

DEUDA PUBLICA NACIONAL EN 1962

El monto de la deuda pública nacional registrada en la Sección de Crédito Público de la Dirección Nacional del Presupuesto en 31 de mayo de 1962 era de \$ 2.370.297.442.69 discriminada en la forma siguiente:

Deuda interna.

Capital	\$ 1.414.857.571.48	
Intereses	17.317.747.09	1.432.175.318.57

Deuda externa.

Capital	921.581.741.66	
Intereses	16.540.382.46	938.122.124.12
Total	\$	2.370.297.442.69

El saldo de la deuda en 1º de enero de 1962 era de \$ 2.208.901.642.21 por concepto de capital e intereses. Durante el período de enero a mayo la deuda aumentó en \$ 244.878.067.13 por concepto de capital y \$ 15.673.205.33 por intereses. Durante el mismo lapso se amortizaron \$ 61.198.200.12 por concepto de capital, y \$ 37.957.271.86 por intereses. Por consiguiente, el saldo acumulado total de la Deuda Pública Nacional, al finalizar el mes de mayo, es de \$ 2.370.297.442.69.

El movimiento global de la deuda interna durante los primeros cinco meses de la vigencia fiscal de 1962, es el siguiente:

Saldo en 31 de mayo de 1962:

Capital	\$ 1.414.857.571.48	
Intereses	17.317.747.09	1.432.175.312.57

Valor de la deuda interna en 31 de diciembre de 1961:

Capital	\$ 1.221.846.034.52	
Intereses	28.265.798.60	1.250.111.833.12

Factores de aumento:

Emisiones, enero a mayo \$	222.669.695.18	
Intereses causados	11.784.254.79	234.453.949.97

Factores de disminución:

Amortización de enero a mayo \$	29.658.158.22	
Intereses pagados de enero a mayo	22.732.306.30	52.390.464.52

Monto de la deuda pública interna en 31 de mayo de 1962:

Capital	1.414.857.571.48	
Intereses	17.317.747.04	1.432.175.318.57

Las emisiones registradas durante el período de enero a mayo, son las siguientes:

Documentos a la orden:

Bonos de desarrollo económico, Emisión 1962	
Clase "B" \$	65.000.000.00

Documentos al portador:

Pagarés sostenimiento policía nacional	66.515.524.00
Pagarés cupo especial, Ley 123 de 1959	186.218.31
Pagarés financiación, Ley 4ª de 1962	8.206.618.00
Pagarés financiación, Ley 7ª de 1962	82.761.334.87

Total emitido enero a mayo de 1962 \$ 222.669.695.18

El detalle de los saldos por capital e intereses de la deuda pública interna, en 31 de mayo, es el siguiente:

Documentos al portador:

Bonos Fomento Municipal Clase "F"	164.100.00
Bonos Dinu Clase "A"	151.862.00
Bonos Dinu Clase "B"	260.144.00
Bonos Recompensas Antiguos Veteranos	12.387.01
Bonos Internos de Salinas Clase "A"	40.889.500.00
Bonos Internos de Salinas Clase "B"	39.238.500.00
Bonos Denal Clase "A"	13.290.00
Bonos Denal Clase "B"	22.800.00
Bonos Denal Clase "C"	49.730.00
Bonos Denal Clase "D"	100.750.00
Bonos Colombianos de Tesorería 1944	125.300.00
Bonos Colombianos de Tesorería 1945 Clase "A"	178.100.00
Bonos Colombianos de Tesorería 1945 Clase "B"	26.900.00
Bonos Crédito Territorial 1947 Clase "A"	52.100.00
Bonos Crédito Territorial 1948 Clase "A"	139.650.00
Bonos Crédito Territorial 1949 Clase "A"	441.600.00
Bonos Crédito Territorial 1952 Clase "A"	104.350.00
Bonos Crédito Territorial 1947 Clase "B"	29.600.00
Bonos Crédito Territorial 1948 Clase "B"	50.200.00
Bonos Crédito Territorial 1949 Clase "B"	162.300.00
Bonos Crédito Territorial 1952 Clase "B"	9.350.00
Certificados del 3%. Bonos Crédito Territorial	551.159.81
Bonos Nacionales Consolidados del 5%	340.673.900.00
Bonos Nacionales de Deuda Interna del 8%	36.380.000.00
Bonos Desarrollo Económico Clase "A" emisión 1960	28.145.700.00
Bonos Desarrollo Económico Clase "B" emisión 1960	31.932.300.00
Bonos Desarrollo Económico Clase "B" emisión 1961	122.514.400.00
Bonos Desarrollo Económico Clase "B" emisión 1962	65.000.000.00
Total documentos al portador	707.419.972.82

Documentos a la orden:

Pagarés a favor del Banco Cafetero. Dam- nificados Cali	6.000.000.00
Pagarés a favor del Departamento de Cun- dinamarca. Carretera Bogotá-Chusa- cá-Granada-Silvania.	3.317.123.87
Pagarés a favor de Ecopetrol. Ferrocarril del Atlántico	30.000.000.00
Pagarés a favor de Ecopetrol. Subsidio transporte	5.000.000.00
Pagarés a favor del Banco de la República, financiación Banco Popular	12.000.000.00
Pagarés a favor del Departamento del Magdalena	—
Pagarés a favor del Departamento del Cauca	7.503.566.00
Pagarés a favor del Departamento de Cun- dinamarca. Carretera Bogotá-Puerto Salgar-Medellín	—
Pagarés a favor del Banco de la Repúbli- ca. Programas rehabilitación	70.400.000.00
Pagarés a favor del Departamento de Cun- dinamarca. Compra ferrocarril	20.216.076.61
Pagarés a favor Banco República. Campa- ñas orden público	171.900.000.00
Pagarés a favor Fondo Estabilización. Con- solidación deudas	29.194.145.33
Pagarés a favor Banco República. Consoli- dación deudas	92.077.500.00
Pagarés a favor Banco República. Arreglo deuda Acerías	7.084.014.67
Pagarés a favor Banco República. Finan- ciación Ley 147 de 1960. Obras de fomento	27.000.000.00
Pagarés a favor Banco República. Sosteni- miento policía nacional	84.591.001.00
Pagarés a favor Banco República. II Plan vial	50.000.000.00
Pagarés a favor Banco República. Ley 123 de 1959	186.218.31

Pagarés a favor del Banco República. Financiación Ley 4ª de 1959	8.206.618.00
Pagarés a favor Banco República. Financiamiento Ley 7ª de 1962	82.761.334.87
Total documentos a la orden \$	707.437.598.66

RESUMEN:

Documentos al portador \$	707.419.972.82
Documentos a la orden	707.437.598.66
Total deuda interna en 31 de mayo de 1962	1.414.857.571.48

INTERESES:

Documentos al portador:

Bonos Denal Clase "A" \$	3.566.85
Bonos Denal Clase "B"	5.075.25
Bonos Denal Clase "B"	10.808.20
Bonos Denal Clase "D"	21.670.75
Bonos Dinu Clase "A"	111.685.35
Bonos Dinu Clase "B"	112.915.86
Bonos Empréstito Patriótico	90.46
Bonos Fomento Municipal Clase "F" . .	50.666.25
Bonos Internos de Salinas Clase "A" . .	—
Bonos Internos de Salinas Clase "B" . .	—
Bonos Colombianos de Tesorería 1944 .	35.807.00
Bonos Colombianos de Tesorería 1945 Clase "A"	72.163.50
Bonos Colombianos de Tesorería 1945 Clase "B"	8.997.00
Bonos Colombianos de Tesorería 1945 Clase "C"	13.380.00
Bonos Crédito Territorial 1947 Clase "A"	11.726.57
Bonos Crédito Territorial 1948 Clase "A"	26.892.22
Bonos Crédito Territorial 1949 Clase "A"	61.288.40
Bonos Crédito Territorial 1952 Clase "A"	9.973.92
Bonos Crédito Territorial 1947 Clase "B"	5.510.92

Bonos Crédito Territorial 1948 Clase "B"	9.342.15
Bonos Crédito Territorial 1949 Clase "B"	3.062.43
Bonos Crédito Territorial 1952 Clase "B"	602.12
Certificados Bonos Crédito Territorial 3%	34.047.59
Bonos Crédito Territorial del 5%	29.64 R.
Bonos Nacionales Consolidados del 5%	141.165.00
Bonos Nacionales de Deuda Interna del 8%	12.500.00
Bonos Desarrollo Económico Clase "A" emisión 1960	675.066.00
Bonos Desarrollo Económico Clase "B" emisión 1960	1.092.960.94
Bonos Desarrollo Económico Clase "B" Emisión 1961	3.906.519.93
Bonos Desarrollo Económico Clase "B" emisión 1962	—
Total documentos al portador . . . \$	<u>6.437.455.02</u>

Documentos a la orden:

Bonos Nacionales de Garantía \$	39.90
Pagarés IX Conferencia Interamericana . .	12.500.00
Terminal Marítimo de Cartagena	138.09
Renta Nominal del 3%	97.708.33
Renta Nominal del 4½ %	64.535.94
Renta Nominal del 6%	31.939.80
Renta Nominal del 10%	149.740.00
Pagarés construcción 14 puentes.	150.42
Pagarés Banco Cafetero Damnificados Cali	—
Pagarés Ecopetrol. Ferrocarril del Atlántico	1.207.500.00
Pagarés Ecopetrol. Subsidio transporte . .	30.000.00
Pagarés Banco República. Financiación Ban- co Popular	1.122.000.00
Pagarés Departamento Cundinamarca. Com- pra ferrocarril	—
Pagarés Banco República. Consolidación deu- das	1.667.330.24
Pagarés Banco República. Arreglo deuda Acerías	123.970.26
Fondo Estabilización. Intereses a 31 diciem- bre de 1960 de la consolidación deu- das	1.642.917.81

Pagarés Campañas Orden Público	2.122.375.56
Pagarés programas rehabilitación	2.104.577.78
Pagarés sostenimiento Policía Nacional ..	48.201.27
Pagarés financiación Ley 147 de 1960 Obras Fomento	88.000.00
Pagarés II Plan Vial	366.666.67
	<hr/>
Total documentos a la orden \$	10.880.292.07

RESUMEN:

Documentos al portador \$	6.437.455.02
Documentos a la orden	10.880.292.07
	<hr/>
Total \$	17.317.747.09

DEUDA EXTERNA

Durante los primeros 5 meses de la vigencia fiscal de 1962, el movimiento global de la deuda pública externa fue el siguiente:

Saldo en 31 de diciembre de 1961:

Capital	US\$ 138.942.300.24	\$ 930.913.411.61
Intereses	US\$ 4.160.656.34	\$ 27.876.397.48
Total	US\$ 143.102.956.58	\$ 958.789.809.09

Factores de aumento:
Enero a mayo de 1962.

Emisiones	US\$ 3.314.682.38	\$ 22.208.371.95
Intereses causados	508.440.38	3.888.950.54

Factores de disminución:
Enero a mayo de 1962.

Amortizaciones	US\$ 4.707.468.94	\$ 31.540.041.90
Intereses pagados	2.272.382.92	15.224.965.56

Monto de la deuda
en 31 de mayo de 1962:

Capital	US\$ 137.549.513.68	\$ 921.581.741.66
Intereses	2.468.713.80	16.540.382.46
Total	US\$ 140.018.227.48	\$ 938.122.124.12

El detalle de los saldos de capital de la deuda pública externa en 31 de mayo de 1962 es el siguiente:

Documentos al portador:

Bonos Externos República de Colombia		
1927	US\$ 131.500.00	\$ 881.050.00
Bonos Externos República de Colombia 1928	125.000.00	837.500.00
Bonos Unificados Deuda Externa 1940.	17.164.000.00	114.998.800.00
Bonos Externos Departamento de Caldas 3% . .	3.400.900.00	22.786.030.00
Bonos Externos Departamento de Caldas 7½%	155.300.00	1.040.510.00
Certificados convertibles 1940	61.210.00	410.107.00
Scrip 1933	15.893.15	106.484.11
Scrip 1934	7.892.50	52.879.75
Bonos Cía. Telefónica Central	1.203.778.74	8.065.317.56
Bonos convenidos 1906	78.540.00	526.218.00
Bonos convenidos 1911	115.453.80	773.540.46
Bonos convenidos 1913 (ingleses).	948.314.40	6.353.706.48
Bonos convenidos 1913 (franceses)	93.319.55	625.240.98
Bonos convenidos 1916	42.018.90	281.526.63
Bonos convenidos 1920	392.700.00	2.631.090.00
Scrip 1933	5.724.30	38.352.81
Scrip 1934. 4%	8.418.30	56.737.61
Scrip de 1942. 3%	287.414.33	1.925.676.01
Cédulas Banco Agrícola	1.028.032.50	6.887.817.75
Bonos por convenir 1906	7.685.70	51.494.19
Bonos por convenir 1911	9.537.00	63.897.90
Bonos por convenir 1913 (ingleses)	20.588.70	137.944.29
Bonos por convenir 1913 (franceses).	8.633.79	57.846.39
Bonos por convenir 1916	3.534.30	23.679.81
Bonos por convenir 1920	10.490.70	70.287.69

Documentos a la orden:

Pagarés Equipo de Carreteras	5.004.074.11	33.527.296.54
Pagarés para Svenska (Destroyers)	2.000.000.00	13.400.000.00
Pagarés para Skandinaviska Banken	2.800.000.00	18.760.000.00
Bir Crédito 68-CO	20.547.564.62	137.668.682.95
Bir Crédito 84-CO	4.108.000.00	27.523.600.00
Bir Crédito 119-CO	12.913.773.28	86.522.280.98
Bir Crédito 144-CO	13.038.400.31	87.357.222.08
Bir Crédito 295-CO	23.638.20	158.375.94
Pagarés Refinanciación "Ciave"	4.388.132.50	29.400.487.75
Export-Import Bank	44.900.000.00	300.830.000.00
Development Loan Fund Crédito 207	1.500.000.00	10.050.000.00
Development Loan Fund Crédito 208	1.000.000.00	6.700.000.00

Totales US\$ 137.549.513.68 \$ 921.581.741.66

Dada la especial importancia que, dentro de la deuda pública externa tienen los créditos concedidos por el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, a partir del año de 1951, tanto para el plan vial de carreteras como para la construcción de ferrocarriles nacionales, se hace sobre ellos el comentario siguiente:

Hasta la fecha el Banco Internacional ha concedido a Colombia créditos para las obras indicadas, por un monto total de US\$ 107.750.000.00, de los cuales US\$ 66.850.000.00 corresponden al plan vial, y US\$ 40.900.000.00 a la construcción y reconstrucción de los ferrocarriles nacionales.

Los desembolsos hechos por el Banco Internacional para financiar la compra de estos equipos ascienden a la cantidad de US\$ 86.076.552.34, de los cuales US\$ 47.038.038.51 se destinaron para el plan vial, y US\$ 39.038.513.83 para ferrocarriles. De los créditos concedidos por el Banco queda por desembolsar la cantidad de US\$ 21.673.447.66, de los cuales US\$ 19.811.961.49 se aplicarán a la compra de equipos para el plan vial, y US\$ 1.861.486.17 a la compra de equipos para los ferrocarriles.

POLITICA FISCAL, 1958-1961

En los mensajes con que remitió al parlamento los proyectos de presupuesto para vigencias anteriores, y especialmente en los correspondientes a los años de 1961 y 1962, el Gobierno expuso con amplitud las bases generales de su política fiscal, y destacó la importancia primordial que ha concedido a la estructuración de entidades de planeación al nivel nacional, encargadas del análisis técnico sobre el cual se debe fundamentar cualquier plan de desarrollo económico del país.

Al culminar su mandato, le ha sido posible lograr este propósito fundamental y dejar consolidados los instrumentos necesarios para sustituir la improvisación en el gasto público por una programación sistemática del mismo, que contribuya a un acelerado crecimiento del producto nacional y simultáneamente promueva niveles superiores de bienestar colectivo.

El plan cuatrienal de inversiones públicas, que ha servido como norma para la preparación de los proyectos de presupuesto a partir del que fue ejecutado en el año de 1961, y el Plan General de Desarrollo Económico y Social que integra la acción económica del gobierno con el desenvolvimiento sectorial de nuestra economía, constituyen a la vez guías a las cuales será indispensable someter la acción fiscal a riesgo de obstaculizar la prosperidad nacional, y bases sobre las que ha sido posible conseguir la certeza de la colaboración internacional para el financiamiento de los programas de desarrollo de Colombia.

La política fiscal del período 1958-1961, basada en la Plataforma de Acción Económica y Social presentada por el gobierno al parlamento en el primero de tales años y coordinada con los planes sectoriales y generales de desarrollo, a medida que tales documentos se produjeron, permite presen-

tar un inventario de realizaciones obviamente favorable para el país.

El presupuesto nacional ejecutado en el año de 1958 tuvo un valor total de \$ 1.673.3 millones. El correspondiente a la vigencia de 1961, de acuerdo con datos de la Contraloría General de la República, fue de \$ 3.495.2 millones. El índice para esta suma, con base en el año de 1958, es de \$ 208.9.

La simple confrontación de la distribución institucional de los gastos indica ciertas líneas constantes en su programación.

Por la variación en la forma de presentación del presupuesto entre los años de 1958 y 1961, hay reparticiones cuya comparación no es adecuada si se la hace en forma individual, ya que algunas de ellas comprendían apropiaciones que hoy figuran en otra u otras. Por tal motivo se las ha incluido en forma global en el detalle que se presenta a continuación.

Las siguientes entidades, registran índices de crecimiento superiores al del conjunto de los gastos:

Entidad	1958	1958	1961	1961	Índice
	(Millones de pesos)	(% del total)	(Millones de pesos)	(% del total)	
Fomento	40.3	2.4	396.1	11.3	982.9
Agricultura	31.0	1.9	198.5	5.7	640.3
Policía Nacional*	55.4	3.3	209.1	6.0	377.4
Justicia y Rama Jurisdiccional.	57.9	3.5	163.6	4.7	282.5
Obras Públicas	305.4	18.3	788.5	22.5	258.2
Salud Pública	64.1	3.8	162.5	4.7	253.5
Educación	141.7	8.5	334.7	9.6	236.2
Comunicaciones	34.2	2.0	78.5	2.2	229.5

* Incluye en 1961 transferencias para el pago de la policía a los departamentos.

Con índices menores que el de crecimiento del presupuesto nacional, aparecen las siguientes reparticiones del gobierno:

Entidad	1958	1958	1961	1961	Índice
	(Millones de pesos)	(% del total)	(Millones de pesos)	(% del total)	
Contraloría	9.3	0.5	18.4	0.5	197.8
Deuda Pública	173.0	10.3	280.5	8.0	162.1
Guerra	285.6	17.1	410.6	11.7	143.8
Relaciones Exteriores	24.5	1.5	32.1	0.9	131.0
No comparables *	450.8	26.9	422.3	12.1	92.7

* Comprende: Congreso, Presidencia y Departamentos Administrativos, Gobierno, Hacienda Trabajo y Minas.

El notable incremento en la importancia del presupuesto de fomento, que de un 2.4% del total a que equivalía en 1958 pasa a representar un 11.3% en 1961, y que en el período en referencia se hizo cerca de 10 veces mayor, se debe no sólo a la alta prioridad concedida a actividades cuyo control depende de esa entidad, sino a la política encaminada a vigilar a través del presupuesto nacional rentas cuantiosas de que disfrutaban algunos institutos, como los de Fomento Eléctrico, Fomento Municipal y Crédito Territorial.

La vigencia del estatuto de reforma agraria, que impone al Estado la obligación de transferir anualmente al instituto encargado de su ejecución un aporte por valor de \$ 100.000.000, constituye factor fundamental en el aumento registrado para el Ministerio de Agricultura. Prescindiendo de él, sin embargo, los gastos de tal entidad en 1961 fueron más de tres veces superiores a los de 1958.

El grande crecimiento absoluto y la notable mayor importancia relativa de los presupuestos para los Ministerios de Fomento y Agricultura, destacan el interés que han compartido el parlamento y el gobierno para canalizar el gasto público hacia el desarrollo económico y a la ejecución de indispensables reformas en la estructura social.

El presupuesto de la policía nacional aumentó de \$ 55.4 millones en 1958 a \$ 209.1 millones en 1961, no únicamente en virtud del proceso de su nacionalización, sino por el esfuerzo del Gobierno para fortalecer los servicios de seguridad social, el que se refleja de manera evidente en el apreciable incremento en los gastos destinados a Justicia.

Participan también en forma más que proporcional en el crecimiento global del presupuesto, las apropiaciones ejecutadas a través de los Ministerios de Obras Públicas y de Comunicaciones, cuya labor es básica para la promoción del desarrollo económico.

