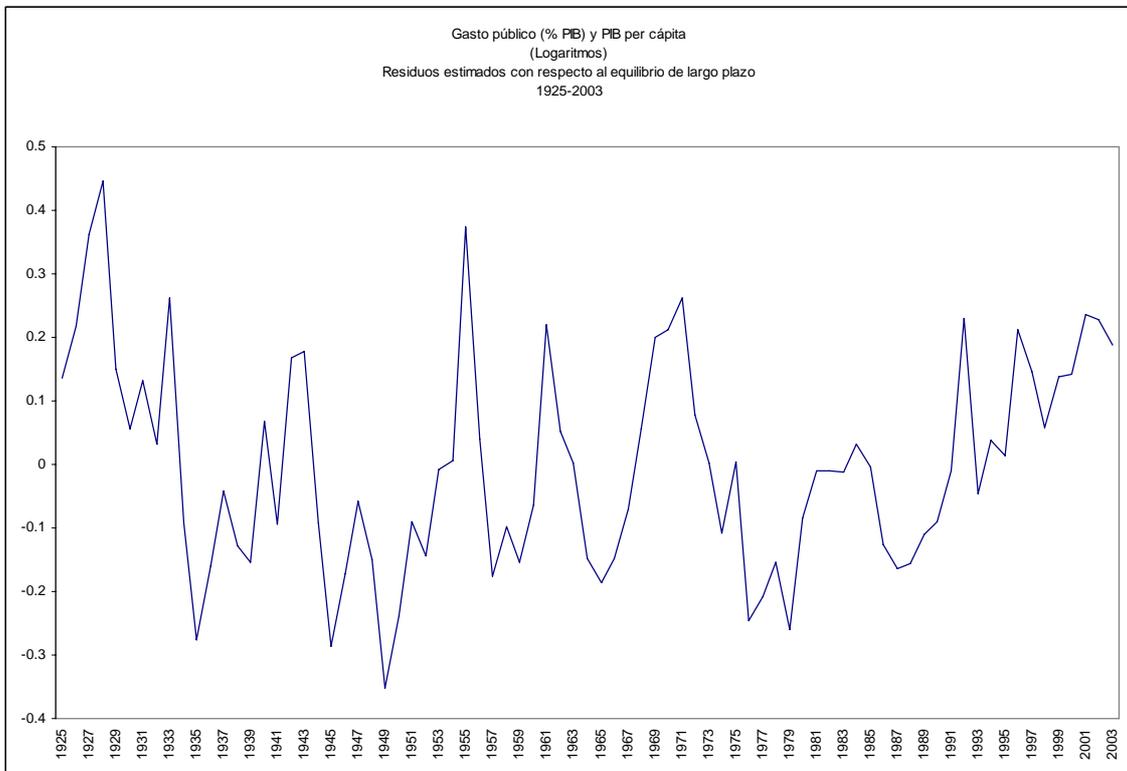
<sup>86/</sup> Pruebas usuales de autocorrelación confirman su presencia en la serie de residuos estimados. La prueba de Breusch-Godfrey con diferentes números de rezagos arroja valores de la Estadística F muy superiores a los valores críticos correspondientes; por ejemplo, para dos rezagos, la estadística F (2, 75) es 22.5 y el valor crítico, 3.15, con lo cual 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  $NR^2$ , arroja un resultado suficientemente bajo como para concluir que no hay efectos ARCH.

**Gráfica 17**



Fuentes: El gasto público (% PIB) como en la Gráfica 7; el PIB per cápita como en la Gráfica 16; y gráfica de la relación de equilibrio de largo plazo según resultados de la estimación presentados en la Tabla 11.

**Gráfica 18**



**Tabla 12**  
**Gasto Público (% PIB) y PIB per cápita**  
**Residuos estimados con respecto al equilibrio**  
**de largo plazo**  
**Pruebas de Raíces Unitarias**

|      | Estadística t | Valor Crítico (1%) | Valor Crítico (1%) Engle y Yoo | Rechaza o no rechaza $H_0$ |
|------|---------------|--------------------|--------------------------------|----------------------------|
| ADF  | -4.230        | -3.517             | -3.730                         | Rechaza                    |
| PP   | -4.225        | -3.517             |                                | Rechaza                    |
| KPSS | 0.141         | 0.739              |                                | No Rechaza                 |

Pruebas con intercepto. En las pruebas ADF y PP la hipótesis nula considera que la serie en estudio es no estacionaria. En la prueba KPSS, la hipótesis nula considera que la serie analizada es estacionaria.

