Las finanzas del sector público central en los años veinte y treinta en Colombia*

Joaquín Bernal Ramírez

El proceso de desarrollo capitalista que venía gestándose en Colombia desde las últimas décadas del siglo XIX, prácticamente sólo vino a consolidarse a partir de 1910, año en el cual se inicia la segunda expansión cafetera. El auge del sector externo entre 1910 y 1929 y la expansión de la economía cafetera, permitieron eliminar el mecanismo de producción-especulación característico de la actividad exportadora nacional en el siglo XIX. Ahora se alcanzaría una articulación más estable a la dinámica de la economía mundial y se consolidaría un "esquema de desarrollo hacia afuera" que, en pocos años, permitiría la incorporación de una proporción creciente de la población a procesos de mercado y de división del trabajo más amplios[1].

El auge del sector externo hacía parte a su vez de la economía mundial, que favoreció las exportaciones (café, banano, oro, platino y, posteriormente, petróleo) incluso con unos términos de intercambio favorables, y permitiendo, además, que el país recibiera montos apreciables de empréstitos de largo plazo en la segunda mitad de los años veinte. Si a estas circunstancias se une la experiencia nueva en Colombia, de gozar de más de veinte años continuos de paz, no es difícil comprender las razones que explican el rápido crecimiento del PIB entre 1925 y 1928, del orden del 8.6% promedio anual, el más alto que se haya identificado en las estadísticas de las Cuentas Nacionales de Colombia para un período de tres años seguidos[2].

Por supuesto, este proceso induciría una profunda transformación del Estado colombiano. Este fue un ente débil e inesta-

---

* El presente trabajo sintetiza algunos de los principales resultados de una investigación más amplia del autor. Joaquín Bernal, "Las finanzas públicas en los años veinte y treinta en Colombia", Tesis de Magister en Economía, Universidad de Los Andes, 1983. Se agradecen los valiosísimos comentarios de José Antonio Ocampo, así como los de Santiago Montenegro y Jesús A. Bejarano, y la gran colaboración de la facultad de Economía de la Universidad de Los Andes.

1 José Antonio Ocampo, "Desarrollo exportador y desarrollo capitalista colombiano en el siglo XIX", *Desarrollo y Sociedad*, No. 8, mayo de 1982, Universidad de Los Andes, p. 75.

2 Véase CEPAL, *Análisis y proyecciones del Desarrollo Económico,* Vol. III: "El desarrollo económico de Colombia", México, ONU, 1957, p. 11; José Antonio Ocampo, *The colombian economy in the 1930s*, Mimeo, CEDE, 1982; y Alfonso Patiño R., *La prosperidad a debe y la gran crisis, 1925-1935,* Bogotá, Banco de la República, 1981, pp. 23-24.

ble a todo lo largo del siglo XIX, pues la fuente de sus escasos recursos fiscales se encontraba en algunas pocas actividades relacionadas con puntos críticos de las estrechas redes mercantiles existentes[3]. El auge de la economía cafetera y de las exportaciones le posibilitaron ampliar su campo de acción, le dieron mayor fuerza para implementar mecanismos de muy diversa índole que le permitieron entrar a regular las fuerzas económicas y a tener una importancia política y económica a partir de la Gran Crisis de los Años Treinta.

Sin embargo, la reflexión sobre la evolución del Estado cae fuera del objetivo de este estudio, dedicado principalmente a la evolución de la política tributaria, el manejo de la deuda pública, la orientación del gasto público, la importancia y el tamaño económico relativo del sector público central para, finalmente, hacer una recapitulación general sobre el manejo de la política fiscal ante diferentes coyunturas y su impacto macroeconómico. Dentro de esta amplia perspectiva, el primer tema de análisis será la evolución de una política de ingresos de la Nación que le asegurará recursos suficientes y estables para entrar a cumplir las nuevas funciones que históricamente le correspondían[4].

A. La evolución de la política de ingresos de la Nación y de la tributación en los años veinte y treinta

1. La renta de aduana

Como ya se ha anotado, desde principios de siglo se constata un importante cambio cuantitativo en el comportamiento del sector externo colombiano, en especial de las exportaciones cafeteras, el cual permitió ampliar las importaciones y por consiguiente, los ingresos fiscales, basados en la renta de aduanas (Cuadro A-1).

CUADRO No. 1

INGRESOS TOTALES DE LA NACION 1923-1938

(Miles de pesos corrientes)

Año	Total de ingresos	Ingresos ordinarios	Ingresos extraordinarios
1923	43.555	33.335	10.220
1924	39.862	33.470	6.392
1925	51.518	46.240	5.278
1926	60.649	55.649	5.000
1927	86.187	63.267	22.795
1928	107.462	75.514	31.948
1929	75.239	75.239	—
1930	54.351	49.358	4.993
1931	53.680	43.694	9.986
1932	50.257	41.467	8.790
1933	72.286	46.594	25.692
1934	86.265	62.319	23.946
1935	72.944	67.814	5.130
1936	86.125	82.408	3.717
1937	102.764	94.578	8.186
1938	104.383	97.637	6.746

Fuente: Informes Financieros del Contralor General, 1924-1938, año a año.