El presupuesto de Educación Nacional fue cerca de dos y media veces mayor en 1961 que en 1958, y el de Salud Pública experimentó un crecimiento ligeramente superior. Ha sido intención primordial del gobierno la de fomentar los gastos en los campos de la educación pública y de la salubridad, porque estima que cualquier programa destinado a lograr mayores niveles de productividad y una más adecuada distribución de la riqueza y de los ingresos, encontraría escollo insalvable si no tiende simultánea y fundamentalmente

a mejorar los niveles humanos, en los aspectos físico e intelectual.

Es necesario destacar, por otra parte, el hecho de que mientras los gastos ordinarios han crecido en sólo un 70.2% desde 1958 hasta 1961, los de capital fueron en el segundo de tales años superiores a los del primero en un 194.7%, como puede observarse en la siguiente comparación:

	1958	%	1961	%	Indice
Gastos ordinarios	1.153.5	68.9	1.963.2	56.2	170.2
Gastos de capital	519.8	31.1	1.532.0	43.8	294.7

El fenómeno anterior ha ocurrido a pesar de que la mayoría de las cargas trasladadas en virtud de acción legislativa de los fiscos regionales al central, constituyen parte del presupuesto de funcionamiento de la nación, y no obstante las crecidas erogaciones de orden público que fue necesario sufragar durante el período, y muy especialmente en el año de 1961.

Al comparar la distribución funcional de las erogaciones del gobierno de acuerdo con los presupuestos ejecutados en los años de 1958 y 1961, se puede observar la variación en la finalidad buscada a través del gasto público. Se inserta a continuación un resumen de tal clasificación:

	1958	1961*	Indice (base, 1958)
(Millones)			
Administración superior	147.9	258.7	174.9
Policía y justicia	118.9	346.3	291.3
Defensa Nacional	278.1	385.7	138.7
Servicios económicos	532.8	1.152.5	216.3
Educación y cultura	132.7	319.2	240.5
Previsión social	80.7	174.0	215.6
Salud pública	68.4	188.4	275.4
Vivienda	10.2	156.3	1.532.4
Servicios comunales	92.7	219.9	237.2
Gastos no clasificables	210.8	273.9	129.9

* Estimado sobre datos preliminares para la preparación del Presupuesto. El total coincide con el informe aproximado del Contralor.

Es notorio, que frente al índice de crecimiento de los gastos para dirección de la administración pública, que es inferior al del presupuesto nacional, destacan por su mayor importancia los que corresponden a gastos de carácter social, como los de salud pública, previsión social y educación y

cultura; los que tienen por fin el mejoramiento ambiental, como los de vivienda y servicios comunales; finalmente, los de prevención de la seguridad social, que después de los de vivienda registran el más alto incremento relativo.

A pesar de la necesidad que ha habido para tecnificar la administración pública e incrementar las remuneraciones de los funcionarios y empleados del gobierno nacional, los distintos grupos en que se puede dividir bajo un punto de vista económico el conjunto de los gastos ordinarios, registran índices de crecimiento inferiores al del presupuesto. Merece destacarse por su importancia el hecho de que las erogaciones para compra de bienes y servicios indican un incremento de sólo el 37.4% en el período que se analiza.

Lo contrario ocurre respecto de los gastos de capital, y en éste grupo es notable el aumento de la inversión indirecta, que era apreciablemente menor que la directa en 1958 y la superó en 1961. Mientras en el primero de tales años el valor de las remuneraciones del trabajo ascendía a un 86.1% del valor de los gastos de inversión, en 1961 la misma relación era de sólo 50.4%. Las observaciones anteriores pueden ser verificadas mediante el análisis del siguiente resumen:

	1958	1961*	Índice (base, 1958)
Remuneraciones del trabajo	447.7	772.3	172.5
Compra de bienes y servicios	190.5	261.7	137.4
Gastos de transferencia (ordinarios)	342.2	642.9	187.9
Deuda pública (servicio)	173.0	266.7	154.2
Inversión directa	346.0	692.3	200.1
Inversión indirecta	176.8	839.0	482.7

* Estimado en la misma forma que la distribución funcional.

A precios constantes de 1958, los gastos para compra de bienes y servicios en 1961 sólo fueron superiores en la cantidad de \$ 21.9 millones, o sea un 11.5%. Los destinados a la remuneración del trabajo, en \$ 179.2 millones, y el conjunto de los gastos ordinarios en \$ 380.7 millones.

Por el contrario, la inversión directa experimentó un incremento de \$ 215.9 millones, y la indirecta aumentó en \$ 507.2 millones. El total de las erogaciones de capital, a precios constantes, fue superior al ejecutado en 1958, en \$ 723.1, o sea un 65.5% del mayor valor total del presupuesto real.

El efecto concreto de la política fiscal adelantada por el Gobierno, puede apreciarse en los siguientes ejemplos:

Desde 1958 hasta 1961, el Instituto de Crédito Territorial construyó 34.343 soluciones de vivienda, más del 50%

de las cuales en el último de los años citados. La inversión total para lograrlo ascendió durante el período a \$ 262.3 millones, y el número de hectáreas urbanizadas fue de 1.274.5. Las cifras que a continuación se presentan, permiten apreciar el esfuerzo creciente del gobierno para lograr la solución del problema de vivienda a las clases populares del país:

INSTITUTO DE CREDITO TERRITORIAL

	1958	1959	1960	1961	Total
Número de soluciones	2.349	2.945	10.208	18.841	34.343
Valor total (millones de \$).	52.6	36.9	68.0	104.8	262.3
Area construída (M ²)	163.205	192.355	560.000	1.138.365	2.053.925
Hectáreas urbanizadas	104.8	106.6	382.6	680.5	1.274.5

El Instituto de Fomento Municipal, que constituye la entidad a través de la cual se ejecutan obras tendientes al mejoramiento ambiental, logró terminar desde 1958 hasta 1961, 135 acueductos, 6 plantas de tratamiento y 85 sistemas de alcantarillado, y tenía en ejecución a 31 de diciembre del último de los años citados, 144 acueductos, 14 plantas de tratamiento y 68 alcantarillados. Lo anterior, sin tener en cuenta el número de estudios previos a la construcción de las obras, y de ampliaciones y mejoras en las ya existentes, cuyo detalle se presenta en seguida:

INSTITUTO DE FOMENTO MUNICIPAL

Estudios	Obras terminadas	En ejecución
	1958 - 1961	diciembre 31 de 1961
Acueductos	286	179
Plantas de tratamiento	22	42
Alcantarillados	121	67
Nuevos sistemas		
Acueductos	135	144
Plantas de tratamiento	6	14
Alcantarillados	85	68
Ampliaciones y mejoras		
Acueductos	201	139
Plantas de tratamiento	7	2
Alcantarillados	83	26
Valor (en millones de \$), de:		
Estudios	7.3	4.5
Nuevos sistemas	57.3	66.7
Ampliaciones y mejoras	30.6	39.3
Valores totales	95.2	110.5

Los datos que se insertan a continuación, suministrados por el Instituto de Aprovechamiento de Aguas y Fomento

Eléctrico, demuestran los notables progresos logrados en una actividad básica para el desarrollo industrial, como es la electrificación del país:

TIPO DE PLANTAS INSTALADAS O AMPLIADAS EN EL PAIS
1958-1961

Tipo de planta	A ñ o s			
	1958	1959	1960	1961
Hidráulicas	1.585	3.530	320	21.015
Térmicas	3.000	—	—	—
Diesel	1.146	765	1.586	6.350
Total K. W.	5.731	4.295	1.906	27.365

En el año de 1962 se concluirán las siguientes plantas:

Hidráulicas	6 con 6.300 K. W.
Térmicas	1 con 33.000 K. W.
Diesel	5 con 15.650 K. W.
Total	12 con 54.950 K. W.

El Instituto de Aprovechamiento de Aguas y Fomento Eléctrico tiene proyectada la financiación de dos plantas hidroeléctricas para 60.000 K. W. y 5 termoeléctricas para 101.000 K. W.

La Colombiana de Electricidad ha financiado 16.500 K. W. en la termoeléctrica de El Río (Barranquilla), y 1.500 K. W. en la planta diesel de El Pueblito (Santa Marta).

PRODUCCION DE ENERGIA ELECTRICA EN COLOMBIA
(Millones de kilovatios-hora)

	1958	1959	1960	1961
Empresas de servicio público.				
Hidroeléctrica	1.946	2.213	2.484	2.524.7
Termoeléctrica	486	555	621	775.0
Total	2.432	2.768	3.105	3.299.7
Plantas industriales privadas.				
Hidroeléctrica	103	103	103	
Termoeléctrica	499	542	542 ¹	
Total	602	645	645	
Total del país.				
Hidroeléctrica	2.049	2.316	2.587 ¹	
Termoeléctrica	985	1.097	1.163	
Total	3.034	3.413	3.750	

¹ Se carece de información.

La compra de la Compañía Colombiana de Electricidad constituye la culminación del esfuerzo nacional para que todas las fuentes de generación y los sistemas de distribución de energía eléctrica en el país sean de propiedad de entidades o personas colombianas.

El Ministerio de Obras Públicas ha logrado los siguientes resultados en el período 1958-1961, en el aspecto de la construcción y sostenimiento de carreteras:

	Kilómetros
Trazado	4.171.72
Localización	2.360.86
Explanación	4.380.23
Afirmado	3.739.43
Pavimentación	1.012.73

Durante el mismo período se conservaron carreteras pavimentadas y no pavimentadas, así:

	Kilómetros
1958	13.251
1959	13.619
1960	15.067
1961	16.010

Lo cual indica un promedio anual de 14.487 kilómetros.

En el ramo de comunicaciones se extendieron 3.163 kilómetros de nuevas redes, se atendió al sostenimiento de 24.197 kilómetros, y se instalaron 93 nuevas oficinas.

Es útil confrontar la distribución del presupuesto colombiano en lo que se refiere a tres campos fundamentales: defensa nacional, educación y salubridad pública, con datos similares de otros países latinoamericanos. Para el efecto se ha hecho uso de la información contenida en el resumen del Anuario Estadístico 1961, publicado por las Naciones Unidas, y se han adaptado las cifras colombianas según las informaciones suministradas por la Contraloría para la preparación del presupuesto, al método de análisis utilizado en la publicación indicada, para hacerlas comparativas. Las siguientes cifras corresponden a la importancia relativa de los

tres tipos de gastos a que antes se ha hecho referencia, en los años de 1958 y 1961, en 8 países de Latinoamérica:

PARTICIPACION DE LOS GASTOS DE DEFENSA, EDUCACION Y SALUBRIDAD EN LOS PRESUPUESTOS NACIONALES DE OCHO PAISES LATINOAMERICANOS

(En porcentajes del total de los gastos, excluidos los de amortización de la Deuda Pública)

	Defensa		Educación		Salud Pública	
	1958	1961 (Est.)	1958	1961 (Est.)	1958	1961 (Est.)
Colombia *	19.5	12.0	9.3	9.9	4.9	5.9
Argentina (1958 y 1960)	16.2	17.5	9.9	8.5	2.8	2.3
Bolivia (1957 y 1961) .	8.7	12.3	17.1	23.6	(No hay datos)	
Brasil	27.5	19.7	9.8	13.8	(Incluye Educación y Salud)	
Chile	18.0	11.6	16.6	15.7	(No hay datos)	
Ecuador	21.5	19.5	12.4	10.7	3.7	3.5
México	7.5	10.6	11.1	20.2	4.4	6.0
Venezuela	9.4	10.6	4.5	9.0	(No hay datos)	

* El estimativo para 1961 en Colombia, sobre informes de la Contraloría General de la República.

La importancia de los gastos de defensa pública en 1958 era mayor en Colombia que en los demás países, excepto Ecuador y Brasil. En 1961 era superior a la que tenía dentro de los presupuestos de Chile, Venezuela y México. Mientras en el primero de tales años la participación de las erogaciones del presupuesto de defensa en Colombia fue muy superior al promedio para los ocho países, que entonces equivalía al 16%, en el 61, el porcentaje colombiano, que ascendía al 12%, era ampliamente inferior al promedio del 14.3%.

Los gastos nacionales en educación pública representaban en 1958 un porcentaje sólo superior al correspondiente a Venezuela. En 1961 seguía siendo mayor que el de este país y el de la Argentina. En ambos años fue inferior al promedio, que era del 11.3% y del 13.9%, respectivamente.

En cuanto a los destinados a salud pública, ocupó el primer lugar entre los cuatro países para los cuales hay datos disponibles en 1958, y fue sólo inferior a México en 1961.

La magnitud del esfuerzo colombiano tendiente a mejorar la distribución de sus gastos para acentuar la importancia de los que se dirigen en forma directa a procurar el mejorarse de la población, puede apreciarse en forma más intensa cuando se comparan los índices de crecimiento para

el presupuesto nacional y para los gastos en defensa, educación y salud en el período de 1958-1961:

INDICE DE CRECIMIENTO DEL PRESUPUESTO NACIONAL (EXCLUIDOS LOS GASTOS PARA AMORTIZACION DE LA DEUDA) Y DE LOS GASTOS EN DEFENSA, EDUCACION Y SALUBRIDAD, PARA EL PERIODO 1958 - 1961 (DATOS ESTIMADOS PARA EL ULTIMO AÑO), EN OCHO PAISES LATINOAMERICANOS

	Presupuesto	Defensa	Educación	Salud Pública
Colombia	204.0	138.7	240.5	275.4
Argentina (1957 y 1960) ...	357.3	302.1	349.0	243.2
Bolivia (1957 y 1961) .. .	154.3	234.3	212.8	(No hay datos)
Brasil	203.7	145.8	288.1	(Incluye Salud Pública)
Chile	223.6	144.3	212.7	(No hay datos)
Ecuador	147.9	133.7	127.2	139.6
México	90.5	128.5	164.6	122.7
Venezuela	90.2	102.2	178.3	(No hay datos)

Debe destacarse en primer lugar que el índice de crecimiento del Presupuesto colombiano para el período que se analiza es normal dentro de la América Latina, siendo inferior al registrado para Argentina y Chile, similar al del Brasil y superior a los de Bolivia y Ecuador. En cuanto a México y Venezuela, el monto total a precios corrientes, disminuyó entre 1958 y 1961.

Colombia fue, junto con Brasil, el único de los 8 países que logró simultáneamente que sus gastos en defensa pública experimentaran un incremento menos que proporcional al que se registra para el conjunto de las erogaciones, y que los destinados a educación y salubridad aumentaran más que proporcionalmente al presupuesto nacional. Con la excepción de Argentina y Brasil, arroja el índice mayor de crecimiento de los gastos de educación, y es, dentro de los 4 países incluidos en la comparación, el que indica un mayor crecimiento relativo para los de salud pública.

La misma relación que rige para 1958-1961 se observa al comparar el presupuesto ejecutado en 1960 con el proyecto para 1963. En efecto, con base en el primero de tales años, las magnitudes globales incluidas en el proyecto de Presupuesto equivalen a los siguientes números relativos:

Presupuesto (excluye amortización)	146.4
Defensa	107.7
Educación y cultura	280.8
Salud pública	280.2

En el presupuesto para 1963, sobre la base que ha servido para las comparaciones anteriores, los gastos en educación representan un 16.7%, apreciablemente superior al promedio latinoamericano para 1961; los de salud equivalen a un 8.9%, contra un 5.9% en 1961; los de defensa ascienden a un 10.6%, porcentaje inferior al de la vigencia pasada.

CREDITO EXTERNO Y FINANCIACION INTERNA

El crédito externo, sobre cuyo uso como fuente complementaria de financiación de los programas nacionales de desarrollo el gobierno ha ofrecido amplias explicaciones en oportunidades anteriores, ha constituido un factor importante para permitir la ejecución de nuestros planes presupuestales y fiscales. El congreso aprobó las Leyes 123 de 1959 y 9ª de 1962, y de acuerdo con las autorizaciones conferidas por tales estatutos, el gobierno ha perfeccionado como deudor directo o como garante las siguientes operaciones de empréstitos externos, cuyo valor asciende a cerca de US\$ 300.000.000, entre el mes de mayo de 1960 y el de julio de 1962:

Prestatario	Cuantía US\$	Prestamista
Corporación Autónoma Regional del Cauca	25.000.000.00	BIRF
Empresa de Energía Eléctrica de Bogotá	17.600.000.00	BIRF
Ferrocarriles Nacionales de Colombia	2.432.000.00	Atiebolaget
Empresas Públicas de Medellín	22.000.000.00	BIRF
Industria Colombiana de Fertilizantes	2.388.060.00	Banca de Crédito
Instituto de Aprovechamiento de Aguas y Fomento Eléctrico	658.230.80	Cogexlex
Empresas Públicas de Medellín	6.417.188.00	BID
Gobierno Nacional (Balanza de Pagos)	44.900.000.00	EXIMBANK
Instituto de Crédito Territorial y la Nación	12.000.000.00	DLF
Caja de Crédito Agrario y Gobierno Nacional	8.000.000.00	DLF
Gobierno Nacional (Carreteras Nacionales)	39.000.000.00	BIRF - AID
Empresas Públicas de Cartagena	6.283.582.09	BID
República de Colombia (Planeación)	500.000.00	BID
Instituto de Aprovechamiento de Aguas y Fomento Eléctrico	585.565.05	Cogexlex
Empresas Municipales de Cali	2.454.000.00	BID
Empresas Municipales de Cúcuta	5.183.000.00	BID
Instituto de Crédito Territorial	15.200.000.00	BID
Empresas de Energía Eléctrica de Bogotá	50.000.000.00	BIRF
Gobierno Nacional (Balanza de Pagos)	30.000.000.00	AID
Corporación Valle del Magdalena	872.537.30	BID
Total US\$	291.474.163.24	

Se ha formulado con insistencia la crítica de que los planes de gastos públicos promovidos y sustentados por el

gobierno han embarcado al país en una prosperidad a debe y han hecho crecer la deuda pública nacional en forma inadmisibile. De nuevo parece útil, para rebatir el argumento anterior, presentar algunas cifras comparativas de la situación colombiana con la que se observa en países latinoamericanos para los cuales se dispone de datos adecuados. Como se indica a continuación, Colombia es el único, entre seis países latinoamericanos, que ha logrado que el crecimiento de los gastos nacionales sea relativamente mayor que el de la deuda pública:

	Indice de crecimiento del presupuesto nacional (Excluye amortización deuda) 1958 - 1961	Indice de crecimiento de la deuda pública nacional 1958 - 1961
Colombia	204.0	157.1
Colombia (1957 - 1961)	256.3	193.4
Argentina (1953 - 1957)	167.7	168.5
Brasil (deuda interna, 1953-1957) ...	296.8	356.6
Chile	223.6	319.0
Ecuador	147.9	181.2
Perú (1955 - 1958)	109.8	154.3

Además, el fenómeno anotado constituye una reversión de la tendencia que rigió en el período 1953-1957. Para el último de tales años, el índice de crecimiento del presupuesto fue de 150.2 con relación al primero, mientras en los mismos términos, el correspondiente a la deuda pública fue de 195.6.

Tampoco la presentación de la deuda pública nacional pendiente de pago a 31 de diciembre, en las vigencias presupuestales de 1958, 1959 y 1961, como porcentaje del presupuesto ejecutado durante el año, es comparativamente desfavorable a Colombia. Por el contrario, indica que la utilización del crédito ha sido entre nosotros más moderada que en la mayoría de los países latinoamericanos incluidos en el análisis.

DEUDA PUBLICA NACIONAL COMO PORCENTAJE DE LOS GASTOS TOTALES DEL GOBIERNO, EXCLUIDOS LOS DE AMORTIZACION DE DEUDA

1961	
Colombia	68.5%
Chile	76.0%
Ecuador	111.5%

<i>1959</i>	
Colombia	85.8%
Brasil (interno)	56.9%
México.	50.2%
<i>1958</i>	
Colombia	89.4%
Perú	108.4%
Argentina	170.7%

Se debe destacar el hecho de que, mientras la deuda pública vigente a 31 de diciembre de 1958 constituía un 89.4% del presupuesto colombiano, y el mismo porcentaje a 31 de diciembre de 1959 era del 85.8%, en 1961 fue de sólo 68.5%.

Recientemente, tanto la Misión del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, encargado de promover la constitución de un Grupo de Consulta para contribuir a la financiación del Plan General de Desarrollo Económico y Social, como el Comité ad hoc nombrado por los Organismos de la Alianza para el Progreso, con el fin de efectuar la evaluación del Plan para su recomendación dentro del programa aprobado en Punta del Este, lo han acogido en sus bases esenciales. Lo anterior constituye sin duda alguna el hecho más destacado en la historia de la política económica del país, y coloca a Colombia en situación privilegiada dentro de Latinoamérica. Las posibilidades de financiación que serán logradas mediante la constitución del Grupo de Consulta, ascenderán en promedio a US\$ 200.0 millones anuales durante el período de ejecución del Plan, de los cuales 40.0 se canalizarán a través del Banco de la República para permitir importaciones esenciales del sector privado.