*c. Cointegración, corrección de errores y exogeneidad débil*

El hecho de haber encontrado una relación de equilibrio de largo plazo entre las variables en cuestión, no significa que ellas no puedan estar transitoriamente por fuera de equilibrio. En el caso en estudio, tanto el PIB real per cápita, como el gasto gubernamental como proporción del PIB, han evolucionado en el tiempo de tal manera que sus series pueden calificarse como no estacionarias; pero dicho proceso ha estado acompañado por fuerzas surgidas en situaciones de desequilibrio que han tendido a restaurar su evolución conjunta.

La circunstancia de no alcanzarse siempre el equilibrio de largo plazo, puede formalizarse como un *error* en alcanzar dicho equilibrio. Por tal razón se han diseñado modelos que involucran uno o más términos de corrección de errores<sup>87</sup>. De acuerdo con la metodología de Engle y Granger (1987), dado que existe cointegración entre las variables en estudio, los residuos obtenidos de la regresión de equilibrio pueden emplearse para estimar un modelo de corrección de errores. En términos de Johansen (1988), la estimación -por el método de máxima verosimilitud- de la dinámica de corto plazo, de transición hacia el equilibrio de largo plazo representado en la Gráfica 17, puede adelantarse simultáneamente con la determinación de la relación de equilibrio de largo plazo.

En la Tabla 13 se recogen los principales resultados de la aplicación del método de Johansen (1988). Las pruebas para la determinación del rango de cointegración confirman la existencia de un único vector de cointegración en el sistema de vectores autorregresivos conformado por las dos variables endógenas en estudio<sup>88</sup>. En la ecuación de cointegración, el parámetro estimado para la variable del PIB por habitante

<sup>87/</sup> A la manera de Davidson et al. (1978), dichos modelos incorporan información concerniente con el equilibrio de largo plazo (con las variables en niveles), e información relacionada con la estructura dinámica de las series (con las variables en diferencias como en los modelos ARIMA).

<sup>88/</sup> En la metodología de Johansen, todas las variables se consideran como endógenas, de modo que cada una de ellas puede expresarse como una función lineal de los valores rezagados de sí misma y de las demás variables.

es positivo, cercano a la unidad, y escasamente mayor que el parámetro estimado (según el método de Mínimos Cuadrados Ordinarios) en la Tabla 11. En cuanto a la dinámica de corto plazo, el parámetro estimado para la velocidad de ajuste hacia el equilibrio de largo plazo, sugiere que aproximadamente el 45% de una desviación en relación con dicho equilibrio, podría corregirse en el plazo de un año<sup>89</sup>.

Finalmente, la Tabla 13 recoge los resultados de las pruebas de exogeneidad débil. Dichos resultados rechazan dicha hipótesis en el caso del Gasto Público como fracción del PIB, pero no en el caso del PIB real por habitante. La lectura conjunta de las pruebas de Granger y Sims, y de exogeneidad débil, refuerzan la idea según la cual existiría una *prioridad causal* entre dichas variables, cuya dirección sería del PIB real por habitante al Gasto Público como proporción del tamaño de la economía, y no al contrario.

**Tabla 13**  
**Pruebas de Cointegración**  
**Rango, términos de corrección de errores**  
**y exogeneidad débil**

| <b>1. Información básica</b>  |         |             |       |              |       |
|---|---------|-------------|-------|--------------|-------|
| 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>2. Pruebas para la determinación del rango de cointegración:</b>   |         |             |       |              |       |
| Hipótesis nula  | Valores | Estadística | V.C.  | Estadística  | V.C.  |
| Ho: r   | Propios | de la Traza | 5%    | Valor Propio | 5%    |
|   |         |             |       | Máximo       |       |
| r = 0   | 0.1940  | 17.62       | 15.49 | 16.39        | 14.26 |
| r ≤ 1   | 0.0162  | 1.24        | 3.84  | 1.24         | 3.84  |
| Tanto la prueba de la traza como 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) empleados por EViews. |         |             |       |              |       |

<sup>89/</sup> Para el caso de los Estados Unidos, y en relación con el período 1929-1996, Islam (2001) encuentra que el parámetro estimado para la variable del PIB per cápita es positivo pero claramente menor que la unidad (0.42); en relación con la velocidad de ajuste, el parámetro estimado (47%) es muy similar al estimado para Colombia en este trabajo.