El ritmo de generación de divisas se hace aún más pronunciado en los años veinte, cuando el auge del sector externo, basado en la bonanza cafetera, el crecimiento de las exportaciones de productos de enclave y el ingreso masivo de capitales extranjeros al país, se tradujo en un tal aumento de la capacidad de importar que las compras en el exterior crecieron en un 150% entre 1924 y 1928. Gracias a ello, los ingresos de aduana crecieron en 114% en ese período, lo cual explica el rápido crecimiento de los recursos corrientes de la Nación en ese mismo lapso, del 112% (ver Cuadros Nos. 1 y 2).

---

[3] Ocampo, "Desarrollo exportador", *op. cit.*, pp. 47-48.

[4] Joaquín Bernal, *op. cit.* Aunque en este trabajo no se encuentre una reflexión profunda sobre el Estado, sí se hace referencia a su proceso de transformación, a algunos aspectos de su reorganización institucional (Capítulos I y II) y la revolución de la política económica en general (Capítulo I).

CUADRO No. 2

INGRESOS ORDINARIOS DE LA NACION, 1923-1938

(Miles de pesos corrientes)

Año	Total ordinarios	Aduanas y recargos $	%	Imp. a la renta y complement.[a] $	%	Salinas $	%	Ferrocarriles y cables[b] $	%	Impuesto al consumo[c] $	%	Papel sellado y timbre nacional $	%
1923	33.535	18.093	(53.9)	716	(2.1)	2.391	(7.1)	2.978	(8.9)	512	(1.5)	1.279	(3.8)
1924	33.470	17.321	(51.8)	653	(2.0)	2.311	(6.9)	4.119	(12.3)	428	(1.3)	922	(2.8)
1925	46.240	26.091	(56.4)	732	(1.6)	2.550	(5.5)	5.368	(11.6)	740	(1.6)	1.098	(2.4)
1926	55.649	30.469	(54.8)	1.093	(2.0)	2.498	(4.5)	8.026	(14.4)	1.020	(1.8)	1.382	(2.5)
1927	63.267	34.110	(53.9)	1.270	(2.0)	2.698	(4.3)	9.653	(15.2)	1.394	(2.2)	1.558	(2.5)
1928	75.514	37.091	(49.1)	3.196	(4.2)	2.934	(3.9)	11.429	(15.1)	2.084	(2.8)	1.664	(2.2)
1929	75.239	35.446	(47.1)	2.697	(3.6)	3.045	(4.0)	11.230	(14.9)	3.443	(4.6)	1.588	(2.1)
1930	49.358	18.373	(37.2)	3.324	(6.7)	2.708	(5.5)	8.163	(16.5)	3.184	(6.4)	1.574	(3.2)
1931	43.694	17.668	(40.4)	2.279	(5.2)	2.895	(6.6)	6.852	(15.7)	2.557	(5.8)	1.328	(3.0)
1932	41.467	17.461	(42.1)	1.503	(3.6)	3.421	(8.2)	5.944	(14.3)	2.649	(6.4)	2.321	(5.6)
1933	46.594	22.275	(47.8)	1.710	(3.7)	3.504	(7.5)	6.806	(14.6)	2.651	(5.7)	2.280	(4.9)
1934	62.319	24.612	(39.5)	2.027	(3.2)	3.791	(6.1)	8.779	(14.1)	3.323	(5.3)	2.880	(4.6)
1935	67.814	27.488	(40.5)	4.340	(6.4)	3.654	(5.4)	10.454	(15.4)	3.477	(5.1)	3.259	(4.8)
1936	82.408	30.015	(36.4)	12.907	(15.7)	3.752	(4.6)	11.939	(14.5)	3.945	(4.8)	3.749	(4.5)
1937	94.578	34.326	(36.3)	15.520	(16.4)	3.922	(4.1)	11.972	(12.7)	4.614	(4.9)	4.873	(5.2)
1938	97.637	31.117	(31.9)	18.178	(18.6)	4.226	(4.3)	12.913	(13.2)	5.333	(5.5)	5.310	(5.4)

[a] A partir de 1936 incluye el impuesto al patrimonio y el impuesto al exceso de utilidades.

[b] A partir de 1932 son los ingresos del Consejo Administrativo de los Ferrocarriles Nacionales, excluyendo las transferencias que el Consejo hizo a la nación.