Han sido claras las entidades internacionales en advertir, y Colombia en proponer como base fundamental dentro de cualquier esquema de colaboración internacional, el hecho de que la cooperación externa será simplemente complementaria y en ningún caso sustitutiva del esfuerzo nacional.

Por el contrario, el hecho de haber sido acogido por los organismos internacionales como base para la promoción del Grupo de Consulta, confiere al Plan General de Desarrollo Económico y Social la entidad de documento fundamental dentro de un compromiso externo de la nación y obliga a los colombianos a incurrir en los esfuerzos adicionales indispensables para asegurar su cumplimiento.

Como se analizará con detalle en apartes posteriores del presente documento, es de la mayor urgencia fortalecer la base tributaria como condición insustituible para lograr la contribución colombiana al propio desarrollo del país. Es, por otra parte, evidente que existe un amplio margen que permite implantar nuevos gravámenes sin perjuicio para el desenvolvimiento del sector privado de la economía. De acuerdo con cifras del Banco de la República, en relación con el producto nacional bruto en 1960, y con el valor de los recursos ordinarios de la Nación reconocidos en el mismo año, más los ingresos departamentales y municipales, netos de transferencias nacionales el conjunto de los impuestos centrales, regionales y locales es en Colombia de un 13.2% del producto nacional.

La comparación de esta cifra con las que presenta la Agencia para el Desarrollo Internacional para otros países latinoamericanos implica las siguientes conclusiones:

Países cuyo producto bruto per cápita es inferior al nuestro perciben tributos que equivalen a un mayor porcentaje del producto nacional, aun cuando los datos disponibles se refieren exclusivamente a los ingresos del gobierno central. Tal es el caso para los siguientes:

República Dominicana	17.8%
Ecuador	17.6
Perú	17.0
Brasil	16.5 (incluye ingresos regionales y locales).
El Salvador	15.0
Bolivia	13.6
Guatemala	13.3

Entre los países cuyo producto per cápita es mayor que el colombiano, la relación producto nacional - ingresos del gobierno supera a la nuestra en los siguientes:

Venezuela	21.2%
Costa Rica	18.7
Argentina	15.6
Chile	15.5
Panamá	13.8

Entre los veinte países latinoamericanos para los cuales se dispone de información, sólo en los siguientes la proporción es menor que en Colombia:

Uruguay	11.6%
Paraguay	11.5
Nicaragua	11.3
Haití	9.8
México y Honduras	9.1

Como puede observarse, Colombia estaría incluida en el grupo que comprende a Bolivia, Guatemala, Panamá, Uruguay, Paraguay y Nicaragua.

Los nuevos impuestos propuestos para empezar a tener vigencia en 1963 tienen, a precios de 1960, un valor total de 449.4 millones. Una vez lograda su efectividad, la tributación global representará en Colombia un 14.9% del producto nacional, proporción inferior a la que rige para nueve de las veinte repúblicas latinoamericanas incluidas en el análisis anterior.

El estudio de las cifras que se presentan a continuación permite ratificar conclusiones importantes en relación con los temas tratados en apartes anteriores del presente documento:

Años	Producto		Recursos ordinarios del Gobierno Nacional	Presupuesto de Gastos	Deuda Pública Nacional	Porcentajes		
	Bruto Interno	Ingreso Nacional				Total Deuda Nacional	Presupuesto P. B. I.	Recursos ordinarios Ingreso Nacional
	(Millones de pesos corrientes)							
1950	7.860.5	6.836.9	514.7	519.6	511.5	7.5	6.6	7.5
1951	8.949.9	7.657.8	669.1	690.5	521.7	6.8	7.7	8.7
1952	9.650.9	8.275.6	703.6	732.7	547.6	6.6	7.6	8.5
1953	10.734.7	9.212.0	839.6	930.7	571.8	6.2	8.7	9.1
1954	12.758.8	10.935.0	1.042.8	1.109.8	646.2	5.9	8.7	9.5
1955	13.249.8	11.246.0	1.131.6	1.274.2	663.4	5.9	9.6	10.1
1956	14.862.8	12.658.4	1.137.8	1.356.8	686.4	5.4	9.1	9.0
1957	17.810.6	14.796.5	1.227.1	1.322.4	946.8	6.4	7.4	8.3
1958	20.682.5	16.459.3	1.636.6	1.673.3	1.266.9	7.7	8.1	9.9
1959	23.472.1	19.081.5	1.916.1	1.833.4	1.392.2	7.3	7.8	10.0
1960	26.417.6	21.822.0	2.132.3	2.294.4	1.431.3	6.5	8.7	9.8
1961 ²	29.851.9 ²	25.095.3	2.199.4	3.495.2	1.836.3	7.3	11.7	8.8

¹ Promedio: 1º de enero - 31 de diciembre.

² Estimado con un 13% de incremento acumulativo anual.

³ Estimado con un 15% de incremento acumulativo anual.

El incremento en la importancia relativa del presupuesto de gastos ejecutado por el gobierno, cuando se le compara

con el valor del producto bruto interno, fue en 1960-1961 el más alto para la década anterior, con gran diferencia sobre cualquier otro movimiento similar, como es obvio esperar a raíz de la forma como debe ser incrementado el ahorro público para contribuir a la ejecución del Programa General de Desarrollo. Simultáneamente, y en forma fundamental como efecto de las reformas tributarias, en especial la decretada por la Ley 81 de 1960, fue notoria la incapacidad de nuestro sistema para adaptarse a los nuevos niveles de inversiones públicas requeridos por el Plan. En efecto, la participación de los recursos ordinarios del gobierno central en el valor del ingreso nacional, fue una de las más bajas de la década, y apreciablemente inferior a la de cualquiera de los tres años anteriores. Tan abierta contradicción destaca la urgencia inaplazable de fortalecer los recursos nacionales, si se pretende cumplir las metas establecidas para el desarrollo del país.

El estudio de las cifras correspondientes a la deuda pública indica que el volumen de ésta es normal, comparado con el valor del ingreso nacional, y permite destacar que la respectiva proporción es inferior a la observable para el año de 1950 y para el de 1958.

El reajuste que se proyecta en relación con el rendimiento de la tributación, y el monto actual de la deuda pública constituyen bases favorables para permitir la movilización de los recursos internos y el aprovechamiento de las nuevas facilidades de financiación externa, en un esfuerzo coordinado y racional tendiente a promover más altos niveles de productividad y mejores condiciones de vida.

EJECUCION PRESUPUESTAL, 1958-1962

Durante los años de 1958, 1959 y 1960, se liquidaron superávits fiscales que ascendieron a 18.2, 201.5 y 130.5 millones de pesos, respectivamente. Aun cuando las disponibilidades provenientes del mayor valor de las rentas en relación con los gastos fueron aprovechadas en forma oportuna y eficaz para financiar erogaciones tendientes en su mayor parte a permitir ejecución de programas de fomento, se creó en el país una mentalidad propicia para trasladar a la nación muchos gastos que tradicionalmente tuvieron carácter regional. El impacto de esta política coincidió, en el año de 1961, con factores que afectaron desfavorablemente el rendimiento de

las rentas y otros que determinaron un incremento en los gastos, con lo cual el resultado presupuestal de la última vigencia arrojó un déficit de 223.1 millones, que incrementado por ajustes contables contribuyó a la liquidación de un déficit fiscal de \$ 238.2 millones.

Al exponer el problema presupuestal para la próxima vigencia se analizará con amplitud el fenómeno del decrecimiento de los ingresos nacionales en relación con lo previsible, durante el año de 1961. Basta con anotar ahora dos factores que con mayor intensidad produjeron tal resultado: por una parte, el impacto inicial de la reforma tributaria consagrada por la Ley 81 de 1960 fue mayor que el originalmente estimado. Por otra, el país no estuvo en condiciones de financiar la cuota de importaciones requerida para que el producto del impuesto de aduanas coincidiera con el cómputo respectivo. El menor producto de las rentas fue de \$ 342.9 millones.

Desde el punto de vista de los gastos, fue en el año de 1961 cuando por primera vez y simultáneamente ejercieron su influjo fiscal el costo de la reforma administrativa implantada en desarrollo de la Ley 19 de 1958, y la ejecución de la primera etapa del plan cuatrienal de inversiones. A pesar de lo anterior, los gastos tuvieron un menor valor de \$ 119.8 millones en relación con los autorizados, compensando así parcialmente la cuantía del déficit.

El gobierno, en desarrollo de facultades conferidas por la Ley 28 de 1961, incorporó al presupuesto los siguientes empréstitos externos:

	Millones
Banco de Exportación e Importación para obras públicas, fomento municipal, estudios técnicos, campañas de reforma agraria	\$ 290.8
DLF para vivienda popular	80.4
DLF para colonización	26.8
BIRF para plan vial nacional	24.4
Pagarés a proveedores de equipo de carreteras	5.2
Total.	\$ 427.6

En cuanto a los recursos del crédito interno utilizados, su distribución fue la siguiente:

Del público:

	Millones
Bonos de Desarrollo Económico	\$ 130.0
Pagarés a los Departamentos.	49.0
Empréstito de Ecopetrol para subsidio de transporte ..	5.0

Al Banco de la República, sin originar emisión:

Entrega de pagarés en arreglo de deudas anteriores	23.8
--	------

Crédito directo del Banco de la República:

Para obras públicas y de fomento	77.0
Para gastos de orden público	225.4
Total	\$ 510.2

Aun cuando la Ley 28 de 1961 autorizó al gobierno nacional para contratar empréstitos internos destinados a financiar las apropiaciones incluídas en el presupuesto para gastos de inversión, previendo así la monetización anticipada del déficit presupuestal que pudiera resultar del ejercicio, no se consideró prudente hacer uso de tal atribución en vista de las cuantiosas erogaciones de orden público en que fue necesario incurrir y para cuya financiación, ante la escasez de los recursos ordinarios, fue inevitable recurrir al crédito con el emisor.

En la sección anterior se hizo referencia a una de las características que presentará la intervención del Grupo de Consulta en la financiación del Plan General de Desarrollo, consistente en la venta de dólares a través del Banco de la República, cuya cuantía media inicial se ha estimado en US\$ 40.000.000 anuales. Tal fenómeno implicará un factor contraccionista automático por valor de \$ 268.0 millones. En el curso del presente año, el empréstito de Balanza de Pagos contratado con AID y cuya utilización es similar a la explicada, permitirá hacer uso del descuento de libranzas autorizado por la Ley 7ª de 1962, sin dar origen a una expansión indebida de los medios de pago.

Ante las nuevas perspectivas monetarias, y teniendo en cuenta que la amortización del déficit fiscal de la vigencia anterior con recursos ordinarios implicaría un aumento del 45.4% en el valor de los nuevos tributos que hoy se presen-

tan a consideración del congreso, el gobierno ha optado por presentar un proyecto de ley que permite la amortización del déficit en forma similar a la prevista por la Ley 28 de 1961.

Es necesario agregar que en buena parte las disponibilidades adicionales que se lograrían con la financiación del déficit a través del Banco de la República, tienden a restituir los fondos normales de operación de la Tesorería General, por lo que su efecto expansionista se limitará al que se produzca con motivo de la agilización de los pagos del gobierno nacional.

Las Naciones Unidas presentan como déficit la diferencia entre los gastos totales del país en el año, y la cuantía de los respectivos recursos ordinarios percibidos. Adaptando las cifras colombianas para 1961, a la clasificación utilizada por la ONU se elaboró el detalle que se inserta a continuación, que presenta el déficit computado en la forma expuesta, como un porcentaje de los gastos totales menos los destinados a la amortización de deuda pública:

DEFICIT, COMO PORCENTAJE DEL PRESUPUESTO TOTAL (EXCLUIDOS LOS GASTOS DE AMORTIZACION DE DEUDA), EN NUEVE PAISES LATINOAMERICANOS, 1958-1961

	1958	1959	1960 *	1961 *
Colombia	4.0 (superávit)	21.1 (superávit)	14.5 (superávit)	27.2
Argentina (1957-60) ..	32.5	50.1	48.2	11.3
Bolivia	30.1	31.1	No hay datos	18.0
Brasil	20.5	14.2	1.6 (superávit)	18.4
Chile	19.9	9.9	21.7	21.5
Ecuador	5.4 (superávit)	5.4	20.7	21.3
México	2.7 (superávit)	9.0	0.4	0.2 (superávit)
Perú (1957-1959) .. .	16.0	25.3	30.5 (No hay datos para 1960 y 61)	

* Estimativo para Colombia, de acuerdo con Informes de la Contraloría.

De la observación de las cifras anteriores se deduce que quizá con la sola excepción de México, Colombia es, entre los nueve países latinoamericanos a que ellas se refieren, el que ha logrado una orientación más ortodoxa de su política presupuestal durante los últimos cuatro años.

Los factores que influyeron desfavorablemente sobre el ejercicio presupuestal de 1961 han operado en la vigencia en curso. Sobre datos de tesorería que comprenden hasta el 30 de junio, y teniendo en cuenta la diferencia normal entre los ingresos recaudados y los reconocidos, éstos pueden ser estimados para 1962 por un valor de \$ 2.387.2 millones. Asumiendo el uso completo de las facilidades de crédito externo e interno incorporadas al Presupuesto inicial, y suponiendo

por otra parte que los gastos y reservas constituídas sean inferiores en el porcentaje normal al monto total de las autorizaciones para gastar, será necesario aplazar erogaciones por un valor de \$ 308.3 millones para lograr una ejecución presupuestal equilibrada. Las cifras en referencia son las siguientes:

Proyección de la ejecución presupuestal en 1962.

Gastos y reservas	3.399.3
	<hr/>
<i>Ingresos reconocidos:</i>	
Recursos ordinarios	2.387.2
Crédito externo	314.6
Crédito interno	389.2
	<hr/>
Total de ingresos	3.091.0
	<hr/>
Necesidad de aplazamiento de gastos	308.3

Por los motivos expuestos, el gobierno dictó el Decreto 1193, sobre aplazamiento de algunos gastos públicos, cuya urgencia es incontrastable en vista de las circunstancias analizadas, y para cuya cumplida ejecución espera contar con el respaldo del Parlamento.

Por otra parte, la restricción en los acuerdos mensuales de ordenación de gastos ha permitido una ejecución presupuestal durante el primer semestre de 1962, tendiente a evitar que la Tesorería General registre presiones adicionales a las impuestas por la liquidación del déficit de la vigencia anterior.

Las circunstancias presupuestales que han influido desfavorablemente durante los años de 1961 y 1962 constituyen argumento suficiente para insistir en la urgencia absoluta de montar el presupuesto para 1963 sobre bases realistas que permitan su adecuada ejecución. A pesar de las nuevas perspectivas que abre el país la inminencia del pacto cafetero en condiciones ampliamente favorables, y para lucrarse de la colaboración internacional encaminada a promover el bienestar colectivo, es necesario presuponer una nueva estructura tributaria y ajustar la cuantía de los gastos presupuestados a cifras verosímiles desde el punto de vista de los ingresos.

El proceso de elaboración del proyecto de presupuesto para la próxima vigencia fiscal ha relevado en sus características concretas el profundo desequilibrio existente entre los gastos a los cuales forzosamente debe atender el gobierno nacional, y la cuantía de los recursos disponibles para el efecto.

Como antes se anotó, varios factores han contribuido a originar la diferencia creciente entre las necesidades por satisfacer y los medios para hacerlo. Las últimas legislaturas han sido pródigas en decretar nuevos gastos que implican cargas adicionales para el fisco central, sin proveerlo al mismo tiempo de entradas que lo fortalezcan; la urgencia imperiosa de satisfacer las cada vez mayores demandas por más altos niveles de bienestar social, las cuantiosas erogaciones que ha exigido en los últimos años la conservación del orden público en el país, la voluntad decidida del gobierno y del parlamento para fomentar planes de desarrollo económico ajenos a las posibilidades del sector privado de la economía e indispensables para la misma prosperidad de éste, la urgencia de realizar profundas transformaciones de carácter socio-económico han sido factores contribuyentes para determinar la situación que hoy se afronta; por último, las posibilidades cada día más amplias de obtener la colaboración externa en el financiamiento de los planes de desarrollo nacional exigen esfuerzos internos que rebasan las limitadas disponibilidades que arroja nuestra actual estructura fiscal.

La liquidación de apreciables superávits fiscales en cada uno de los años de 1958, 1959 y 1960 coincidió con dos fenómenos que la convirtieron en un potencial de nuevos gastos financiados con el espejismo de una prosperidad fiscal que no era indefinida. De una parte, la escasez de los fiscos regionales y locales, que enfrentados al entonces boyante tesoro nacional ofrecían una situación de contraste inadmisibile. De otra, la urgencia de intentar reformas sociales y económicas, que se reflejó en la Ley de la Reforma Agraria y en la Reforma Tributaria implantada por la Ley 81 de 1960; y de solucionar injusticias evidentes en la remuneración de muchos servidores del Estado.

Simultáneamente, como respuesta a una indiscutible demanda nacional y como base esencial para lograr las metas de bienestar social y de mejoramiento económico que han

constituído mira del gobierno, surgieron dos necesidades inaplazables, fuente a su vez de crecidas erogaciones: la racionalización de la administración pública y la planeación y estímulo de los proyectos de formación de capital social y fomento de campañas de bienestar. Consagradas por la Ley 19 de 1958, e implantadas posteriormente a través de múltiples providencias administrativas.

Durante el año de 1961, las condiciones de orden público y la escasez de los recursos nacionales y departamentales para atenderlas hicieron proveer los fondos para su financiación por vía extraordinaria, y durante el año en curso y el anterior fue indispensable obtener créditos destinados a mantener un volumen mínimo de importaciones esenciales compatible con la tasa prevista para el desenvolvimiento de la economía nacional.

Finalmente, para contar con la colaboración internacional en el financiamiento de diversas obras o campañas, ha sido necesario destinar recursos internos en cuantías cada vez más apreciables para contribuir a costearlas.

Los fenómenos esbozados se han reflejado concretamente, en relación con los gastos presupuestables para 1963, y los recursos disponibles para respaldarlos, en la forma que se analiza a continuación, haciendo relación a los tres grandes grupos en que se divide el presupuesto nacional: gastos ordinarios, erogaciones de capital y servicio de la deuda pública; y a su contraparte, el volumen de los ingresos ordinarios de la nación.

a) *Gastos ordinarios.*—El presupuesto de gastos de funcionamiento para 1962, aprobado por el parlamento, ascendió a la cifra de \$ 1.782.9 millones. Tal documento comprendía el impacto final de la reforma administrativa, que no alcanzó a reflejarse en el presupuesto inicialmente votado para el año de 1961, pero que evidentemente influyó sobre la liquidación final del respectivo ejercicio fiscal. Incluía a su vez el costo parcial de la nacionalización de los servicios policivos y de los mayores aportes legales para el pago de los maestros de enseñanza primaria en el país. Constituye base viable de comparación con las erogaciones presupuestadas para el año próximo.