**3. 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)

**4. Ecuación de cointegración:**

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

**5. 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)

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

| Rango | Grados de Libertad | Gasto Público (% PIB) | PIB real por cabeza | Valor Crítico al 5% ( $\chi^2$ ) |
|-------|--------------------|-----------------------|---------------------|----------------------------------|
| 1     | 1                  | 14.61                 | 0.35                | 3.84                             |

La hipótesis nula,  $H_0$ , consiste en que las variables analizadas se caracterizan por exogeneidad débil. La prueba se distribuye asintóticamente como la distribución Chi-cuadrado.

**Bibliografía****Fuentes de datos**

Banco de la República. Informe del Gerente General a la Junta Directiva (Publicación Anual), Bogotá.

Banco de la República. (Sin fecha) Principales Indicadores Económicos, 1923-1997. Bogotá.

Contraloría General de la República. Informe Financiero del Contralor (Publicación Anual), Bogotá.

Departamento Administrativo Nacional de Estadística, Dane (1986) El Sector Público Colombiano 1970-1983.

Fondo Monetario Internacional. Estadísticas Financieras Internacionales (Anuarios), Washington.

Fondo Monetario Internacional. Staff Report and Recommendations. Consultations with Colombia, 1963, 1965.

Greco (Grupo de Estudios del Crecimiento Económico del Banco de la República) (2002) El crecimiento económico colombiano en el siglo XX. Fondo de Cultura Económica y Banco de la República, Bogotá.

### Artículos y revistas

Agudelo Villa, Hernando (1967) Cuatro etapas de la inflación en Colombia. Tercer Mundo, Bogotá.

Alviar Ramírez, Oscar y Rojas Hurtado, Fernando (1985) Elementos de Finanzas Públicas en Colombia. Editorial Temis, Bogotá.

Araujo, Alfonso (1943) Memoria de Hacienda.

Arrow, Kenneth y Scitovsky, Tibor (editores) La economía del bienestar. Lecturas. El Trimestre Económico. Fondo de Cultura Económica, México.

Atkinson, Anthony y Stiglitz, Joseph (1980) Lectures on Public Economics. McGraw-Hill, New York.

Avella Gómez, Mauricio (2003) “En búsqueda de la estabilidad monetaria y fiscal. Una perspectiva histórica a partir del legado de Edwin W. Kemmerer” Banco de la República.

Avella Gómez, Mauricio (2004a) “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, Número 293, Banco de la República, Bogotá.

Avella Gómez, Mauricio (2004b) “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, Número 316, Banco de la República, Bogotá.

Avella Gómez, Mauricio (2004c) “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, Número 317, Banco de la República, Bogotá.

Avella Gómez, Mauricio (2007) “El acceso de Colombia al financiamiento externo durante el siglo XX” en Robinson y Urrutia (2007)

Bai, Jushan y Perron, Pierre (2003) “Computation and análisis of multiple structural change models” Journal of Applied Econometrics, vol. 18.

Baran, Paul y Sweezy, Paul (1969) El capital monopolista. Siglo XXI Editores, México.

Bejarano, Jesús Antonio (2007) “El despegue cafetero, 1920-1928”. En Ocampo, José Antonio (2007, compilador).

Borcherding, Thomas E. (1985) “The causes of government expenditure growth: a survey of the U.S. evidence” en Journal of Public Economics, vol. 28.

Botero de los Ríos, Germán (1967) “Cuenta Especial de Cambios” en Revista del Banco de la República, noviembre.

Breit, William y Hochman, Harold (editores) (1973), Microeconomía. Interamericana, México.