[c] Todo el tiempo incluye el impuesto al consumo de fósforos y naipes. El de consumo de cerveza sólo hasta 1929. A partir de 1928 entra el impuesto de consumo de gasolina. Desde 1932 incluye además los impuestos al consumo de grasas y lubricantes, cigarrillos y gaseosas nacionales y llantas.

Fuente: Informes Financieros del Contralor General. 1924-1938.

Un problema delicado asociado a tal situación es que la alta dependencia de los ingresos de aduanas implicaba un elemento de inestabilidad muy grande, en cuanto los recursos nacionales dependían de las caprichosas oscilaciones que se originaban en los ciclos de la economía mundial. Los riesgos de tal dependencia quedaron claramente evidenciados a partir de 1929, cuando los ingresos aduaneros experimentaron un descenso del orden del 53%, entre 1928 y 1932, al caer de más de $37 millones a $17,5 millones. Esta disminución propició una reducción de los ingresos corrientes desde $75,5 millones en 1928 a sólo $41,5 millones en 1932.

La gravedad de este problema era ahora mucho mayor que en épocas anteriores, como durante la Primera Guerra Mundial o la Crisis de 1920-1921, porque durante los veinte el Estado había conformado nuevas instituciones, que demandaban mayores recursos, y había ampliado significativamente su radio de acción en la proporción del crecimiento económico.

Durante los años treinta seguiría disminuyendo la importancia relativa de la renta de aduanas hasta niveles inferiores al 40%, en promedio, de las rentas ordinarias. Los procesos vividos por la economía mundial, la economía colombiana y, en particular, su sector externo, reducirían su participación a niveles inferiores al 20% en 1942-45. Simultáneamente se operaba un profundo cambio en la estructura tributaria colombiana, con el éxito de la tributación directa después de 1936, que llegó a participar con más del treinta por ciento de los ingresos

ordinarios en 1942. Gracias a estos resultados, a partir de 1951 fue posible liberar a la política arancelaria de ser la pieza básica de la política fiscal, para pasar a darle un papel cada vez más importante en el manejo de los flujos del comercio exterior y en la protección de la industria nacional[5].

2. *La evolución de la tributación directa en Colombia*

Para hacer realidad la tributación directa en amplia escala se requiere un cierto nivel de desarrollo de la economía, de cierto grado de integración económica y política, de industrialización y desarrollo de las redes mercantiles, de perfeccionamiento de los sistemas de administración, recaudo y fiscalización, y de decisión y capacidad política para implementarlo con propiedad. Esas condiciones prácticamente sólo se materializaron en Colombia en los años treinta, en gran medida gracias al impacto de la dinámica cafetera sobre el sector privado y sobre el Estado.

En realidad, el primer intento por establecer el impuesto directo sobre la renta de los ciudadanos se encuentra en la Ley 30 de 1821, pero la total inexistencia de las condiciones arriba señaladas hacían de él una quimera en ese momento. Luego, durante el período del radicalismo liberal, en la segunda mitad del siglo XIX, algunos departamentos intentaron restablecer los impuestos directos. Fueron especialmente interesantes los intentos de Cundinamarca y Santander, pero muy pronto fracasaron.

• La primera tentativa moderna de su implantación en Colombia data de 1918. Se inicia entonces una tortuosa historia política, técnica y administrativa que culmina en 1935 con una definición similar a la de hoy en día. Es necesario detenerse en su evolución a lo largo de ese período, en sus implicaciones fiscales y distributivas, en la transformación provocada en la estructura tributaria, en la discusión política alrededor suyo y en los escollos que progresivamente debieron superarse hasta implementarlo convenientemente.

Bajo la administración Suárez fue expedida la Ley 56 de 1918, "por la cual se establece el impuesto sobre la renta". Ella definía que el impuesto lo pagarían todas las personas naturales o jurídicas domiciliadas en el país o residentes en él, y todas las nacionales o extranjeras no residentes en el país, pero que obtuvieran alguna renta de bienes o capitales radicados en él (artículo 1o.). Infortunadamente, esta Ley estableció un inapropiado sistema al dividir las rentas según su fuente y gravarlas proporcional y no progresivamente: las producidas exclusivamente por el capital pagarían el 3%; las provenientes del capital combinado con el trabajo pagarían el 2% y las originadas únicamente en el trabajo pagarían el 1%. Obviamente, la mayoría de las empresas trató de ubicarse en la segunda categoría, por lo cual en 1920 el ministro de Hacienda abogaba por el establecimiento de sólo dos categorías, con el fin de evitar la evasión de las sociedades[6]. Además de ciertos problemas administrativos y de la falta de métodos apropiados para su recaudo, atentó contra el nuevo impuesto la prohibición de obligar al declarante a presentar sus libros de cuenta (y confiarse simplemente en su juramento, según lo establecido en el artículo 6o.). Ello, unido a la falta de clari-

[5] Montenegro, Santiago, *La política arancelaria entre 1910 y 1945*, Mimeo, CEDE, 1983, pp. 5 y 20.