Por encima de la suma básica determinada por el presupuesto vigente, es indispensable la financiación de nuevos gastos, cuyo valor total asciende a \$ 229.0 millones, en las si-

guientes entidades y por los motivos que en seguida se explican:

Millones

Ministerio de Educación Nacional. La Ley 111 de 1960 decretó que la Nación asumiría en el curso de cuatro años, y en forma progresiva el costo de los sueldos de los maestros de enseñanza primaria oficial en la república. Para el año de 1963, la suma mínima que debe ser incluida en el presupuesto nacional como aporte a los departamentos y al Distrito Especial de Bogotá, equivale al 75% del valor de las nóminas del magisterio respectivo a 31 de diciembre de 1960, lo cual implica un mayor valor en relación con lo inicialmente presupuestado para la vigencia en curso, de\$ 44.2

Ha sido tradicional entre nosotros la baja remuneración de que disfrutaban profesores y maestros en los diversos niveles de enseñanza y paradójica la contradicción entre la evidente necesidad de sus servicios como base de todo desarrollo o de cualquier mejorestar, y el olvido de las necesidades económicas que afrontan; el Ministerio de Educación Nacional ha atendido a la solicitud formulada para obtener el reajuste de sus salarios por el magisterio de enseñanza secundaria, y ello requerirá un incremento en las respectivas apropiaciones, por valor de 20.9

Las sumas actualmente presupuestadas para el pago de pensiones de jubilación a los maestros retirados, y para la atención de becas de carácter nacional son inferiores a los compromisos respectivos en cuantía de 10.0

El convenio de cooperación suscrito entre el gobierno de Colombia y el de los Estados Unidos de América para financiar el plan de construcción de aulas de enseñanza primaria requiere de nuestra parte una adición en las sumas destinadas a la adquisición de equipos y materiales de enseñanza, que en 1963 demandará 6.0

Por último, el sostenimiento de la educación oficial en los territorios de misiones exige como mínimo una apropiación superior en \$ 4.000.000 a la inicial para 1962 4.0

Total de los incrementos indispensables en los gastos ordinarios para educación\$ 85.1

Ministerio de Guerra. Las Leyes 131 de 1961 y 15 de 1962 establecieron, respectivamente, una prima de actividad para las fuerzas militares y de policía, y un incremento en la prima pagadera a los soldados, cuyo efecto fiscal en relación con las apropiaciones para sueldos, primas y jornales en el Ministerio de Guerra es del orden de\$ 38.7

Para atender al pago oportuno de sueldos de retiro del personal militar y de prestaciones sociales ya causadas se hace indispensable un incremento de 17.0

Policía Nacional. La Ley 193 de 1959 determinó la nacionalización total de los servicios de policía. En vista de las circunstancias fiscales entonces imperantes, el gobierno procuró que los departamentos en donde el proceso de nacionalización de la policía no hubiera operado antes del 31 de diciembre de 1961 incluyeran en sus presupuestos para 1962 un 50% del costo de la misma, pero los fiscos departamentales no estuvieron en capacidad de absorber tal gasto, por lo cual fue necesario proceder a la total nacionalización a partir del 1º de junio pasado. Para hacerlo ha sido necesario recurrir al crédito interno, y para el año próximo incluir un incremento mínimo, por encima del presupuesto inicial para la policía nacional adicionado en el valor del aporte que a través del Ministerio de Hacienda se transfería a los departamentos para el efecto, de 44.3

Por lo cual el total de las adiciones para el Ministerio de Guerra y la Policía Nacional es de\$ 100.0

Ministerio de Justicia y Rama Jurisdiccional. Para atender necesidades de orden público fue necesario durante los últimos meses del año de 1961, verificar modificaciones en la planta de personal del Ministerio de Justicia, cuyo costo durante la próxima vigencia será de \$ 2.1 millones. La Ley 4ª de 1962, por otra parte, modificó las asignaciones del personal subalterno del poder judicial y del que presta sus servicios en los establecimientos de reeducación de menores, reajustes que en conjunto exigen nuevas apropiaciones por \$ 18.8 millones. El total de los incrementos determinados por tales factores es de 20.9

Ministerio de Fomento. La prórroga del sistema de subsidio para los transportes, en abril de 1962; la creación de la oficina de comercio exterior, necesaria por la incorporación de Colombia a la Zona Latinoamericana de Libre Comercio, y el más amplio campo de actividad de la Superintendencia de Sociedades Anónimas en 1963 explican un crecimiento en el presupuesto del Ministerio de Fomento, por valor de 10.6

Otros incrementos menores. Para atender a la fiscalización de nuevas entidades, la Contraloría General de la República estima indispensable un aumento en sus gastos de \$ 2.9 millones, y para armonizar las remuneraciones que devengan los funcionarios encargados del control fiscal del presupuesto nacional con las implantadas por el Servicio Civil en otros campos de la administración, solicitó una suma adicional de \$ 1.9 millones. El pago de los servicios prestados en dominicales y días feriados por personal subalterno del Ministerio de Comunicaciones y el reconocimiento simultáneo de la prima de navidad y de una sobre-remuneración por trabajos adicionales en el mes de diciembre para los empleados de los correos y telégrafos nacionales determina una adición de \$ 4.2 millones en el presupuesto de dicha entidad. Por último, la Superintendencia Bancaria, cuyos gastos se incluyen dentro del Ministerio de Hacienda, ha estimado que ellos serán superiores a los presupuestados para 1962, en \$ 3.4 millones. Estas adiciones menores tienen un costo total de 12.4

Al mismo tiempo, algunos gastos incluidos en el presupuesto vigente no deberán serlo en el entrante. Entre ellos destacan por su cuantía los destinados a financiar los pasados comicios, y los que tenían por fin prever la reunión permanente del congreso, en virtud del estado de sitio en que se encontraba el país en diciembre de 1961. Deduciendo tales gastos del total de los incrementos indispensables, y agregando el aumento neto que así resulta al Presupuesto inicial para 1962, los gastos ordinarios para la próxima vigencia ascenderían a \$ 1.993.1 millones, sin incrementar ninguna de muchas actividades y funciones que el gobierno estima imprescindibles.

b) *Erogaciones de capital.*—Estimadas en \$ 1.434.6 millones para el año en curso, equivalían a la cifra indispensable

para lograr el crecimiento previsto por los planes a los cuales se ha ligado el futuro desarrollo nacional. De su monto global, la cuantía de \$ 1.120.0 millones debería ser financiada mediante el uso de recursos internos, y el saldo, por valor de \$ 314.6 millones, provendría del crédito externo. Las circunstancias fiscales que han incidido sobre las vigencias presupuestales de 1961 y 1962, a las cuales se ha hecho antes referencia, llevaron al gobierno a determinar el aplazamiento de la ejecución de muchos de los proyectos que deberían haber sido iniciados, continuados o terminados en el presente año. Para ser consecuente en el alcance de las metas previstas por el plan cuatrienal de inversiones públicas nacionales y por el Plan General de Desarrollo Económico y Social debería lógicamente procurarse que a partir del año de 1963, la disminución temporal e inevitable en el ritmo de creación del capital social básico del país, empezara a recuperarse; lo cual exigiría un incremento en los recursos internos destinados a financiar el presupuesto de inversión.

Dentro de una sociedad democrática, sin embargo, todo plan debe amoldarse a las circunstancias reales, en cuanto no sea viable tratar de superarlas por las vías del derecho que rigen su estructura. La planificación democrática, que constituye un intento para reunir esfuerzos que dejados a su arbitrio obrarían en forma seguramente contradictoria, o por lo menos ineficiente; para establecer continuidad en iniciativas que abandonadas a su suerte correrían el riesgo de constituir simplemente fuente de desperdicio o testimonio de inconstancia; para refrenar la improvisación individual y sustituirla por la coordinación social, no puede, sin embargo, convertirse en directriz inalterable y rígida, ajena a las inevitables mutaciones sociales y superior a ellas. En donde se lo ha intentado es evidente el logro más rápido y eficiente del bienestar económico, pero inocultable la pérdida de la dignidad humana, sin la cual aquél es indeseable.

Bajo un punto de vista técnico, la única manera racional de analizar el proyecto de gastos de inversión del gobierno nacional para 1963 es con sujeción a las líneas de acción previamente determinadas por los planes generales de desarrollo del país. Cualquier desviación de ellas implica automáticamente una pérdida no recuperable para los niveles futuros de desarrollo material que se desea lograr. En relación a lo que el Estado debe hacer por la sociedad, los gastos de capital son en mayor grado forzosos que aquellos

que la ley determina como tales, seguramente porque en nuestra condición de pueblo en etapas iniciales de desarrollo una reducción notable en la nómina de los servidores públicos determinaría un colapso social insalvable. Los análisis preliminares verificados por las entidades de planeación nacional, tendientes a determinar el volumen global de recursos internos necesarios para que el proyecto de presupuesto para el próximo año se mantuviera dentro de lo previsto por el plan cuatrienal de inversiones públicas, indicaron que el monto mínimo debería ser de \$ 1.232.9 millones. Sin que con ello se pretendiera en forma alguna compensar el impacto de las medidas que fue necesario adoptar recientemente.

Parece, sin embargo, conveniente el análisis de las erogaciones de capital sufragadas por la nación, no ya en relación con su necesidad técnica y su urgencia social, sino bajo un punto de vista mucho más simple, el de la obligación de afrontarlas.

Durante los últimos años ha sido implantada la costumbre de crear recursos con destinación especial. Es cierto que ello contribuye a asegurar que la inestabilidad fiscal no obligue a retirar el aporte que en cierto momento se considera indispensable para una obra o entidad determinadas, pero crea al mismo tiempo una rigidez completamente inconveniente, que limita la posibilidad de racionalizar el proceso de planeación. Tales rentas compensadas, en cuanto constituyen fuente de financiación para proyectos de creación de capital o implican aportes a organismos creados para promoverlos, demandarán presupuestar un gasto global de \$ 150.9 millones en 1963.

También los gastos de capital han sufrido el impacto de la mentalidad del superávit a que se acostumbró el país durante el lapso de 1958-1960: la Ley 135 de 1961 estableció la obligación de un aporte anual por valor de \$ 100.000.000, destinado al Instituto Colombiano de la Reforma Agraria, e hizo obligatoria su inclusión en el proyecto de presupuesto, hasta el punto de decretar que éste sería devuelto al gobierno por la respectiva comisión si aquél no fuere incorporado. La participación departamental en las regalías petrolíferas, y explotación de metales y salinas demandará por su parte una apropiación de \$ 37.4 millones.

El gobierno nacional, en desarrollo de las facultades que le fueron conferidas por la Ley 123 de 1959, contrató un empréstito externo por valor de US\$ 39.000.000 con el

Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento y la Asociación Internacional de Desarrollo, para financiar el plan vial nacional. Para hacer uso del mismo, en cuantía de \$ 111.5 millones, será necesario aportar para las obras financiables con su producto una suma total, costeadada internamente, por valor aproximado de \$ 293.7 millones. Si se desea conseguir cooperación externa para el plan de construcciones escolares de acuerdo con el respectivo convenio, la cual ascendería a \$ 63.9 millones en la próxima vigencia, la contribución colombiana deberá ser de \$ 37.5 millones. Para lograr un convenio similar en el campo de la salubridad pública, es indispensable incluir financiación nacional por \$ 35.0 millones.

Para respaldar los compromisos adquiridos con el fin de gestionar los empréstitos externos para planes de vivienda popular y de fomento municipal, se hace imprescindible destinar como aporte nacional adicional a los recursos propios de los respectivos institutos, una cantidad de \$ 15.0 millones para el de Crédito Territorial y otra de \$ 31.9 millones para el de Fomento Municipal.

Muchas entidades indispensables para el país dependen para su funcionamiento, en forma algunas veces exclusiva y otras primordial, de los aportes presupuestales del gobierno. Tal es el caso de los Institutos Agustín Codazzi, Zooprofiláctico, de Asuntos Nucleares, y de Fomento Industrial; de los Ferrocarriles Nacionales de Colombia; del Fondo Nacional de Caminos Vecinales; la Corporación de los Valles del Magdalena y del Sinú; del Instituto Colombiano de los Seguros Sociales, en cuanto se refiere a sus programas de construcción y dotación de clínicas. Las apropiaciones para gastos de capital destinadas a tales entidades dentro del presente proyecto de presupuesto, tienen un valor de \$ 110.3 millones. Tienden sólo a satisfacer sus más inaplazables compromisos, como lo relievaa el caso extremo de los ferrocarriles nacionales, entidad que solicitó aportes y pago de deudas a cargo de la Nación por \$ 131.0 millones, y cuya apropiación es de sólo \$ 50.0 millones dentro del presupuesto de inversión y \$ 35.5 millones en el de funcionamiento.

Para obras de inversión en los Territorios Nacionales, el Ministerio de Gobierno cuenta en la actualidad con la cantidad de \$ 7.6 millones, evidentemente insuficientes para atender a vastas y olvidadas regiones del país.

El somero recuento que se ha intentado en párrafos anteriores no tiene en cuenta la necesidad de renovar contra-

tos, legalmente sujetos a la existencia de las respectivas apropiaciones presupuestales, pero cuya paralización desataría factores de desempleo, acarrearía pérdidas materiales y neutralizaría el legítimo afán de progreso de muchas regiones; la urgencia evidente de construir cárceles y cuarteles, agudizada por la reciente nacionalización de las Fuerzas de Policía; la aún más imperiosa necesidad de atender a frentes no cubiertos por el convenio sobre construcciones escolares, especialmente en el campo de la enseñanza media en sus diversos aspectos; el indispensable fomento de las campañas agropecuarias, el estudio de los recursos mineros del país, la colaboración requerida por instituciones de tan grande importancia como el Instituto de Aprovechamiento de Aguas y Fomento Eléctrico o la Empresa Colombiana de Aeródromos. Su conjunto, sin embargo, asciende a \$ 819.3 millones.

c) *Servicio de la Deuda Pública.*—El costo del servicio de la Deuda Pública Nacional en el año de 1963, será de \$ 533.5 millones, superior en \$ 224.9 millones a la apropiación global votada para el año en curso. Tan apreciable incremento se explica en la siguiente forma:

Deuda Externa. Es evidente que los planes de desarrollo del país se hallan basados en una determinada política de importaciones, porque el proceso de crecimiento colombiano se encuentra estrechamente ligado a los acontecimientos de los mercados internacionales. Las proyecciones de Balanza de Pagos han resultado optimistas en lo que se refiere a los años de 1961 y 1962, cuando los precios internacionales del café han sufrido impactos mayores que los previsibles con anterioridad. Para lograr una cuota mínima de importaciones que sea a su vez suficiente para permitir un grado aceptable de desarrollo, el Gobierno, obrando con base en las facultades de la Ley 123 de 1959, ha obtenido empréstitos destinados a financiar la Balanza de Pagos, con el "Export and Import Bank" y con la "Agency for International Development". Durante el año por venir, el pago de la primera cuota de amortización y el servicio de los intereses causados sobre el primero de tales empréstitos hace necesario estimar la apropiación destinada a cubrirlos en una cuantía superior en \$ 32.5 millones a la actual.

La Ley 13 de este año autorizó al Gobierno para adquirir la Compañía Colombiana de Electricidad, estableciendo condiciones de financiamiento que harán indispensable el pago

de \$ 17.2 millones en 1963. Por último, y en vista de las circunstancias extremadamente difíciles que afrontan los Ferrocarriles nacionales de Colombia, el gobierno se hará cargo, a partir de la vigencia venidera, del servicio del empréstito 267-CO, obtenido con el Banco Internacional para la citada entidad, cuyo costo en dicho año será de \$ 3.9 millones.

Deuda interna. Los principales factores de aumento en el servicio de la deuda pública interna, se derivan del hecho de que algunas leyes recientes han permitido la financiación de nuevos gastos nacionales mediante el crédito interno, y a la necesidad que ha surgido por insuficiencia de los recursos disponibles, para hacer uso de cupos diversos en el Banco Emisor, a fin de afrontar erogaciones indispensables.

Así, el servicio de las dos primeras emisiones de Bonos Agrarios de la Clase A, ordenadas por la Ley 135 de 1961, costará en 1963 la suma de \$ 38.2 millones. Para atender a los compromisos contraídos para la compra del Ferrocarril de Antioquia habrá necesidad de destinar una cantidad de \$ 25.0 millones.

Por otra parte, el haber recurrido al descuento de documentos con el Banco de la República para sufragar erogaciones de orden público en el año de 1961, principalmente, implicará en 1963 el gasto de \$ 15.0 millones para iniciar su servicio. Para cancelar el cupo utilizado en 1962 para el servicio de algunos empréstitos externos, con base en la Ley 123 de 1959 y los determinados por las Leyes 28 y 48 de 1961 para obras públicas nacionales es necesario presupuestar \$ 25.8 y \$ 51.5 millones, respectivamente.

d) *El presupuesto de rentas e ingresos.*—El artículo 10 del Decreto 0164 de 1950, orgánico del presupuesto nacional, determinó un método automático para verificar el estimativo de los ingresos ordinarios que deben ser incluidos en el presupuesto de rentas presentado por el gobierno al congreso. De acuerdo con el mismo, la base del cómputo será el valor bruto del reconocimiento de cada renglón durante la vigencia fiscal inmediatamente anterior a aquella en que se prepare el proyecto, sobre la cual, en vista de las circunstancias previsibles para el próximo ejercicio presupuestal, el rendimiento puede estimarse en un máximo equivalente al 110% de la base, o en un mínimo igual al 70% de la misma, salvo cuando se trate de rentas nuevas, de ingresos ocasionales, o si modificaciones de orden legal o contractual han afectado el futuro producto.

Aun cuando tal forma de proyección es evidentemente ilógica por estar en absoluto desligada del comportamiento histórico de las rentas nacionales o del de cualquier índice relacionado con su rendimiento futuro previsible, su vigencia impone un límite legal infranqueable para la preparación del proyecto de presupuesto. Al aplicar lo dispuesto por la ley a los datos sobre el reconocimiento de ingresos durante la vigencia de 1961, suministrados por la Contraloría General de la República, el monto del presupuesto de rentas para 1963 asciende a la suma de \$ 2.433.7 millones.

El resultado es técnica y económicamente indefensible, ya que resulta en el infundado pesimismo de presuponer que los ingresos fiscales nacionales serán prácticamente iguales en el próximo año de lo que es prudente esperar para el presente. En efecto, de acuerdo con el producto de cada renglón de ingresos percibido por la Tesorería General hasta el pasado 30 de junio, inclusive, y aplicando a los diversos rubros un porcentaje equivalente al observado para ellos en 1961, ya que no existen causas para suponer que su comportamiento varíe fundamentalmente, el estimativo de los recaudos globales para el año asciende a \$ 2.315.4 millones. En el curso de los dos últimos años, el debido cobrar equivalió en promedio a un 3.1% del valor de los reconocimientos, lo cual permite pensar que el monto de la contabilización de rentas correspondiente a la vigencia en curso será de \$ 2.387.2 millones, inferior en \$ 46.5 millones, o sea el 1.9% al presupuestable en 1963.

Este es también inferior al valor de los presupuestos de recursos nacionales ordinarios incluidos en los estimativos iniciales para los años de 1961 y de 1962, resultado al cual concurre una serie de circunstancias distintas de la rigidez impuesta por la norma legal vigente:

La supresión del impuesto a las exportaciones originó la desaparición de un importante renglón de ingresos, el correspondiente al reintegro que el Banco de la República hacía en favor del gobierno nacional por cada dólar recibido de los exportadores, cuyo producto fue presupuestado por un valor de \$ 117.0 millones en 1961 y por \$ 75.8 millones en 1962.

En el curso de las legislaturas de 1960 y de 1961 se aprobó la cesión de algunas rentas a departamentos y municipios, incluidas en el Presupuesto para el último de los años

citados, cuyo producto en 1963 ascenderá aproximadamente a \$ 24.0 millones.

El gobierno presentó a estudio del parlamento un proyecto de ley tendiente a modificar las tarifas aplicables para los impuestos sobre la masa global hereditaria, asignaciones y donaciones, que rigen hoy en la misma forma en que fueron aprobadas en el año de 1936, proyecto que el congreso no consideró en sus sesiones ordinarias de 1961 ni en las extraordinarias de 1962.

El rendimiento del impuesto pro-vivienda, estimado en forma directa para 1962 en virtud de la autorización legal que existe al respecto, produjo durante 1961 menos de lo inicialmente esperado, con lo cual la base de cálculo para 1963 será lógicamente inferior.

La participación de la nación en las utilidades de la Empresa Colombiana de Petróleos no ha sido cubierta por esta entidad en los valores incluidos en el presupuesto de rentas, y este factor, junto con la consideración de la urgente necesidad de capitalización por parte de la Empresa, ha determinado que se disminuya el valor del rubro respectivo en el próximo presupuesto.

En desarrollo de la Ley 154 de 1959, el producto de los Terminales Marítimos es recaudado directamente por la Empresa de Puertos de Colombia, desde el mes de julio de 1961, cuando ésta fue constituida en forma definitiva.

El resultado inicial de la reforma tributaria aprobada por la Ley 81 de 1960, en el campo fiscal, ha constituido un impacto mayor que el originalmente previsto, y aun cuando indudablemente operan factores que al favorecer el desarrollo económico del país resultarán en un plazo relativamente corto en una recuperación del ritmo de crecimiento de este grupo de ingresos, que es fundamental dentro de la estructura fiscal colombiana, los estimativos incluidos en los dos últimos presupuestos, producto de un período de transición dentro del cual obraron fenómenos difícilmente previsibles, han resultado superiores al rendimiento real del tributo y existe una lógica necesidad de revisarlos para evitar que exista un desequilibrio larvado en el documento para la próxima vigencia.