Buiter, Willem H. (1985) “A guide to public sector debt and deficits”. En Economic Policy. A European Forum. No 1.

Bulacio, José Marcos (2000) “La Ley de Wagner y el Gasto Público en Argentina” Universidad Nacional de Tucumán, Tucumán.

- Caballero Argáez, Carlos (1997) (Compilador) La pasión de gobernar. La administración Betancur, 10 años después. Anif. Tercer Mundo Editores.
- Caballero Argáez, Carlos y Urrutia Montoya, Miguel (2006) Historia del sector financiero colombiano en el siglo XX. Asobancaria, Grupo Editorial Norma, Bogotá.
- Caballero Argáez, Carlos (2008) “Carlos Lleras Restrepo: un hombre de Estado”. Conferencia dictada en la Escuela de Gobierno “Alberto Lleras Camargo” el 25 de septiembre de 2008.
- Cameron, David R. (1978) “The expansion of the public economy: a comparative analysis” The American Political Science Review, vol. 72
- Cano Motta, Augusto (1978) “Antecedentes constitucionales y legales de la planeación en Colombia”. En Gómez Otálora, Hernando y Wiesner Durán, Eduardo (1978) (Editores).
- Castro, Jaime (1982) Constitución Política de Colombia. Concordancias, referencias históricas, índices y compilación. Fundación Friedrich Naumann, Editorial Oveja Negra, Bogotá.
- Constaín, Alberto (1934) Finanzas. Librería Bosch, Ronda de la Universidad 11, Imprenta Clarasó, Barcelona.
- Cruz Santos, Abel (1968) Finanzas Públicas. Ediciones Lerner, Bogotá.
- Cuellar, María Mercedes (1994) “Elementos generales de la política económica” en Deas y Ossa (Coordinadores) (1994).
- Currie, Lauchlin (1979) “Una charla”. Conferencia pronunciada por Lauchlin Currie el 31 de agosto de 1979, Hotel Tequendama; reproducida por la Fundación FINES, Bogotá.
- Dewey, Davis Rich (1903) Financial History of the United States. Longmans, Green and Co. London and Bombay.
- Davidson, D., Hendry, D., Srba, F. y Yeo, S. (1978) Econometric modelling of the aggregate time series relationship between consumers’ expenditure and income in the U.K.” Economic Journal, vol. 88.
- Deas, Malcolm y Ossa, Carlos (Coordinadores) (1994) El gobierno Barco. Política, economía y desarrollo social. Fedesarrollo y Fondo cultural cafetero. Bogotá.
- Díaz-Alejandro, Carlos F. (1976) Colombia. National Bureau of Economic Research, New York.
- Dickey, D. A., y Fuller, W. (1981) “Likelihood ratio statistics for autoregressive time series with a unit root”. Econometrica, vo. 49.
- Engle, Robert y Granger, Clive (1987) “Cointegration and error correction: representation, estimation and testing” Econometrica, vol. 55.
- Fainboim, Israel y Rodríguez, Carlos (2000) “El desarrollo de la infraestructura en Colombia en la década de los noventa”. Documento de la CEPAL.
- Ferguson, Niall (2001) Dinero y poder en el mundo moderno, 1700-2000. Taurus, Madrid.
- Fernández Delgado, Eduardo (¿1994?) “Evolución de la política fiscal en Colombia en las décadas de los ochenta y noventa” en Flórez Enciso, Luís Bernardo (¿1994?) (Director de Investigación).
- Fernández Riva, Javier (1994) “La política macroeconómica en el gobierno Barco” en Deas y Ossa (Coordinadores) (1994).
- Flórez N., Carmen Elisa (2000) Las transformaciones sociodemográficas en Colombia durante el siglo XX. Tercer Mundo y Banco de la República, Bogotá.