En forma similar se ha procedido respecto del cálculo de aduanas. La necesidad de promover el desarrollo económico del país y de presentar presupuestos consecuentes con las líneas básicas de los planes de desarrollo a mediano y largo plazo, había determinado el que en los años de 1961 y 1962,

el estimativo del producto de este impuesto se basara en las cuotas de importaciones sobre las cuales se había estructurado el Programa General de Desarrollo Económico y Social. El desequilibrio fiscal, surgido en buena parte como consecuencia de esta política, aconseja un mayor realismo respecto del producto que se incorpore al próximo Presupuesto.

e) *Comparación entre ingresos y egresos.* Las solicitudes para financiación de gastos ordinarios, en la forma inicialmente presentada por las diversas entidades y aprobada en principio por el Consejo Nacional de Política Económica y Planeación, ascendieron a \$ 2.071.6 millones, suma compatible con la discriminación de gastos de funcionamiento analizada atrás. Al agregar a dicha cantidad lo necesario para el servicio de la deuda pública nacional, por valor de \$ 533.5 millones y el estimativo inicial del presupuesto de gastos de inversión, de \$ 1.232.9 millones, se produce un gran total de gastos por financiar con recursos internos, del orden de los 3.838 millones de pesos, que enfrentado a los recursos ordinarios presupuestables de acuerdo con la ley indica un saldo desfavorable de \$ 1.404.3 millones.

Sobre la situación expuesta, el gobierno, a través de sus organismos técnicos y especialmente del Consejo Nacional de Política Económica y Planeación, el Departamento Administrativo de Planeación y el Ministerio de Hacienda, verificó un análisis exhaustivo de diversas soluciones alternativas, y determinó recomendar las incluídas en el proyecto de presupuesto para 1963, que se explican a continuación.

f) *Soluciones propuestas.* Las soluciones que se proponen para afrontar el problema de financiamiento del presupuesto para 1963 se refieren tanto a los gastos como a los ingresos. Dentro de los primeros, comprenden los aspectos relacionados con las erogaciones ordinarias, las de capital y las destinadas al servicio de la deuda pública interna. En cuanto a los segundos, afectan tanto los recursos ordinarios como los de capital.

El proyecto de presupuesto implica una reducción en los gastos, cuyas características se describirán en los siguientes apartes. Incluye asimismo una consolidación del servicio de la deuda pública interna:

1. *Reducción de los gastos ordinarios.* Una revisión cuidadosa de las solicitudes presentadas por las diversas enti-

dades ejecutivas para su inclusión en el proyecto de presupuesto permitió reducir la apropiación global para gastos de funcionamiento en 109 millones de pesos, sin que con ello se interfiera la marcha eficiente de la administración pública, siempre que se adopten oportunamente y con rigidez, medidas racionales encaminadas a reducir algunos costos innecesarios, tanto en relación con la adquisición de bienes y servicios, como con las plantas de personal.

Las reducciones globales fueron las siguientes:

Gastos de transferencia	\$	34.6 millones
Compra de bienes y servicios (gastos generales)		34.6 millones
Remuneración del trabajo (sueldos, primas, otras remuneraciones)		39.8 millones
Total	\$	109.0 millones

A pesar de la disminución efectuada en relación con los gastos de transferencia originalmente proyectados, su total es mayor que el incluido en el presupuesto vigente, por la necesidad que hay de atender a erogaciones clasificadas dentro de tal concepto para el pago de sueldos del magisterio, pensiones de jubilación y prestaciones sociales, y porque aun dentro de las limitaciones impuestas por las circunstancias actuales, se ha estimado imprescindible incrementar algunas apropiaciones incluidas en el presupuesto del Ministerio de Salud Pública y destinadas al fomento de campañas en el ámbito departamental. Las reducciones se limitaron a evitar cualquier gasto no plenamente justificado, o que pueda aplazarse sin un perjuicio grave.

En cuanto a los gastos generales, fueron reducidos en algo más de un 12% en relación con los estimativos iniciales. Se prescindió de afectar los destinados al pago de comunicaciones y servicios públicos, así como los que son indispensables para mantener el orden público en el país. En cambio, se limitaron drásticamente las apropiaciones para adquisición de equipo, para viáticos y gastos de viaje, para compra de impresos y publicaciones. Dentro de las disposiciones generales del Presupuesto, se incluye la prórroga de la política de austeridad en los gastos públicos, cuyo cumplimiento dará margen para realizar las inevitables economías que se hacen necesarias en vista de la limitación de las partidas presupuestales a que se hace referencia.

Durante los últimos años se ha hecho notoria la costumbre de compensar en dinero las vacaciones a que tienen derecho muchos funcionarios y empleados públicos, la cual además

de imponer una carga fiscal innecesaria, es violatoria del espíritu de las leyes laborales que tienden a promover el razonable descanso para todo trabajador. Se ha optado por suprimir el rubro de vacaciones, y agruparlo en una apropiación global en el presupuesto del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, destinada a su pago en caso de cesantía o cuando por tratarse de empleados técnicos o de manejo no puedan hacer dejación temporal de sus cargos. De la norma en referencia, se ha excluído a los funcionarios de la rama jurisdiccional, de la Contraloría General de la República y a los empleados subalternos del congreso nacional.

La reducción ha afectado otros rubros para la retribución de servicios personales, tales como servicios técnicos, sueldos del personal supernumerario y planes de capacitación del personal.

Se ha procedido, por último, a reajustar el costo de la nómina y en consecuencia el de las primas de navidad, de acuerdo con el criterio que se expone en seguida:

Por no depender directamente de la iniciativa de la rama ejecutiva, se han presupuestado en su integridad, y de acuerdo con los costos actuales, las nóminas y primas del personal subalterno del congreso, de la rama jurisdiccional y de la Contraloría General de la República. En igual forma se ha hecho con respecto a aquellos servicios dentro de los cuales el personal disponible es al parecer el mínimo necesario para prestar servicios de alta prioridad, como el magisterio, los empleados de los lazaretos dependientes del Ministerio de Salud Pública, o los del Ministerio de Guerra y la policía nacional. La nómina de los establecimientos de detención, penas y medidas de seguridad y de los establecimientos de menores en el Ministerio de Justicia y las primas de navidad para quienes en ellos prestan su concurso, fueron presupuestadas en un 98% de su valor total, por considerarse que esa pequeña disminución corresponde al ritmo normal de cargos vacantes, de acuerdo con lo observado en el presente año.

Para las demás entidades, se ha presupuestado una reducción de un 5% en el costo de sus nóminas, para ajustarse a lo cual se dispone de un plazo de 17 meses, a partir de la fecha de presentación del presente documento y durante su vigencia. Es notorio el hecho, y motivo de seria preocupación, de la proliferación de cargos oficiales, normalmente justificados en el momento de su creación, pero que han originado

un tren administrativo cuyo costo global es mayor que el que razonablemente puede asumir el fisco.

Una de las necesidades fundamentales del país radica en el análisis de la administración pública, con el ánimo de hacer más eficaz su operación y menos costoso su sostenimiento. El proceso para lograrlo es, sin embargo, dispendioso, y la medida que se propone al congreso tiende simplemente a destacar la importancia de hacerlo y a intentar un primer tímido paso en el camino de su solución. La reducción proyectada no implica la necesidad de efectuar una disminución inmediata y radical en el número o en la retribución de quienes hacen hoy parte del gobierno nacional, porque ello no sería justo, racional, ni conveniente. Se la puede perfectamente cumplir si se prescinde de proveer las vacantes que surgen en el ritmo normal del engranaje oficial, cuando ello no sea imprescindible. Su efecto favorable principal, consistirá en imponer un criterio de medida en el proceso de reforma de la administración pública, e impedir que éste se convierta en un factor negativo dentro del desenvolvimiento de la economía nacional.

A juicio del gobierno, la legalidad de la medida propuesta es inobjetable: en efecto, el artículo 23 del Decreto número 0164 de 1950, dispone al respecto que "Las solicitudes de partidas para incluir en el proyecto de presupuesto se sujetarán a las siguientes normas: 1ª Las partidas para gastos fijos o periódicos deben ser suficientes en su cuantía para los respectivos gastos que se presupongan para el año. Las apropiaciones para sueldos se justificarán con el envío de la nómina y sus asignaciones. . ."

La ejecución del próximo presupuesto, en virtud de la política adoptada al efecto, deberá sujetarse a la previsión de una disminución en el costo de las nóminas oficiales, para cuyo efecto se acompaña al proyecto de presupuesto un proyecto de ley que determina la forma operativa necesaria para ello. Por otra parte, no debe entenderse que la justificación de las apropiaciones para sueldos mediante la presentación de las nóminas respectivas implique una perfecta coincidencia entre unas y otras, ya que ello impediría de hecho cualquier iniciativa administrativa tendiente a la reducción de los gastos burocráticos. El costo de las nóminas impone ciertamente un límite, pero un límite máximo al posible valor de las erogaciones destinadas al pago de sueldos que se incluyan en el proyecto de presupuesto.

Es lógica consecuencia de las medidas anteriores el que se haya prescindido de presupuestar ninguna partida que permita futuras reclasificaciones de empleos. Las muy justas aspiraciones de amplios sectores de trabajadores oficiales para disfrutar de mejores remuneraciones deberán ser atendidas mediante reducciones en los gastos ordinarios de las entidades a las cuales presten su concurso.

A pesar de su evidente importancia, las circunstancias fiscales vigentes obligaron a determinar un nuevo aplazamiento de la elaboración de los censos nacionales. Su costo para el próximo año, estimado en cerca de 28 millones de pesos, rebasa ampliamente la capacidad de gasto previsible.

Adoptado dentro de las líneas generales explicadas, el presupuesto ordinario para 1963, cuyo análisis se hará en apartes posteriores del presente documento, tiene un valor total de \$ 1.962.563.384.

2. *Reajustes en el presupuesto de inversión.* Las entidades de planeación nacional, teniendo en cuenta las dificultades fiscales del momento, procedieron a revisar el programa de inversiones para la próxima vigencia, con el fin de ajustarlo a las posibilidades reales sin desvertebrar su esencia ni desquiciar su conjunto. El aplazamiento de gastos de creación de capital, se hizo respecto de aquellos que, aun cuando evidentemente benéficos como toda erogación que se encamine al fomento directo de la riqueza nacional, pueden serlo sin perjuicio esencial para el logro de las metas que se estiman indispensables.

La cifra acordada como equivalente al mínimo concurso nacional para lograr la ejecución de la etapa del plan cuatrienal de inversiones correspondiente a 1963, es de \$ 1.120.091.943. Que complementada con recursos provenientes del crédito externo, permitirá un presupuesto de inversiones por un valor total de \$ 1.355.517.543.

3. *Consolidación de la deuda interna vigente.* Por motivos expuestos atrás, el servicio de la deuda pública demandará en el próximo año el gasto de \$ 533.503.772, de los cuales \$ 329.577.836 corresponden al de la deuda interna.

Simultáneamente con el documento presupuestal, el gobierno ha sometido a la consideración del congreso un proyecto de ley mediante la cual se le confieren autorizaciones para consolidar la deuda interna incluida en el proyecto de presupuesto, a través de operaciones con el Banco de la Re-

pública. El gobierno seguirá atendiendo en forma directa aquellas obligaciones cuyo servicio se inicie a partir de 1964.

El país está comprometido en la ejecución de un plan de desarrollo de diez años, para lo cual cuenta con las más amplias perspectivas de cooperación internacional. Para cumplirlo a cabalidad y lograr mediante su ejecución los mejores niveles de comodidad y de bienestar a que aspira con entera justicia el pueblo colombiano, es necesario reorientar los recursos fiscales disponibles hacia las áreas de mayor productividad social. La operación de consolidación que se propone al parlamento y que constituye una de las bases esenciales del presente proyecto de presupuesto, liberará fondos, en el curso de los próximos diez años, por un valor total de \$ 2.478.0 millones, de los cuales \$ 329.6 millones en 1963, como puede deducirse de las siguientes cifras comparativas:

	1963	1964	1965	1966	1967	1968	1969	1970	1971	1972
a) Costo estimado del servicio de la Deuda Interna incluida en el proyecto de Presupuesto	329.6	316.9	302.4	300.5	283.1	280.1	279.3	272.9	246.2	211.3
b) Costo del mismo servicio, una vez consolidado	—	8.2	16.3	24.0	31.6	38.8	46.0	53.1	60.0	66.3
Diferencia (a-b)	329.6	308.7	286.1	276.5	251.5	241.3	233.3	219.8	186.2	145.0

Podría objetarse a la operación propuesta el riesgo expansionista que implica. Es evidente que en cuanto los documentos de crédito del Estado se encuentran en poder del público, el servicio de los mismos por el Banco de la República genera un mayor volumen de medios de pago en circulación. El alto porcentaje del servicio que debe ser efectuado directamente al Emisor, atenúa el efecto indicado. En 1963, un 40.1%, o sea la suma de \$ 132.3 millones está destinado a sufragar pagos al Banco Central.

Se ha hecho, además, la crítica, aparentemente fundamentada en la realidad, de que el recurrir a la emisión como forma para financiar algunos gastos públicos, impone la necesidad de frenar el volumen del crédito para el sector privado de la economía, a fin de conservar el equilibrio monetario, y establece así una discriminación inadmisibles, al fomentar el gasto público restringiendo las posibilidades de financiación del empresario.

El argumento expuesto no resiste un análisis serio. Cuando el gobierno acude al crédito a través del Instituto Emisor, los nuevos medios de pago generados inevitablemente

acceden al sistema bancario y de ellos se lucra el sector privado de la economía. Se trata simplemente de lograr que el fisco nacional concorra a la utilización de la expansión primaria del medio circulante, sin que ello limite en forma alguna las posibilidades de crédito para los particulares.

Dentro de las condiciones actuales, el renunciar a la posibilidad de consolidación del servicio de la deuda interna colocaría a la nación ante la alternativa de arbitrar nuevos recursos tributarios, adicionales a los que hoy se proponen, por valor de \$ 2.478.0 millones en los próximos diez años, o de reducir en la misma cuantía los planes de fomento, lo cual equivaldría a dar carta blanca al desempleo, el abandono y la miseria.

4. *Análisis de los ingresos.* Como antes se ha explicado, una de las causas que concurren a dificultar el proceso de la programación del presupuesto nacional, es la rigidez impuesta por el artículo 10 del Decreto 0164 de 1950 en relación con el estimativo de las rentas. Después de un estudio cuidadoso al respecto, el gobierno ha determinado presentar al parlamento un proyecto de ley por la cual se modifica la norma vigente, en este campo, sustituyéndola por una serie de guías racionales que ofrecen un piso más adecuado para el cómputo de los ingresos.

Aplicando las disposiciones del nuevo estatuto al producto de los recursos ordinarios de la nación en 1961, el monto global de éstos para la próxima vigencia se puede calcular en un total de \$ 2.616.709.250, superior en sólo un 9.6% al estimativo actual para los reconocimientos causados en la vigencia en curso, hipótesis que parece ser completamente realista.

Además de contribuir en una forma prudente y desde luego aceptable a la solución del problema del financiamiento del próximo presupuesto, la modificación propuesta ofrece la ventaja adicional, y quizás primordial, de hacer compatible las proyecciones futuras contenidas en los planes y programas de desarrollo, con las posibilidades concretas de los presupuestos de los próximos años. Es evidente que al analizar la utilización de los recursos futuros, éstos deben ser computados, no de acuerdo con un criterio netamente legalista, sino en vista de factores estadísticos que permitan pronosticar su magnitud. Por el contrario, es asimismo obvio que los recursos incluidos en el proyecto de presupuesto han de ajustarse a

las normas legales del caso. Cuando éstas no pueden coincidir con la realidad más que por circunstancias accidentales como ocurre con las disposiciones hoy vigentes, se presentará necesariamente una contradicción entre los planes de orden general y su instrumento operativo a corto plazo.

5. *Nuevas fuentes de ingresos.* El empeño nacional para lograr un acelerado ritmo de crecimiento, para alcanzar mejores niveles de bienestar humano, para hacer de Colombia un país en donde la riqueza esté mejor distribuída y la miseria menos generalizada, se ha visto seriamente amenazado por la incapacidad de nuestro sistema tributario para ajustarse con la necesaria flexibilidad a los nuevos esfuerzos de orden interno que el proceso de engrandecimiento nacional demanda.

La experiencia de los dos últimos años constituye argumento axiomático en tal sentido; es posible la coincidencia previa de los estimativos de ingresos con los de gastos dentro de los presupuestos iniciales para cada vigencia. Pero cuando aquéllos se basan en hipótesis que resultan desvirtuadas por la realidad y éstos atienden a una programación racional que los hace útiles y generalmente indispensables, el conflicto que aparece durante la ejecución presupuestal ha de ser solucionado por vía de emergencia, en forma nunca compatible con los mejores intereses nacionales: o se procura, como ocurrió en la vigencia de 1961, llevar a efecto los planes proyectados, en el convencimiento, que aún persiste, de que su cumplimiento es esencial para el bienestar colectivo, aun a riesgo de originar un déficit fiscal como el que hoy se afronta, sin que las disponibilidades ordinarias permitan pensar en absorberlo por medios diferentes del de una cuantiosa emisión que originará presiones adicionales sobre la política monetaria. O, en fuerza de tal antecedente, se procede, como ha sido el caso durante la vigencia actual, a aplazar en forma indefinida una serie de gastos públicos importantes, solución más ortodoxa pero igualmente discutible.

Ni la excesiva proliferación de los medios de pago cuando no está compensada con posibilidades ciertas de una correspondiente expansión en la producción, ni la austeridad estricta en el gasto público cuando éste tiende a crear el capital social básico para el desarrollo, pueden constituir principio de crecimiento o fundamento de mejorarse. La única solución aceptable, bajo el punto de vista económico, justa en el aspecto social, compatible con el interés colectivo, ineludible para el

progreso nacional, es la que ofrezca una garantía de financiación razonable de los planes de desarrollo, a través de un fortalecimiento del mecanismo fiscal, basado esencialmente en el incremento de algunos tributos directos.

Tal solución se deriva con toda nitidez de las circunstancias fiscales expuestas en el presente documento, y es indispensable para que el proceso de planeación pueda desarrollarse sobre hipótesis que correspondan a la realidad y para que los presupuestos públicos puedan ser ejecutados con la audacia requerida para lograr las metas previstas. Si el país acepta la necesidad de disminuir los gastos ordinarios del Estado y fortalecer aquellos que tienden al fomento de la producción y a un más adecuado desarrollo de la capacidad humana de sus integrantes. Si el futuro nacional se considera con miras al mejor estar colectivo aun a riesgo de un menor provecho individual, la nación coincidirá con el gobierno en admitir la bondad de la solución que se le propone. Ninguna meta apetecible se obtiene sin incurrir en grandes esfuerzos. Pero evitar los esfuerzos equivale a afianzar la catástrofe final.

Las apreciaciones anteriores han sido confirmadas por las misiones técnicas que recientemente visitaron al país. El informe presentado por el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, dice:

“Es lógico que Colombia debería incrementar sus impuestos y tasas de ahorro público en vista de la necesidad de una alta tasa de inversión y de la magnitud de la responsabilidad del gobierno en el campo de la creación de capital que se ha discutido antes. El plan general previó la necesidad de adoptar nuevas medidas tributarias que aumentarían los ingresos del gobierno en más de \$ 100.000.000 a partir de 1963 y hasta cerca de \$ 500.000.000 en 1965.

“Desafortunadamente, la realidad fiscal de 1961, dentro de la estructura tributaria vigente, no correspondió a los estimativos. Debido al notorio menor producto de los impuestos, el ahorro público fue inferior en \$ 300.000.000, o sea en un 20% respecto de los niveles proyectados por el plan. La insuficiencia de los ingresos no provino primordialmente de una falla en alcanzar las metas de crecimiento de las rentas o los niveles de importación del plan, y no es temporal. En efecto, estimamos que la insuficiencia tributaria de la legislación existente es en promedio de unos \$ 370.000.000 en 1962-1965. La necesidad de aumentar los impuestos en sumas superiores a las previstas en el plan surge además a causa de que éste contiene estimativos bajos en relación con los incrementos necesarios en los gastos ordinarios, especialmente

para educación. Teniendo en cuenta estas necesidades, el aumento de las erogaciones ordinarias corresponderá probablemente a un 54% entre 1961 y 1965, contra un 45% que es la proyección del plan.

"De acuerdo con estos y otros factores, las metas de ahorro sólo podrían ser logradas si se adoptan medidas adicionales para obtener un incremento en el rendimiento tributario de cerca de \$ 300.000.000 en 1962, \$ 600.000.000 en 1963, y aproximadamente \$ 1.000.000.000 en 1965, o sea un promedio de \$ 675.000.000 anuales para 1962 a 1965.

"Este es un volumen grande de incremento en la tributación, pero parece factible. Representaría en promedio en el lapso 1962-1965, un aumento del 15% en los ingresos ordinarios del gobierno nacional, regional y departamental y de cerca del 26% en los recursos presupuestales del gobierno central. Incrementaría la participación de los recursos ordinarios del gobierno en el producto doméstico bruto, de cerca de un 10% en 1959 a un 14% en 1965. Parece evidente que si Colombia decide continuar el proceso de una contribución interna adecuada a la financiación de la inversión pública y efectuar los avances necesarios en muchos aspectos sociales, especialmente en educación, un esfuerzo tributario de la magnitud descrita debe ser propiciado".

El Comité ad hoc de la Alianza para el Progreso, en la comunicación remisoría de su informe, afirma al referirse al programa colombiano y a las bases de su financiación:

"El Comité ha examinado las metas del programa, y las inversiones que en él se proponen para los diez años próximos. Considera que será posible fortalecer a la economía en forma tal que en poco tiempo alcance un ritmo de crecimiento del producto que iguale al 5.6% anual que el programa incluye, siempre que la ayuda externa llegue oportunamente y en cantidades adecuadas, y que se adopten de inmediato las medidas internas administrativas y de política económica que se requieren. Para lograr ese ritmo de crecimiento se estima que las inversiones propuestas en el programa son indispensables, y que su distribución es correcta, con algunas excepciones que se señalan en el informe. A fin de asegurar el ahorro interno necesario para llevar a cabo esas inversiones, el esfuerzo y el sentido de sacrificio del país tendrán que ser mucho mayores que lo que han sido en el pasado. De otro modo, no será posible realizar el volumen de inversiones que se programa".

Y agrega:

"Por importante que sea la cooperación que se obtenga del exterior, el éxito del programa dependerá esencialmente del esfuerzo que realice el pueblo colombiano para llevarlo a buen cabo".

Dentro del texto mismo del informe aparecen los siguientes conceptos:

“Después de revisar el Programa General de Desarrollo Económico y Social de Colombia, el Comité desea expresar en primer término su conformidad general con los objetivos establecidos y con las líneas básicas de política económica que constituyen la estrategia del programa. Este satisface, además, los objetivos de la Carta de Punta del Este. El Comité se complace en destacar la importancia de las reformas básicas ya emprendidas en el régimen de tenencia y parcelación de tierras, en el régimen tributario y en el administrativo. La labor realizada por Colombia en los últimos años en la organización y puesta en marcha de un sistema de planeación del desarrollo y para resolver los problemas de vivienda, educación, salud y servicios públicos, coloca al país en excelente situación para realizar esfuerzos progresivamente mayores en el futuro inmediato.

“Tal como lo exige el financiamiento de las inversiones públicas, los ingresos del sector público —y específicamente los del gobierno nacional— deben aumentar en forma considerable a lo largo del programa. Para ello se recomienda que se proceda de inmediato a mejorar el rendimiento de los impuestos existentes y a buscar otros nuevos.

“Para lograr su meta de financiamiento, el sector público deberá ahorrar 2.055.0 millones, y ello no podrá cumplirse sin que los ingresos del gobierno nacional, a base de nuevos impuestos, aumenten un promedio de 741 millones de pesos anuales durante el período. El ahorro privado necesario, que deberá llegar a un promedio de 6.690 millones de pesos, implicará grandes esfuerzos. La proporción del ahorro de las unidades familiares y de las sociedades de capital, considerados conjuntamente, en relación con los ingresos netos que deberá tener en el proceso de desarrollo del programa, no será mayor que la que ya ha registrado en épocas de auge de la economía. Por esa razón, y por la eficacia con que se espera que operen la política y los estímulos destinados a propiciar el ahorro, el Comité considera que la meta es razonable”.

Las nuevas medidas tributarias propuestas por el gobierno, cuyo análisis se intentará a continuación, implican una contribución interna inicial por valor de \$ 524 millones, inferior en grado muy apreciable al valor de la financiación externa, que como antes se ha indicado deberá ascender como mínimo, a un promedio de US\$ 200 millones anuales.

Ante todo, el gobierno ha presentado nuevamente a estudio del parlamento un proyecto de ley tendiente a modificar las tarifas aplicables a la liquidación de los impuestos sobre las sucesiones y donaciones, las cuales, como antes se anotó, no han sido revisadas desde hace 26 años. Las tasas colombianas en este aspecto son inferiores a las de otros países, y su fortalecimiento contribuirá a lograr la creación de un instrumento eficaz para obtener una mejor distribución de ingresos. En el curso de los próximos días, esta iniciativa será complementada con un estatuto tendiente a regular algunos aspectos técnicos del tributo.

En segundo término, la aplicación del estatuto tributario establecido por la Ley 81 de 1960, ha permitido apreciar que algunos de sus aspectos técnicos son susceptibles de modificaciones, y en ciertos casos las requieren en forma urgente para evitar que surjan excepciones no justificadas o privilegios que no contribuyen al interés general. Esto es especialmente cierto en lo que hace relación al régimen tributario aplicable a las actividades vinculadas a la industria pecuaria, en lo referente a la división de rentas entre cónyuges y al régimen de exenciones patrimoniales.

Para afrontar el financiamiento necesario para desarrollar en el curso de los próximos 10 años los planes generales elaborados por los organismos técnicos de planeación y acogidos por entidades internacionales que colaborarán para hacerlos viables, es indispensable asegurar la existencia de nuevos recursos que afiancen la base de ingresos requerida para su ejecución. La asistencia internacional que se otorgará al país requiere un compromiso serio por parte de éste en el sentido de que movilizará adecuadamente sus recursos internos para la financiación del plan, y que constituya al mismo tiempo garantía de que Colombia incurrirá en el esfuerzo adicional necesario para lograr las metas definidas en los documentos básicos de nuestro proceso de desarrollo. Para ello, el gobierno ha propuesto al parlamento la creación, por los 10 años a través de los cuales se ejecutará el plan, de una cuota especial de desarrollo económico y social, estimada sobre la base del impuesto de renta y complementarios.

El producto de este tributo contrarrestará el decrecimiento inicial en el rendimiento del impuesto sobre la renta determinado por la reforma tributaria. El tributo mismo constituye una contribución de los colombianos que están en capacidad de sufragarla, para el engrandecimiento nacional.

No se puede juzgar su efecto en relación con los intereses privados de quienes se sentirán afectados por su establecimiento, ya que este punto de vista, necesariamente limitado y recordado, no suele prever los efectos favorables en que redundará para quienes hoy incurran en este nuevo sacrificio, el logro de un nivel más alto de bienestar colectivo.

Por último, el gobierno ha estudiado con detenido interés y desde mucho tiempo atrás, una serie de reformas en el arancel vigente, cuyo efecto y fines son de orden primordialmente económico, pero que se reflejarán en algún alivio fiscal. Existe por una parte, la urgencia de poner al día nuestro arancel a raíz del ingreso de Colombia a la Zona Latinoamericana de Libre Comercio. Además, las cada vez más amplias perspectivas de cooperación internacional y la necesidad indiscutible de servirse de ella exclusivamente para fines que contribuyan al desarrollo económico, implican la conveniencia de revisar nuestra actual estructura arancelaria.

6. *Crédito interno.* Como se ha explicado en apartes anteriores, es indispensable recurrir al crédito interno para compensar el déficit fiscal surgido del ejercicio de 1961. Además, la operación de conversión de la deuda implicará en alguna proporción el recurso a la misma fuente.

No se considera por tales motivos oportuno intentar ninguna financiación adicional por vía extraordinaria. Por el contrario, el conjunto de la solución fiscal propuesta e incluida en el proyecto de presupuesto presentado hoy a las cámaras legislativas, reconoce que la emisión constituye un remedio de emergencia, sólo admisible dentro de una programación general del desarrollo como complemento para la falta de capacidad tributaria del país, efecto que se consigue a través de la negociación de la deuda con el Banco de la República.

Considera por el contrario el gobierno que el proceso iniciado en el curso de los tres últimos años y tendiente a canalizar una parte del ahorro público hacia fines de desarrollo social a través de la colocación en el mercado de documentos de deuda pública cuyas características los hagan atractivos, es conveniente para el país, y por ello propone una nueva emisión de bonos de desarrollo económico por valor de \$ 145.0 millones.

7. *Crédito externo.* Como recursos presupuestables para la próxima vigencia, se cuenta con las siguientes sumas provenientes del crédito externo: para obras públicas, \$ 111.5 mi-

llones. Para construcciones escolares, \$ 63.9 millones. Para construcciones hospitalarias y de centros de salud, \$ 60.0 millones.

En anteriores oportunidades el gobierno ha explicado ampliamente al congreso y al país los motivos por los cuales considera útil y adecuado recurrir a las entidades internacionales para obtener fondos complementarios destinados a la financiación de proyectos de fomento económico, o de campañas de bienestar social. El congreso ha acogido ampliamente tales puntos de vista, al impartir su aprobación a las Leyes 123 de 1959 y 9ª de 1962, en cuyo desarrollo, como antes se dijo, ha sido posible obtener una apreciable cooperación externa para la ejecución de los planes internos.

8. *Medidas complementarias.* Si las fórmulas propuestas permiten asegurar la financiación ordenada del presupuesto nacional para 1963, y contribuyen a costear en su conjunto los planes generales de más largo alcance, es indispensable por otra parte atender a dos problemas serios, sin cuya solución la base para la futura ejecución de los programas sería ciertamente endeble y estaría afectada por riesgos fácilmente previsibles: de una parte, parece necesario fortalecer la capacidad de los fiscos regionales y locales, cuya presión sobre el tesoro central ha constituido el principal factor de desequilibrio. Además, se debe asegurar una financiación futura que permita recuperar el terreno que los factores fiscales analizados han hecho perder en el curso de los dos primeros años de implantación del plan cuatrienal de inversiones públicas nacionales, y que permita quizás revisar más adelante la solución inmediata que se propone a través de la cuota de desarrollo económico y social.

Durante las legislaturas correspondientes a los años de 1959, 1960 y 1961, fueron cedidas las rentas nacionales provenientes del impuesto del 10% sobre premios de loterías, el impuesto a la producción de oro, y el que se cobra sobre las loterías y billetes de rifas. Se incrementó además de un 55 a un 60% la participación de los departamentos y municipios en el producto de las regalías petrolíferas. De acuerdo con estimativos para el próximo año, tales medidas implicarán un menor ingreso nacional por valor de \$ 26.572.899.

Dentro del presupuesto para el servicio de la deuda pública nacional en 1963, es necesario incluir las siguientes apropiaciones, destinadas a sufragar gastos de orden regional,

decretados por leyes aprobadas entre los años de 1958 a 1962:

Carretera Bogotá-Puerto Salgar-Medellín	\$ 5.000.000
Plan vial Departamento del Cauca	6.372.419
Plan vial Departamento del Magdalena	600.000
Compra Ferrocarril de Cundinamarca	7.053.900
Compra Ferrocarril de Antioquia	24.992.100
Compra Compañía Colombiana de Electricidad	17.166.900
Diferencias de cambio, empresas municipales	5.000.000
Total	\$ 66.185.319

En el presupuesto inicial para 1958, se incluyeron apropiaciones con destino a las universidades del país por valor de \$ 29.781.208. En el proyecto para 1963, tales aportes ascenden a \$ 105.120.303. Los gastos de la policía nacional fueron estimados en \$ 60.000.000 para 1958. Su nacionalización, decretada por la Ley 193 de 1959, demandará el próximo año erogaciones mínimas por valor de \$ 268.873.180. La Ley 111 de 1960, que trasladó al tesoro nacional el valor de los sueldos del magisterio oficial de enseñanza primaria requerirá una apropiación de \$ 135.290.843 para su cumplimiento el año entrante. Por los tres conceptos anotados, el aumento que se registra entre lo inicialmente presupuestado para el año de 1958 y lo proyectado para el de 1963, es de \$ 419.503.118.

En conjunto, la cesión de rentas y los gastos antes descritos, que omiten la consideración de los cuantiosos aportes que anualmente se votan para departamentos y municipios, equivale a la cantidad de \$ 512.261.336, o sea un 13.3% del presupuesto nacional.

Es evidente que, de continuar tan intensa presión sobre los gastos del Estado por insuficiencia de los recursos departamentales y municipales, cualquier plan de desarrollo se encontraría minado en su base y condenado al fracaso. Se ha pensado algunas veces en el curso de los últimos años que la solución al problema se encontraría en la cesión de rentas nacionales a los departamentos y municipios. Obviamente, y ante la experiencia actual, ello sería viable sólo en el caso de que en forma simultánea los fiscos regionales reasumieran el pago de servicios hoy sufragados por la nación. Y aun así se requeriría la certeza de que no se vuelva a recurrir al expediente de incrementar las erogaciones nacionales y disminuir

al mismo tiempo sus ingresos fiscales, como fórmula de solución al problema regional y local.

En el curso de las sesiones extraordinarias del presente año, el gobierno tuvo la oportunidad de estudiar con la comisión tercera de la honorable Cámara de Representantes una serie de medidas que permitirían a los departamentos y municipios la revisión de las tarifas hoy aplicables a sus tributos básicos. El gobierno considera que esta sería la línea de solución más lógica para el problema, y que es indispensable insistir en ella.

Para estudio del parlamento, presentará próximamente un estatuto de valorización nacional. Si éste se convierte en ley, se contará en forma definida con los recursos que respalden los créditos obtenidos en el exterior para programas de obras públicas, sufragados por quienes reciben un beneficio directo de la ejecución de los mismos. No se ha considerado la valorización como fuente de ingreso durante la vigencia inmediata, por el proceso dispendioso que se requiere para implantar en forma técnica y operante la tasa nacional. Pero constituirá en años futuros una fuente importante de financiación adecuada para los programas generales de desarrollo.

g) *El proyecto de presupuesto.* Sobre las bases propuestas, el proyecto de presupuesto para 1963 obedece a las siguientes líneas globales:

Gastos de funcionamiento (comprende transferencias que no se convertirán en inversión)	\$ 1.962.563.384	50.9%
Servicio de la deuda pública	533.503.772	13.9%
Gastos de capital	1.355.517.543	35.2%

Estaría financiado en la siguiente forma:

Recursos ordinarios	\$ 3.141.581.263	81.6%
Crédito externo	235.425.600	6.1%
Crédito interno (Bonos de Desarrollo Económico)	145.000.000	3.8%
Conversión de la deuda interna	329.577.836	8.5%
Para un total de	\$ 3.851.584.699	

Por otra parte, de acuerdo con explicaciones anteriores, será necesario enjugar el déficit fiscal de la vigencia de 1961, por valor de \$ 238.181.193.41, con lo cual el gran total del proyecto de presupuesto asciende a \$ 4.089.765.892.41.

PROYECTO DE PRESUPUESTO

a) *Financiamiento.* Como se ha explicado con amplitud en la sección anterior, la estructura del financiamiento del proyecto de presupuesto para 1963 tiende a lograr las siguientes finalidades primordiales: basar el presupuesto en un estimativo realista de los ingresos que permita su adecuada ejecución; proveer las entradas necesarias para asegurar el financiamiento interno y externo de las erogaciones del gobierno nacional, tal como ellas han sido proyectadas dentro del plan general de desarrollo económico y social; evitar que el gasto público genere una expansión monetaria superior a la deseable; sustentar un programa de gastos armónico y consecuente con las metas generales del desarrollo del país.

La estructura financiera del presupuesto puede ser comparada favorablemente con la que sirvió como base para la ejecución del de 1961, y con los resultados que de acuerdo con los datos disponibles pueden ser estimados en relación con la vigencia actual, como lo demuestra el siguiente detalle:

	1961		1962 * (Est. inicial)		1963 (Estimativo)	
	Millones	%	Millones	%	Millones	%
Recursos ordinarios	2.199.4	62.9	2.387.2	70.2	3.141.6	81.6
Recursos del balance	134.9	3.9	—	—	—	—
Crédito externo	427.6	12.2	314.6	9.3	235.4	6.1
Crédito interno	510.2	14.6	389.2	11.4	145.0	3.8
Consolidación deuda pública.	—	—	—	—	329.6	8.5
Déficit presupuestal	223.1	6.4	308.3	8.9	—	—
Total	3.495.2	100.0	3.399.3	100.0	3.851.6	100.0

* El estimativo para 1962 ha sido verificado en la forma indicada en la Sección III de este capítulo. La suma que aparece como déficit presupuestal es la que corresponde a los gastos que deben ser aplazados para evitarlo.

Es notorio el incremento proyectado para la contribución relativa de los recursos ordinarios dentro de la financiación

de los gastos del gobierno, y la correspondiente disminución en la importancia de los que provienen del crédito.

b) *Gastos ordinarios.* El valor total del proyecto de presupuesto de gastos de funcionamiento para 1963 es como antes se dijo de \$ 1.962.563.384, distribuidos en la siguiente forma:

Remuneración del trabajo\$	867.412.509	44.2%
Primas y otras remuneraciones		155.818.412	7.9%
Compra de bienes y servicios		254.674.471	13.0%
Gastos de transferencia		684.657.992	34.9%

Las cifras correspondientes, incluidas en el presupuesto inicial para la vigencia en curso, son las siguientes:

Remuneración del trabajo\$	756.356.995	42.4%
Primas y otras remuneraciones		120.800.465	6.8%
Compra de bienes y servicios		264.968.963	14.9%
Gastos de transferencia		640.864.083	35.9%
Para un total de\$	1.782.990.506	

A pesar de las medidas que se adoptaron para limitar al mínimo los gastos ordinarios, su monto global es superior al inicial para 1962 en un 11%, mientras el total del presupuesto nacional aumenta sobre la misma base en sólo un 9.2%. El aumento de las erogaciones ordinarias será sin embargo inferior al de los recursos internos, estimado en un 12.6% para 1962-1963.

Es notoria la reducción de los gastos generales destinados a la compra de bienes y servicios, que ocurre no sólo en cuantías absolutas, a pesar de la normal alza de los precios, sino que se refleja con mayor intensidad en términos porcentuales. A pesar de que aparentemente los gastos de transferencia tienen una importancia menor en el proyecto para 1963, ello no es realmente cierto. En efecto, el presupuesto vigente incluyó un aporte por valor de \$ 53.0 millones para colaborar con los departamentos en el sostenimiento de la policía, valor que en el proyecto aparece distribuido entre los diferentes grupos que integran los gastos de la policía nacional, a raíz de su nacionalización. Corregido este factor, que impide una comparación adecuada, las transferencias tendrán en el próximo año un mayor valor, en relación con el actual, de \$ 96.793.909, o sea que registrarán un incremento del 16.5%, que se explica fundamentalmente por el mayor aporte

para el magisterio, la descentralización de los servicios de salud pública, y el incremento en becas, pensiones de jubilación y sueldos de retiro a que se ha hecho referencia al exponer el problema fiscal en la sección anterior. Redundará así el aumento de este tipo de gastos, en beneficio de los departamentos o de grupos socialmente acreedores a recibirlo.