- Flórez Enciso, Luís Bernardo (1974) “El sector externo en los ciclos de la economía colombiana”. En Cuadernos Colombianos, No 3, tercer trimestre de 1974. Editorial Lealon, Medellín.
- Flórez Enciso, Luís Bernardo (¿1994?) (Director de Investigación) Colombia. Gestión económica estatal de los ochenta. Del ajuste al cambio institucional. CID-U. Nacional. CIID- Canadá.
- Foley, Duncan (1978) “State expenditure from a marxist perspective” Journal of Public Economics, vol. 9.
- García Nossa, Antonio ([1948], 1984) Bases de la economía contemporánea. Plaza & Janés, Bogotá.
- Garay, Luís Jorge (1991) El manejo de la deuda externa de Colombia Fescol, Cerec, Bogotá.
- Goldscheid, Rudolf ([1925], 1964) “A sociological approach to problems of public finance”. En Musgrave y Peacock (1964)
- Gómez Otálora, Hernando y Wiesner Durán, Eduardo (1978) (Editores) Lecturas sobre desarrollo económico colombiano. En honor de Alvaro López Toro. Fedesarrollo, Bogotá.
- Hicks, John (1974) Una Teoría de la Historia Económica. Aguilar, Madrid.
- Hoover, Kevin (1990) The New Classical Macroeconomics. A skeptical Inquiry. Basil Blackwell, Oxford.
- Islam, Anisul M. “Wagner’s law revisited: cointegration and exogeneity tests for the USA” Applied Economic Letters, vol. 8
- Jaramillo, Esteban (1930) Tratado de ciencia de la hacienda pública. Segunda Edición. Editorial Minerva, Bogotá.
- Jaramillo, Esteban (1990) Memoria de Hacienda. Reedición del Banco de la República, Bogotá. Años: 1919, 1921, 1927, 1928, 1932, 1933, 1934.
- Jèze, Gaston (1910) Traité de Science des Finances. Le Budget. V. Giard & E. Brière, Libraires-éditeurs, Paris.
- Kwiatkowski, D., Phillips, P., Schmidt, P. y Shin, Y. (1992) “Testing the null hypothesis of stationarity against the alternative of a unit root” Journal of Econometrics, vol. 54.
- Lascarro, Leopoldo (1941) La administración financiera y el control fiscal en Colombia. Ediciones Antena, Editorial de la Litografía Colombia, Bogotá.
- Lewis, Cleona (1938) America’s stake in international investments, Washington, D. C., Brookings Institution.
- Leroy-Beaulieu, Paul (1912) Traité de la Science des Finances. Librairie Félix Alcan, Paris.
- Lleras Camargo, Alberto ([1944], 1990) “Colombia es y ha sido en todo tiempo una gigantesca Asamblea Constituyente” Exposición del Ministro de Gobierno en la Radiodifusora Nacional de Colombia, el 3 de junio de 1944 sobre la Reforma Constitucional. En Obras Selectas, Biblioteca de la Presidencia de la República, Administración Barco, Tomo VII.
- Lleras Restrepo, Carlos (1939) Memoria de Hacienda. Imprenta Nacional, Bogotá.
- Lleras Restrepo, Carlos (1942) Memoria de Hacienda. Imprenta del Banco de la República, Bogotá.
- Lybeck, Johan A. (1988) “Comparing government growth rates: The non-institutional versus the institutional approach” en Lybeck y Henrekson
- Lybeck, Johan y Henrekson, Magnus (1988) (Editors) Explaining the growth of government. North Holland, Amsterdam.