En cuanto al incremento en sueldos y primas de navidad también parcialmente desfigurado por el cambio en la forma de presupuestar el pago de la policía, obedece, como ya se dijo, a las mayores remuneraciones decretadas por disposiciones vigentes para los Ministerios de Justicia, Guerra, la policía nacional, a la inclusión del subsidio del transporte y a los reajustes verificados para el magisterio de enseñanza media, como puede apreciarse en el siguiente detalle:

PROYECTO DE PRESUPUESTO — 1963

	Total	Remuneración del trabajo	Primas	Compra de servicios y bienes de consumo	Transferen- cias
Congreso \$	11.361.100	10.150.000	250.000	745.100	216.000
Contraloría	31.750.000	26.066.474	1.584.286	4.199.240	—
Presidencia	3.129.679	2.315.779	130.400	663.500	20.000
Planeación	3.329.830	2.215.960	83.362	440.508	590.000
Estadística	12.575.493	9.569.148	626.734	2.379.611	—
Servicio Civil	3.911.488	1.814.140	70.414	486.934	1.540.000
Seguridad Nacional ...	27.183.387	22.610.860	2.459.327	2.088.200	25.000
Aeronáutica Civil ...	5.189.062	4.113.660	163.352	572.050	340.000
Servicios Generales ...	11.472.549	2.899.186	188.547	7.884.816	500.000
Gobierno	24.122.100	13.941.320	1.047.990	4.350.430	4.782.360
Relaciones	35.754.215	20.256.016	1.191.699	10.259.514	4.046.986
Justicia	98.136.861	59.617.040	4.025.735	12.128.086	22.366.000
Hacienda	108.802.914	62.710.895	4.636.573	19.428.490	22.027.046
Guerra	437.612.475	220.996.649	50.628.856	84.306.970	81.680.000
Policía	268.873.180	166.787.260	58.716.095	36.369.825	7.000.000
Agricultura	21.233.128	6.616.608	382.323	3.048.270	11.185.927
Trabajo	58.037.233	6.981.553	347.320	2.008.360	48.700.000
Salud	161.463.602	4.968.138	1.190.130	10.882.964	144.422.370
Fomento	21.564.997	7.174.964	4.313.205	2.848.395	7.228.433
Minas	10.043.005	5.652.912	231.906	3.823.187	335.000
Educación	441.772.992	90.671.830	9.825.111	26.486.681	314.789.370
Comunicaciones	75.734.327	41.975.455	8.541.542	13.034.830	12.182.500
Obras Públicas	16.262.217	9.208.862	2.015.855	4.356.500	681.000
Rama Jurisdiccional .	73.147.550	68.097.800	3.167.650	1.882.100	—
Total \$	1.962.563.384	867.412.509	155.818.412	254.674.471	684.657.992

PRESUPUESTO INICIAL — 1962

	Total	Remuneración del trabajo	Primas	Compra de servicios y bienes de consumo	Transferen- cias
Congreso \$	19.323.940	17.271.940	390.000	1.446.000	216.000
Contraloría	27.136.839	21.524.120	1.413.479	4.199.240	—
Presidencia	2.980.986	2.166.990	184.496	619.500	10.000
Planeación	3.550.675	2.285.200	96.740	618.735	550.000
Estadística	13.792.635	10.047.840	661.634	3.083.161	—
Servicio Civil	4.694.681	2.167.200	116.820	873.575	1.537.086
Seguridad Nacional ...	32.210.373	24.077.000	2.982.240	5.126.133	25.000
Aeronáutica Civil .. .	5.666.293	4.220.700	193.050	917.543	335.000
Servicios Generales ...	11.767.840	3.110.400	207.680	7.949.760	500.000
Gobierno	36.937.418	21.791.280	1.757.060	6.536.718	6.852.360
Relaciones	37.796.539	20.309.800	1.071.456	10.970.503	5.444.780
Justicia	74.096.584	40.506.712	3.157.686	7.381.186	23.051.000
Hacienda (Ord.)	162.425.021	64.110.450	4.874.640	21.664.825	71.775.106
Guerra	377.000.000	180.167.147	52.786.701	78.971.372	65.074.780
Policía	171.632.554	107.577.694	29.718.467	26.636.393	7.700.000
Agricultura	25.108.495	12.391.766	601.715	5.571.764	6.543.250
Trabajo	59.425.857	7.468.800	523.350	2.733.707	48.700.000
Salud	150.064.361	13.311.878	1.223.790	19.691.405	115.837.288
Fomento	11.430.553	6.889.456	555.474	2.556.601	1.429.022
Minas	11.814.386	5.702.760	334.360	5.204.266	573.000
Educación	364.992.653	65.499.252	8.290.930	22.243.060	268.959.411
Comunicaciones	80.275.593	43.686.690	5.273.367	17.395.536	13.920.000
Obras Públicas	18.525.050	9.938.040	835.900	5.920.110	1.831.000
Rama Jurisdiccional . .	80.341.180	70.133.880	3.549.430	6.657.870	—
Total \$	1.782.990.506	756.356.995	120.800.465	264.968.963	640.864.083

La participación institucional en los gastos ordinarios se presenta en forma comparativa para los años de 1962 y 1963, en las siguientes cifras:

	1962 (Inicial)	%	1963 (Proyecto)	%
(En millones de pesos).				
Congreso	19.3	1.08	11.4	0.58
Contraloría	27.1	1.52	31.9	1.63
Presidencia	3.0	0.17	3.1	0.16
Planeación	3.5	0.20	3.3	0.17
Estadística	13.8	0.77	12.6	0.64
Servicio Civil	4.7	0.26	3.9	0.20
Seguridad Nacional	32.2	1.81	27.2	1.39
Servicios Generales	11.8	0.66	11.5	0.59
Aeronáutica Civil	5.7	0.32	5.2	0.26

	1962 (inicial)	%	1963 (Proyecto)	%
(En millones de pesos).				
Gobierno	36.9	2.07	24.1	1.23
Relaciones Exteriores	37.8	2.12	35.7	1.82
Justicia	74.1	4.16	98.1	5.00
Hacienda *	109.4	6.14	108.8	5.54
Guerra	377.0	21.15	437.6	22.30
Policía *	224.6	12.60	268.9	13.70
Agricultura	25.1	1.41	21.2	1.08
Trabajo	59.4	3.33	58.0	2.96
Salud	150.1	8.42	161.5	8.23
Fomento	11.4	0.64	21.6	1.10
Minas	11.8	0.66	10.0	0.51
Educación	365.0	20.47	441.8	22.51
Comunicaciones	80.3	4.50	75.7	3.86
Obras Públicas	18.5	1.04	16.3	0.83
Rama Jurídical	80.3	4.50	73.1	3.72
	1.782.9	100.0	1.962.6	100.0

* La transferencia por \$ 53.0 millones para pago de la policía, incluida en el presupuesto inicial del Ministerio de Hacienda, ha sido contabilizada en este detalle dentro de "Policía Nacional" para efectos comparativos.

Los únicos incrementos, cuya justificación ha sido analizada en apartes anteriores, corresponden, en orden de magnitud, a las siguientes entidades:

	Millones	Equivalente a un incremento del
Educación nacional	76.8	21.0%
Guerra	60.6	16.1%
Policía nacional	44.8	19.7%
Justicia y rama jurisdiccional	16.8	10.9%
Fomento	10.2	89.5%
Contraloría	4.8	17.7%

Aumenta asimismo el presupuesto ordinario del Ministerio de Salud Pública en la suma de \$ 11.4 millones, o sea un 7.6% más que lo incluido para 1962, con el fin de permitir la descentralización de los servicios que presta esta entidad y contribuir al incremento de campañas de la más alta prioridad.

Finalmente, se observa un pequeño aumento de cien mil pesos en la Presidencia de la República.

Como el mayor valor del presupuesto del Ministerio de Fomento obedece primordialmente a la inclusión de las sumas necesarias para el pago del subsidio de transporte, que consti-

tuye un gasto general del gobierno, las erogaciones que experimentan el mayor incremento absoluto y relativo son las destinadas a la educación pública. Por otra parte, el presupuesto para educación ocupa por primera vez la mayor importancia dentro de los gastos ordinarios, y equivale a algo más de la quinta parte de éstos.

Al hablar de la forma como se procuró restringir cualquier gasto que pudiera ser considerado como superfluo, se explicó el motivo para que los presupuestos ordinarios de las demás entidades sean inferiores a los vigentes. Entre las disminuciones, destacan por razones ya expuestas, las correspondientes al Ministerio de Gobierno y al Congreso Nacional. Son asimismo importantes, las relativas al presupuesto del Ministerio de Agricultura, que en buena parte obedecen a una reclasificación de sus gastos dentro de los presupuestos de funcionamiento e inversión, y al Departamento Administrativo de Seguridad Nacional, por valor de \$ 5.0 millones, cantidad que iguala un 15.5% de sus disponibilidades actuales.

El servicio de la deuda pública nacional, tal como antes se ha destacado, equivaldrá en 1963 a un 13.9% del presupuesto Nacional, contra un 8.7% que hoy representa.

c) *Presupuesto de inversión.* El presupuesto de gastos de capital para el próximo año ascenderá a la cantidad de \$ 1.355.517.543, de los cuales la suma de \$ 1.120.091.943 será financiada con recursos internos y el saldo, por \$ 235.425.600, con recursos externos. El Programa General de Desarrollo Económico y Social, preveía un volumen global de inversiones a través del presupuesto nacional que a precios de 1963 ascendería a \$ 1.432.2 millones. El ajuste a la cifra incluida en el proyecto se ha hecho sin desvirtuar los lineamientos básicos del plan, y en fuerza de circunstancias ya expuestas. Tal ajuste representa cerca de \$ 80.000.000.

La siguiente comparación indica los cambios entre el presupuesto inicial de inversiones públicas para 1962, y el proyecto para 1963, en cifras absolutas y relativas:

	1962 (Inicial)	%	1963 (Proyecto)	%
	(En millones de pesos).			
Planeación	3.4	0.24	—	—
Servicios Generales	4.0	0.28	7.0	0.52
Gobierno	7.6	0.53	7.9	0.58
Relaciones Exteriores	—	—	2.1	0.15
Justicia	12.4	0.86	12.0	0.89

	1962 (inicial)	%	1963 (Proyecto)	%
	(En millones de pesos).			
Hacienda	20.3	1.41	23.3	1.72
Guerra	8.0	0.56	3.0	0.22
Policía	4.5	0.31	3.0	0.22
Agricultura	100.9	7.03	184.7	13.63
Trabajo	9.2	0.64	9.0	0.66
Salud	48.4	3.37	95.0	7.01
Fomento	312.3	21.77	176.5	13.02
Minas	55.0	3.83	46.4	3.42
Educación	169.7	11.83	130.9	9.66
Comunicaciones	4.3	0.30	4.0	0.29
Obras	674.5	47.02	650.7	48.00
	1.434.5	100.00	1.355.5	100.00

Los principales incrementos se observan para los presupuestos del Ministerio de Salud Pública y de Agricultura, por valores de \$ 46.6 y \$ 83.8 millones respectivamente, que implican aumentos del 96.3% y del 83.8% sobre los gastos inicialmente previstos para la vigencia en curso. Es evidente la necesidad que existe para mejorar los establecimientos destinados a la atención médica y preventiva de la población, de cuyo nivel de capacidad depende fundamentalmente el éxito del proceso de desenvolvimiento de nuestra economía. En cuanto al aumento en el presupuesto de agricultura, se explica por la inclusión del aporte ordenado por la Ley 135 de 1961 para el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria.

Las disminuciones mayores afectan a los presupuestos de los Ministerios de Fomento y Educación Nacional. Por motivos de eficiencia administrativa, el presupuesto vigente incluye aportes financiados con recursos del crédito externo para los Institutos de Fomento Municipal y Crédito Territorial, por un valor total de \$ 154.1 millones. Tal suma no será gastada en su integridad durante la vigencia en curso, y sobre el saldo no utilizado se constituirán las reservas del caso para cubrir erogaciones en años futuros. Eliminando tal factor, la comparación de los gastos de fomento financiados con recursos internos, indica un incremento de los incluidos en el proyecto de presupuesto sobre los inicialmente votados para 1962, que fueron de \$ 158.2 millones. El presupuesto de inversión del Ministerio de Educación Nacional, ha sido ajustado a la capacidad operativa de esta entidad y también a las posibilidades fiscales para financiar en el futuro los mayores gastos ordinarios que se derivan del incremento de facilidades educativas.

El ajuste se ha verificado sin afectar el plan de construcción de aulas para educación primaria, que se considera primordial.

Aun cuando los gastos absolutos del Ministerio de Obras Públicas han sido proyectados por una cuantía inferior a la actual, en términos relativos experimentan un ligero incremento en relación con su participación dentro del valor total del presupuesto de inversiones.

En cuanto al Ministerio de Minas, el menor valor se explica en virtud de la disminución prevista en el rendimiento de las regalías petrolíferas, que automáticamente disminuye las participaciones departamentales y municipales.

d) *El presupuesto total de gastos.* Es útil intentar la comparación entre el presupuesto de gastos de 1961, tal como fue ejecutado de acuerdo con informes de la Contraloría General de la República, y el que se proyecta para 1963. Tal comparación excluye el monto del servicio de la deuda pública nacional, cuyo incremento desvirtuaría la confrontación de la participación de las diversas entidades en el conjunto de las erogaciones nacionales. Las cifras respectivas se presentan a continuación:

	1961	%	1963	%
	(En millones de pesos).			
Congreso	17.2	0.54	11.4	0.34
Contraloría	18.4	0.57	31.9	0.96
Presidencia	2.8	0.09	3.1	0.09
Planeación	6.2	0.19	3.3	0.10
Estadística	13.1	0.41	12.6	0.38
Servicio Civil	3.9	0.12	3.9	0.12
Seguridad Nacional	28.9	0.90	27.2	0.82
Servicios Generales	13.3	0.41	18.5	0.56
Aeronáutica Civil	4.8	0.15	5.2	0.16
Gobierno	32.1	1.00	32.0	0.96
Relaciones	32.1	1.00	37.9	1.14
Justicia	87.3	2.72	110.1	3.32
Hacienda	181.3 *	5.66	132.1	3.98
Guerra	410.6	12.81	440.6	13.28
Policía	209.1 *	6.52	271.9	8.19
Agricultura	198.5	6.19	205.9	6.21
Trabajo	69.5	2.17	67.0	2.02
Salud	162.5	5.07	256.5	7.73
Fomento	396.1	12.36	198.1	5.97
Minas	49.3	1.54	56.4	1.70
Educación	334.7	10.44	572.7	17.26
Comunicaciones	78.5	2.45	79.7	2.40
Obras Públicas	788.5	24.60	667.0	20.10
Rama Jurisdiccional	76.3	2.38	73.1	2.20
	3.204.7	100.0	3.318.1	100.0

* Las transferencias para pago de la Policía han sido presentadas en la misma forma utilizada para la distribución institucional de los gastos ordinarios, a fin de facilitar la comparación.

El aumento global es únicamente de \$ 113.4 millones, o sea un 3.5% del monto de los gastos y reservas para la vigencia de 1961. Los principales incrementos se observan, por orden de importancia, en los presupuestos de las siguientes entidades:

Ministerio de Educación Nacional por valor de \$ 238.0 millones. Sobre el total de los gastos y reservas de la pasada vigencia, los correspondientes a educación representaron un 10.4%, mientras para el ejercicio venidero ascienden a un 17.3% del total sin tener en cuenta el valor del servicio de la deuda, a un 14.9% cuando éste se computa dentro de los gastos, y a un 14.0% si al monto del presupuesto se agrega el que corresponde a la amortización del déficit fiscal.

Ministerio de Salud Pública, por \$ 94.0 millones, o sea un 57.8% del valor de sus gastos y reservas en 1961. Del 5.1% del total, pasa a representar un 7.8%.

Policía Nacional, que aumenta en \$ 62.8 millones, principalmente en virtud de su nacionalización.

Ministerio de Guerra, cuyo incremento por valor de \$ 30.0 millones es inferior al costo demandado para el pago de la prima de actividad y para el incremento en las primas de los soldados, lo cual implica economías importantes en otros renglones de gastos.

Disminuyen, por su parte, en cuantías apreciables, los presupuestos de los Ministerios de Fomento, Obras Públicas y Hacienda y Crédito Público.

El menor valor del presupuesto de Fomento, que es de \$ 198.0 millones, se explica primordialmente porque en el segundo semestre de 1961, fueron incorporados recursos del crédito externo por valor de \$ 179.4 millones, que en proporción importante han sido reservados para respaldar gastos a medida que se produzcan los respectivos ingresos.

En cuanto a Obras Públicas, la utilización de \$ 50.0 millones en la vigencia de 1961, autorizada por la Ley 48 del mismo año, la organización de la Empresa Puertos de Colombia como entidad autónoma, y el menor aporte a los Ferrocarriles Nacionales de Colombia, constituyen las causas de la disminución que se observa.

Finalmente, los gastos del Ministerio de Hacienda y Crédito Público serán menores en 1963 porque en el año de 1961 fueron girados a través de esta entidad aportes destinados a colaborar con los gobiernos departamentales para preservar el orden público.

FORMA DE PRESENTACION DEL PROYECTO DE PRESUPUESTO

El artículo 12 del Decreto 0164 de 1950, dispone lo siguiente: "Si el gobierno considerare necesario proponer nuevas fuentes de ingresos, formará un proyecto separado adicional con el cálculo de esas nuevas rentas o recursos, y al mismo tiempo presentará las apropiaciones que deban atenderse con tales ingresos".

De acuerdo con las normas orgánicas del presupuesto nacional, el gobierno debe incluir en el proyecto, en primer término, lo necesario para atender los servicios completos de la administración pública, el servicio de la deuda pública y las obligaciones contractuales o de origen judicial. Cuando en el balance del tesoro de la vigencia anterior a la preparación del presupuesto resulte un déficit fiscal, la partida necesaria para amortizarlo debe ser también incluida en el proyecto. Respecto de los demás gastos, cuando éstos excedan del cómputo de las rentas e ingresos, el gobierno prescindirá de solicitar apropiaciones para los que estime menos urgentes, y en cuanto lo encuentre necesario disminuirá las partidas o porcentajes señalados por leyes anteriores. Lo cual se desprende de lo dispuesto por los artículos 14, 20 y 23 del estatuto antes citado. No señala la ley, por otra parte, la forma como deban ser distribuidas las apropiaciones entre el proyecto básico y el adicional de presupuesto, cuando haya lugar a la presentación del último.

Interpretando las normas legales citadas, el Gobierno incluyó en principio en el proyecto básico de presupuesto el conjunto de sus gastos ordinarios, necesarios para el funcionamiento de la administración pública y el servicio de la deuda; las rentas compensadas, que en virtud de disposiciones legales expresas corresponden a entidades diferentes de las que constituyen el gobierno nacional; el aporte para el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria, de acuerdo con lo dispuesto por la Ley 135 de 1961; y la suma necesaria para absorber el déficit fiscal de la vigencia anterior.

Como el conjunto de tales gastos excede el cómputo de los ingresos presupuestales en conformidad con las normas vigentes al respecto, decidió trasladar al proyecto adicional aquellas sumas para cuyo financiamiento ha propuesto el uso de recursos especiales, o sea el servicio de la deuda interna y la amortización del déficit. Además, ha presentado en el pro-

yecto adicional parte del valor del aumento en el aporte para el pago del magisterio de enseñanza primaria. No puede implicar lo anterior el que se considere como menos urgente la atención a tales gastos, ya que la distribución de partidas en el proyecto básico y el adicional se ha programado con un criterio exclusivamente administrativo, para permitir un mejor estudio de conjunto del presupuesto nacional. Si el parlamento no decidiera impartir su aprobación a los recursos que se proponen para sufragar el servicio de la deuda interna y la compensación del déficit, ello implicaría automáticamente la necesidad de reducir en un 28.9% las apropiaciones para gastos de funcionamiento distintos de los destinados al servicio de la deuda, incluidas en el proyecto básico. Por su parte, la totalidad de los gastos de inversión proyectados, excepción hecha de aquellos financiados con rentas compensadas, dependen para su ejecución de la aprobación que impartiera el congreso a los proyectos de ley que el gobierno ha presentado junto con el presente documento.

Por la magnitud de las decisiones que implica, el gobierno espera del parlamento un amplio y detallado estudio del proyecto de presupuesto para 1963. Y porque se encuentra ajustado a la ley, y lejos de constituir una simple solución de emergencia a un problema inmediato de financiamiento de los gastos públicos, presenta fórmulas cuyas proyecciones futuras están encaminadas a asegurar la ejecución de un plan integral de desarrollo económico y de bienestar social dentro de una línea de austeridad en los gastos ordinarios de la administración y de una programación racional de las erogaciones de fomento, espera su aprobación, que implicará la protocolización del esfuerzo nacional indispensable para el engrandecimiento de Colombia.