- Martínez Recamán, Jaime (1980) *Historia Jurídica del Banco de la República*. Publicaciones del Banco de la República, Bogotá.
- Marulanda, Jesús María (1958) *Memoria de Hacienda*. Presentada al Congreso Nacional de 1958. Imprenta del Banco de la República, Bogotá.
- Musgrave, Richard (1987) "Public Finance" en *The New Palgrave: A Dictionary of Economics*, editado por Eatwell, John, Murray, Milgate y Newman, Peter. MacMillan, London.
- Musgrave, Richard y Musgrave, Peggy (1992) *Hacienda Pública. Teórica y Aplicada*. McGraw Hill, México.
- Musgrave, Richard and Peacock, Alan T.(1964) (Editors) *Classics in the Theory of Public Finance*, MacMillan & Co. Ltd.
- Mutis, Alvaro (1953) "Hastío de los peces" en *Los elementos del desastre*. Editorial Losada, S. A., Buenos Aires.
- North, Douglass C (1981) "A Neoclassical Theory of the State" in North (1981)
- North, Douglass C (1981), *Structure and change in economic history*. W. W. Norton & Company, New York.
- North, Douglass C (1985) "The growth of government in the United States: an economic historian's perspective" *Journal of Public Economics*, vol 28, 383-399.
- North, Douglass C y Wallis; John Joseph (1982) "American government expenditures: A historical perspective". *American Economic Review, Papers and Proceedings*, vol. 72.
- Ocampo, José Antonio (2007 compilador) *Historia Económica de Colombia*. Planeta y Fedesarrollo, Bogotá.
- Ocampo, José Antonio, Avella, Mauricio, Bernal, Joaquín, Errázuriz, María (2007) "La industrialización y el intervencionismo estatal (1945-1980)" en Ocampo, José Antonio (2007, compilador)
- Peacock, Alan T. and Wiseman. Jack (1961) *The growth of public expenditure in the United Kingdom*. Princeton University Press, Princeton.
- Perry Rubio, Guillermo (1978) "Introducción al estudio de los planes de desarrollo en Colombia". En Gómez Otálora, Hernando y Wiesner Durán, Eduardo (1978) (Editores).
- Phillips, P. y Perron, P. (1988) "Testing for a unit root in time series regression" *Biometrika*, vol. 75
- Restrepo Salazar, Juan Camilo (1997) *Hacienda Pública*. Universidad Externado de Colombia, Bogotá.
- Robinson, James y Urrutia, Miguel (2007) (editores) *Economía Colombiana del siglo XX*, Fondo de Cultura Económica, Bogotá.
- Rosen, Harvey S. (2002) *Public Finance*. McGraw-Hill Irwin, Boston.
- Samuelson, Paul A (1954) "La teoría del gasto público" en Arrow, Kenneth y Scitovsky, Tibor (editores).
- Samuelson, Paul A (1955) "Exposición diagramática de una teoría del gasto público" en Breit y Hochman (editores)
- Sarmiento Palacio, Eduardo (1978) "Estabilización de la economía colombiana, diciembre de 1976-junio de 1978" en *Revista del Banco de la República*, agosto.
- Schnerb, Robert (1969) *El siglo XIX. El apogeo de la expansión europea, 1815-1914*. Historia general de las civilizaciones. Ediciones Destino, Barcelona.
- Seligman, Edwin R. (1923) *Essays in Taxation*. The Macmillan Company, New York.
- Sims, C. A. (1972) "Money, Income and Causality" *American Economic Review*, vol. 62

- Sims, C. A. (1980) "Macroeconomics and reality". Econometrica, vol. 48
- Smith, Adam ([1776], 1838) An inquiry into the nature and causes of the Wealth of Nations. Editada por J. R. McCulloch. Longman and Co., London.
- Stein, Lorenz Von ([1885], 1964) "On taxation" En Musgrave y Peacock (1964)
- The World Bank (1988) Informe sobre el desarrollo
- The World Bank (1993) Latin America and the Caribbean. A decade after the debt crisis. Washington.
- Thornton, John (1998) "The growth of public expenditure in Latin America: a test of Wagner's law" Cuadernos de Economía, año 35
- Vidal Perdomo, Jaime (1970) Historia de la reforma constitucional de 1968 y sus alcances jurídicos. Biblioteca Jurídica Contemporánea. Publicaciones de la Universidad Externado de Colombia. Bogotá.
- Villegas, Jorge (1973) "Presupuestos nacionales de ingresos y gastos, 1871-1970". Seminario de Problemas Colombianos, Seprocol, Dane. Boletín mensual de estadística No 257-258 del Departamento Administrativo Nacional de Estadística, Dane, Bogotá.
- Wagner, Adolph ([1883], 1964) "Three extracts on Public Finance". En Musgrave and Peacock (1964)
- Wagner, Adolph (1913) Traité de la Science des Finances Paris, M. Giard & É. Brière.
- Wallis, John Joseph (2000) "American government finance in the long run: 1790 to 1990". Journal of Economic Perspectives, vol 14.
- Wiesner Durán, Eduardo (1978) Política monetaria y cambiaria en Colombia. Asociación Bancaria de Colombia. Editorial Presencia, Bogotá.