RESUMEN ESTADISTICO DEL PRESUPUESTO NACIONAL

CLASIFICACION FUNCIONAL DEL PRESUPUESTO DE GASTOS

FUNCIONES	1 9 6 1		1 9 6 2		1 9 6 3	
	Presu- puesto ejecu- tado (en millones)	Distri- buición porcen- tual	Presu- puesto inicial (en millones)	Distri- buición porcen- tual	Proyec- to de presu- puesto (en millones)	Distri- buición porcen- tual
I. Servicios Generales	990.9	28.5	1.023.0	29.0	1.075.9	27.9
1. Administración superior	258.7		328.7		293.3	
2. Policía y justicia	346.3		382.3		441.6	
3. Defensa nacional	385.7		311.8		341.1	
4. Servicios generales (otros)	0.2		0.2		—	
II. Servicios Económicos	1.152.5	33.2	997.6	28.3	1.062.5	27.6
1. Agricultura, ganadería y bosques	235.3		147.5		232.6	
2. Minería	6.4		18.1		14.9	
3. Energía y combustibles	63.4		76.0		78.9	
4. Industrias	19.2		18.8		11.2	
5. Transportes	759.5		666.2		660.2	
6. Comunicaciones	64.3		67.7		64.7	
7. Estudios Desarrollo Económico . .	3.4		3.4		—	
III. Servicios Culturales y Sociales	837.9	24.1	1.046.0	29.7	1.046.3	27.2
1. Educación y cultura	319.2		510.6		537.4	
2. Previsión social	174.0		166.9		190.3	
3. Salud pública	188.4		216.2		285.8	
4. Vivienda	156.3		152.3		32.8	
IV. Servicios Comunales	219.9	6.3	142.1	4.0	124.1	3.2
1. Servicios sanitarios y fomento municipal	139.4		114.2		48.6	
2. Otros servicios comunales	80.5		27.9		75.5	
V. Gastos no Clasificables	273.9	7.9	317.4	9.0	542.7	14.1
1. Servicio de la Deuda Pública	266.6		308.6		533.5	
2. Indemnizaciones y devoluciones . .	1.4		1.0		1.6	
3. Calamidades públicas	1.6		2.2		2.0	
4. Reembolsos y participaciones	4.3		5.6		5.6	
Total General	3.475.1	100.0	3.526.2	100.0	3.851.6	100.0

CUENTA ECONOMICA DEL PRESUPUESTO DE GASTOS

(EN MILLONES DE PESOS)

GASTOS	1 9 6 1		1 9 6 2		1 9 6 3	
	Presupuesto ejecutado	Distribución porcentual	Presupuesto inicial	Distribución porcentual	Presupuesto proyectado	Distribución porcentual
A) GASTOS CORRIENTES	1.943.5	56.0	2.091.5	59.3	2.496.1	64.8
I. Gastos de consumo	1.034.0	29.8	1.142.1	32.4	1.277.9	33.2
1. Sueldos, jornales y suplementos	772.3	22.2	877.1	24.9	1.023.2	26.6
a) Remuneración del trabajo	661.0	—	756.3	—	867.4	—
b) Premios, subsidios, etc.	111.3	—	120.8	—	155.8	—
2. Compra de bienes y servicios de consumo	261.7	7.5	265.0	7.5	254.7	6.6
a) Bienes de consumo durables	89.2	—	99.0	—	88.6	—
b) Bienes de consumo finales	172.5	—	165.1	—	166.1	—
II. Gastos de transferencia	642.9	18.5	640.9	18.2	684.6	17.8
1. Pagos de previsión social	115.2	—	115.3	—	176.1	—
2. Pagos a otras entidades del sector público que no se convertirán en inversión	415.6	—	423.6	—	413.6	—
3. Pagos a particulares y organismos privados que no se convertirán en inversión	96.4	—	78.6	—	78.8	—
4. Pagos a organismos internacionales	15.7	—	18.4	—	16.1	—
III. Deuda pública	266.6 *	7.7	308.6	8.7	533.5	13.8
1. Externa	—	—	134.3	—	187.5	—
2. Interna	—	—	174.3	—	346.0	—
B) GASTOS DE CAPITAL	1.531.3	44.0	1.434.6	40.7	1.355.5	35.2
I. Inversión directa	692.3	19.9	772.9	21.9	622.9	16.2
1. Gastos de desarrollo económico	653.2	18.8	611.1	17.3	582.7	15.1
a) Agricultura, ganadería y bosques	15.9	—	57.8	—	27.6	—

* No se obtuvo el dato discriminado.

GASTOS	1 9 6 1		1 9 6 2		1 9 6 3	
	Presupuesto ejecutado	Distribución porcentual	Presupuesto inicial	Distribución porcentual	Presupuesto proyectado	Distribución porcentual
b) Minería	0.4	—	0.5	—	1.0	—
c) Energía y combustibles	1.6	—	10.5	—	8.0	—
d) Transporte	624.2	—	534.1	—	546.1	—
e) Comunicaciones	7.8	—	4.8	—	4.0	—
f) Estudios de desarrollo económico	3.3	—	3.4	—	0.0	—
2. Gastos de desarrollo cultural y social	0.2	—	134.2	3.8	3.3	0.2
a) Educación y cultura	0.2	—	132.3	—	1.5	—
b) Vivienda	0.0	—	0.0	—	0.0	—
c) Salud pública	0.0	—	1.9	—	1.8	—
3. Gastos de desarrollo comunal	38.9	1.1	27.5	0.8	32.9	0.9
a) Servicios sanitarios	—	—	—	—	—	—
b) Otros servicios comunales	38.9	—	27.5	—	32.9	—
II. Inversión indirecta	839.0	24.1	661.7	18.8	732.6	19.0
a) Agricultura, ganadería y bosques	188.0	—	67.4	—	186.1	—
b) Energía y combustibles	58.2	—	74.1	—	114.1	—
c) Industrias	68.3	—	18.0	—	10.4	—
d) Transportes	108.2	—	122.1	—	93.0	—
e) Salud pública	97.8	—	57.6	—	101.5	—
f) Vivienda	155.4	—	152.3	—	30.2	—
g) Servicios sanitarios	94.0	—	59.7	—	48.6	—
h) Educación y cultura	22.4	—	37.9	—	130.9	—
i) Fomento municipal	32.0	—	2.5	—	13.6	—
j) Otros	14.7	—	70.1	—	4.2	—
TOTAL PRESUPUESTO DE GASTOS	3.474.8	100.0	3.526.1	100.0	3.851.6	100.0

Para 1961 hay una diferencia de \$ 0.3 por aproximación.

PRESUPUESTO DE RENTAS E INGRESOS

	1 9 6 1		1 9 6 2		1 9 6 3	
	Presupuesto ejecutado	%	Presupuesto inicial	%	Presupuesto proyecto	%
Impuestos directos	1.139.6	34.8	1.501.4	42.6	1.848.8	45.2
Impuestos indirectos	847.3	25.9	1.141.2	32.4	1.066.9	26.1
Tasas y multas	71.1	2.2	91.5	2.6	78.7	1.9
Rentas contractuales	101.5	3.1	130.0	3.7	104.1	2.5
Rentas ocasionales	39.9	1.2	34.1	0.9	43.1	1.1
Ingresos de capital	1.072.7	32.8	628.0	17.8	948.2	23.2
TOTAL DE RENTAS Y RECURSOS	3.272.1	100.0	3.526.2	100.0	4.089.8	100.0

ANALISIS DEL PROYECTO DE PRESUPUESTO PARA 1963

Presupuesto de Gastos

El monto total del proyecto de presupuesto que el gobierno presenta hoy a estudio del parlamento, es de \$ 3.851.584.699, distribuido globalmente en la siguiente forma:

Los gastos ordinarios, dentro de los cuales están comprendidos los necesarios para el funcionamiento de la administración pública, las transferencias a entidades del sector público o privado que no se convertirán en inversión, y las sumas necesarias para campañas de salubridad y educación, tienen un valor de \$ 1.962.563.384, y representan el 50.9% del total.

El servicio de la deuda pública interna y externa demandará en 1963 \$ 533.503.772, o sea el 13.9% del presupuesto nacional. De la cantidad anterior, la suma de \$ 345.4 millones será destinada a amortización de deuda, y el saldo al servicio por concepto de intereses de la misma.

Las erogaciones que contribuirán en forma directa a la creación de capital social, han sido proyectadas en \$ 1.355.517.543, cantidad que equivale al 35.2% del total del presupuesto.

A lo anterior sería necesario agregar \$ 238.181.193.41, monto definitivo del déficit fiscal liquidado por la Contraloría General de la República para la vigencia de 1961, en caso de que el parlamento no estime conveniente saldarlo durante la presente vigencia, medida que tendría la indiscutible ventaja de regularizar la oportunidad de los pagos que se efectúan a través de la Tesorería.

Igual que en años anteriores, los gastos destinados a educación, obras públicas y defensa nacional tendrán importancia primordial. En efecto, se destinará la suma de \$ 660.2

millones a financiar proyectos de transporte, el valor de los servicios culturales y sociales ascenderá a \$ 537.4 millones, y los gastos en defensa nacional serán de \$ 341.1 millones. La siguiente es una comparación de la destinación funcional de las erogaciones del gobierno, por grandes grupos, y que se refiere al presupuesto ejecutado en 1961, al inicial para 1962 y al proyecto para 1963.

CLASE DE GASTO	Presupuesto ejecutado	Presupuesto inicial	Presupuesto proyectado
	1961	1962	1963
	(en millones de pesos)		
I. Servicios generales	990.9	1.023.0	1.075.9
II. Servicios Económicos	1.152.5	997.6	1.062.5
III. Servicios culturales y sociales	837.9	1.046.0	1.046.3
IV. Servicios comunales	219.9	142.1	124.1
V. Gastos no clasificables	273.9	317.4	542.7

Dentro del grupo de los servicios generales, los destinados a gastos de administración son inferiores en el proyecto para 1963 de lo que fueron en el presupuesto votado para 1962, y los destinados a defensa nacional, aun cuando superan a los originalmente previstos para la vigencia en curso, son menores que los efectivos de 1961. El incremento en el grupo se explica ante todo por las mayores erogaciones destinadas a policía y justicia, que de \$ 346.3 millones en 1961 ascienden a \$ 441.6 en 1963, primordialmente por el proceso de nacionalización de la policía nacional y el aumento en los sueldos para el poder judicial decretado por el parlamento.

Es notoria la recuperación del ritmo proyectado para la prestación de servicios económicos, en relación con el del año actual, a lo cual contribuye en forma primordial la inclusión del aporte ordenado por la Ley 135 de 1961 con destino al Instituto Colombiano de la Reforma Agraria.

Los gastos en educación y cultura, que fueron en 1961 de \$ 319.2 millones, serán en el 63 de \$ 537.4 millones y los de salud pública aumentarán en el mismo lapso de \$ 188.4 millones a \$ 285.8 millones. Como lo indica el señor Presidente en su mensaje al congreso nacional, Colombia registra uno de los más altos índices de crecimiento entre los países latinoamericanos para los gastos de salubridad y educación.

Entre las erogaciones no clasificables funcionalmente, el incremento se registra a consecuencia del mayor valor del servicio de la deuda pública, cuyas causas son ampliamente analizadas en el mensaje presupuestal.

La política fiscal proyectada para 1963 incluye una restricción racional en los gastos ordinarios del Estado. Para las entidades del poder ejecutivo, excluyendo casos como el del magisterio y el de las fuerzas militares y de policía, en los cuales no se consideró conveniente disminuir el tren de funcionarios, se ha previsto una disminución en la nómina y como resultado de ella en el costo de las primas de navidad, equivalente a un 5% del valor total. Esta medida no implicará una paralización de la administración pública, sino por el contrario será posible llevarla a efecto por el proceso normal de vacaciones en el engranaje administrativo. La próxima creación de una Comisión Nacional de Alto Nivel encargada de la revisión de la administración nacional con miras a lograr una restricción importante en su valor total y una agilización definitiva en su funcionamiento, logrará que la medida que hoy se insinúa se convierta en una realidad estable y que se evite así la presión permanente que sobre la ejecución de cualquier plan de desarrollo económico y social ejerce el progresivo incremento de los gastos ordinarios.

La compra de bienes y servicios de consumo, que fue en 1961 de \$ 261.7 millones y se presupuestó inicialmente en 1962 por un valor de \$ 265.0 millones, será en el 63, si el parlamento imparte su aprobación al proyecto del gobierno, de sólo \$ 254.7 millones. En cuanto a las transferencias, su nivel será similar al observado para el año anterior y la vigencia en curso. Como antes se explicó, es notorio el incremento en el valor del servicio de la deuda pública.

El volumen proyectado para los gastos de capital, corresponde a las necesidades previstas en el Plan General de Desarrollo Económico y Social, que constituye guía fundamental en la programación del presupuesto público, ajustadas a las posibilidades fiscales del país. Las observaciones anteriores pueden verificarse al analizar el siguiente resumen de la cuenta económica del presupuesto de gastos:

CLASE DE GASTO	Presupuesto	Presupuesto	Presupuesto
	ejecutado	inicial	proyectado
	1961	1962	1963
A) GASTOS CORRIENTES	1.943.5	2.091.5	2.496.1
I. Gastos de consumo	1.034.0	1.142.1	1.277.9
II. Gastos de transferencia	642.9	640.9	684.6
III. Deuda Pública	266.6	308.6	533.5
B) GASTOS DE CAPITAL	1.531.3	1.434.6	1.355.5
I. Inversión Directa	692.3	772.9	622.9
II. Inversión Indirecta	839.0	661.7	732.6

ESTRUCTURA FINANCIERA DEL PRESUPUESTO

El siguiente extracto del presupuesto de rentas e ingresos permite la comparación de la base financiera de los recursos del gobierno nacional durante los tres últimos años:

TIPO DE INGRESO	1961	1962	1963
	Presupuesto ejecutado	Presupuesto inicial	Proyecto de Presupuesto
Impuestos directos	1.139.6	1.501.4	1.848.8
Impuestos indirectos	847.3	1.141.2	1.066.9
Tasas y multas	71.1	91.5	78.7
Rentas Contractuales	101.5	130.0	104.1
Rentas Ocasionales	39.9	34.1	43.1
Ingresos de Capital	1.072.7	628.0	948.2
Total de Rentas y Recursos	3.272.1	3.526.2	4.089.8

Los recursos corrientes del fisco nacional, que en 1961 representaron un 67.2% del total de los ingresos, han sido proyectados para 1963 en un 76.8% del mismo. Para lograrlo, como es de público conocimiento, el gobierno ha presentado a estudio del parlamento proyectos de ley encaminados a fortalecer la base tributaria de los recursos fiscales, a través de medidas que se comentarán adelante. Si el congreso acepta saldar el déficit fiscal de 1961 en el curso del presente año, los recursos ordinarios presupuestados para 1963 equivaldrán a un 81.6% del valor total del Presupuesto. Es notoria la progresiva mayor importancia de los impuestos directos, que en 1963 serán el 45.2% de las entradas estimadas, contra un 34.8% en 1961.

Entre los recursos del crédito se incluye el producto de una nueva emisión de bonos de desarrollo económico, por valor ligeramente superior al que ha sido autorizado por el parlamento para 1961 y 1962. Además se incorpora el monto del crédito externo, del cual espera hacer uso el gobierno nacional en forma directa a través de su presupuesto durante el próximo año, porque se estima que lo anterior está de acuerdo con las normas constitucionales que rigen la materia, a pesar de que en años anteriores se prescindió en muchos casos de incluir el producto de operaciones financieras realizadas con entidades internacionales.

Por último, se presupuesta el resultado de una operación de conversión de la deuda pública interna con el Banco de la República, para lo cual se han solicitado las necesarias fa-

cultades al parlamento. La expansión de los medios de pago a que pueda dar origen la operación en referencia, lejos de constituir un factor de desorden en el manejo de las finanzas nacionales, tiende a racionalizar el uso del crédito interno con el instituto emisor por parte del gobierno nacional.

En efecto, un análisis de la contribución de los recursos del crédito interno a los ingresos fiscales de la nación, desde el año de 1950 hasta 1961, indica que su utilización ha sido errática, acomodada a las urgencias del momento y sin que responda a ningún plan determinado. Dentro de las circunstancias colombianas es utópico pensar en que durante el período de ejecución de los planes de desarrollo económico, tendientes a incrementar apreciablemente la productividad sea posible costear íntegramente los gastos estatales a base de tributos, de donde se deduce desde luego que forzosamente será necesario recurrir al crédito interno. La conversión de la deuda pública interna y su servicio por el Banco de la República constituye una previsión definida de la forma como el gobierno participará en la normal expansión primaria de los medios de pago, y con sujeción a lo previsto, los recursos de carácter expansionista se harán menores a medida que el rendimiento de los nuevos tributos cuya creación se propone, experimente su normal incremento vegetativo. Con lo anterior se obviará la utilización de emergencia del crédito interno, que se puede observar en el siguiente cuadro:

RENTAS E INGRESOS DEL GOBIERNO NACIONAL

Año	Ingresos totales (en millones de pesos)	Crédito interno	Participación del crédito interno en el total de los recursos
1950	573.4	43.8	7.6%
1951	734.7	18.6	2.5%
1952	756.8	27.2	3.6%
1953	915.4	38.8	4.2%
1954	1.287.1	187.8	14.6%
1955	1.328.4	127.8	9.6%
1956	1.319.4	136.4	10.3%
1957	1.242.3	5.7	0.5%
1958	1.782.3	93.2	5.2%
1959	2.131.0	86.5	4.1%
1960	2.477.3	86.2	3.5%
1961	3.272.1	515.4	15.8%

FINANCIACION DEL DEFICIT

Para enjugar el déficit fiscal liquidado para la vigencia de 1961 se han presentado dos fórmulas alternativas, consistente la primera en hacerlo durante el año en curso, y la segunda, como lo ordena la ley orgánica del presupuesto nacional, en la vigencia de 1963. Las dificultades que afronta la Tesorería General de la República parecen aconsejar como preferible la primera de tales soluciones.

A propósito del déficit, es conveniente destacar que la situación registrada durante el año pasado no es insólita dentro de nuestra reciente historia económica. En virtud de las normas básicas de la contabilidad nacional, tanto el resultado contable del ejercicio presupuestal como la liquidación fiscal de la vigencia dependen primordialmente de una comparación entre los recursos totales causados durante el año, no importa cuál sea su origen, y los gastos autorizados durante el mismo. La técnica en referencia produce el resultado de que aun cuando año por año se acude a financiación de carácter deficitario, como se observa en las cifras transcritas atrás, sea posible liquidar simultáneamente importantes superávits presupuestales y fiscales. Por otra parte, la mentalidad contable de nuestra organización fiscal concede mayor importancia a resultados parcialmente determinados por operaciones de balance, en contraposición a la situación presupuestal, que es desde el punto de vista económico la que tiene verdadera importancia.

Ciertamente, entre 1950 y 1961, inclusive, sólo se ha registrado en tres oportunidades un déficit presupuestal, desde el punto de vista contable, lo cual ocurrió en los años de 1956, 1957 y 1961, así:

Año	Presupuesto ejecutado	Déficit presupuestal	Déficit como porcentaje del Presupuesto
1956	1.319.4	37.4	2.8%
1957	1.242.3	80.1	6.4%
1961	3.495.2	223.1	6.4%

En las mismas oportunidades, y en virtud de los ajustes contables ordenados por la ley, el déficit fiscal, con relación al presupuestal, se redujo en un 93.9% en el año de 1957, y en cambio fue mayor en un 11.6% en 1956 y en un 6.7% en 1961.

Para analizar en forma comparativa el resultado efectivo de los ejercicios presupuestales del período en referencia, es necesario prescindir de los gastos financiados con crédito externo, ya que lo incorporado por tal concepto a los presupuestos nacionales desde el año de 1950 hasta 1960 fue sólo 305.1 millones de pesos, y en cambio en 1961 su monto ascendió a \$ 427.6 millones, por razones antes explicadas, y en virtud del cambio en la política externa de los Estados Unidos de América. Las cifras que a continuación se insertan, indican que la situación real del país ha sido la de un déficit efectivo permanente, con la única excepción de las vigencias fiscales de 1950, 1951 y 1959:

SITUACION PRESUPUESTAL

Año	Ingresos corrientes	Gastos comprometidos (excluye los financiados con crédito externo)	Superávit (+) o Déficit (-) efectivo	Superávit o déficit como porcentaje del presupuesto afectado
	(Millones de pesos)			
1950 . . .	514.7	512.3	+ 2.4	+ 0.5%
1951 . . .	669.1	647.4	+ 21.7	+ 3.3%
1952 . . .	703.7	728.2	- 24.5	- 3.4%
1953 . . .	839.6	899.0	- 59.4	- 6.6%
1954 . . .	1.042.9	1.072.5	- 29.6	- 2.7%
1955 . . .	1.131.7	1.218.4	- 86.7	- 7.1%
1956 . . .	1.137.8	1.323.4	- 185.6	- 14.0%
1957 . . .	1.227.1	1.315.4	- 88.3	- 6.7%
1958 . . .	1.636.6	1.640.9	- 4.3	- 0.3%
1959 . . .	1.916.1	1.807.7	+ 108.4	+ 6.0%
1960 . . .	2.132.3	2.277.3	- 145.0	- 6.4%
1961 . . .	2.199.4	3.067.6	- 868.2	- 28.3%

Situación que es por otra parte concomitante al proceso de desenvolvimiento de un país en etapas iniciales de desarrollo, y que en sí no es favorable ni desfavorable, sino que simplemente exige ser tenida en cuenta como base estructural de la economía para que la política general se oriente a neutralizar las consecuencias desfavorables que de tal estructura puedan surgir.

Medidas complementarias.

Por los motivos expuestos por el señor Presidente en su mensaje al congreso, es inaplazable fortalecer los recursos

ordinarios disponibles, para lo cual en forma simultánea con el proyecto de presupuesto se han propuesto una serie de leyes tendientes a lograr tal objetivo.

Por otra parte, se propondrá próximamente al parlamento la creación de una Comisión de Alto Nivel, encargada de revisar la estructura fiscal del país, tanto en sus aspectos económicos como en los administrativos, sin cuya reforma substancial los planes generales de desarrollo están abocados al fracaso.

Finalmente se completa el estudio de un estatuto nacional de valorización, tendiente a corregir ciertas injusticias y a servir como base estable y definitiva para sustentar la contribución nacional a la ejecución de los planes propuestos por la misión del transporte.