[6] *Memoria de Hacienda de 1920*, p. LXXI. El decreto reglamentario de esta Ley es el 794 de 1919, el cual estableció que las rentas inferiores a $360 estaban exentas, permitía un descuento del 5 por ciento por persona a cargo (más de dos, menos de diez), y reglamentó la liquidación del impuesto a las sociedades anónimas sobre la utilidad repartible, ya fuera en cabeza del socio o de la compañía. Es decir que no había, ni habrá a lo largo de este período de estudio, doble tributación. *Memoria de Hacienda de 1941*, p. 132.

dad de la Ley, explica el bajo monto del recaudo, que apenas superaba el 2% de los ingresos ordinarios (Cuadro No. 2). Las medidas tomadas entre 1919 y 1927 fueron de poca importancia y sólo hicieron algunas correcciones de tipo administrativo y alteraron las exenciones.

En 1927 se decide un viraje y se establecen las bases del moderno impuesto implementado en 1935. La Ley 64 de 1927 incorpora el impuesto progresivo sobre la renta global en Colombia, eliminando el sistema cedular (según origen) y proporcional de la Ley 56 de 1918. Definió la renta líquida como renta bruta menos ciertas deducciones, tales como arrendamientos, intereses pagados, impuestos ya pagados, pagos a terceros y otros costos. Sobre ella se establecía una tarifa con la siguiente progresividad: del 1% hasta $2.000, el 1,5% en cuanto exceda de $2.000 y no pase de $3.000 y así sucesivamente hasta llegar a un tope del 8% para rentas líquidas superiores a $500.000[7].

Gracias a esta serie de medidas, el impuesto a la renta aumentó en un 152% entre 1927 y 1928 y alcanza en este año una participación del 4,2% en las rentas nacionales, y luego del 6,7% en 1930. Esto último se explica porque entonces se recaudó lo correspondiente al año 1929, último año de relativa prosperidad, ya que ganó participación a costa de la caída de aduanas. Luego vendría la crisis y su participación caería hasta 3.2% en 1934.

En 1930 regresa al país la Misión Kemmerer y se le solicita una revisión de los problemas técnico-administrativos de fiscalización y recaudo de este impuesto, así como de su régimen de transferencias. Con base en sus recomendaciones es emitida la Ley 81 de 1931, que introduce modificaciones en lo relativo con los sistemas de tasación, recaudo y administración:

"Las nuevas medidas se orientaron más a la técnica de la tasación del gravamen y no tanto a cambiar de rumbo a la filosofía general que había implantado el gobierno de Abadía Méndez...

"Para ello, dicha administración fue puesta bajo la dirección unificada del Director General de Rentas e Impuestos Nacionales. Esta medida fue muy importante pues hasta entonces, eran las Juntas Municipales del Impuesto los organismos que determinaban la fijación del tributo. Este hecho... dio lugar a deficiencias que se causaron por el origen partidista de los recaudadores"[8].

La eliminación de este grave problema daba fin también a la participación subnacional en el recaudo a partir de 1931, lo cual era una necesidad en esa época de aguda estrechez fiscal para la Nación. Otro elemento destacado de la Ley 81 de 1931 fue la introducción del sistema de retención en la fuente sobre intereses, salarios, sueldos y otro tipo de remuneraciones, con lo cual el recaudo era hecho en el mismo momento en que se causaban los ingresos, lo cual redundaba en beneficio para el Fisco.

La ley estableció tarifas progresivas a partir de la de cinco y medio por ciento para rentas de $20.000 que antes eran gravadas en un 5%. Las rentas de $250.000 en adelante quedaron gravadas con la tasa máxima del 8%, cuando en la legislación anterior la tarifa correspondiente era del 6,5%, y el 8% únicamente se aplicaba a las rentas

[7] La exención inicial, que había sido aumentada a $960 en 1922, fue ampliada hasta $1.200. Los descuentos por persona a cargo, que habían sido eliminados en 1922, fueron restablecidos a nivel de $240 por cada una. Las utilidades serían ahora gravadas en cabeza de la sociedad, permitiéndose la deducción de dividendos a los accionistas. Vale la pena anotar que las tarifas fueron siempre las mismas para personas naturales y sociedades.

[8] Montenegro, *op. cit.*, p. 14.

excedentes de $500.000. Nuevamente el sistema tarifario era el mismo para las personas naturales y las sociedades. Posiblemente, si estas medidas hubiesen sido dictadas en la parte ascendente del ciclo económico, hubieran tenido efectos positivos sobre el recaudo, pero el momento era inadecuado. Por otra parte, dada la caída de precios e ingresos, es posible que en términos reales fuesen medidas bastante más drásticas de lo que dejan ver las cifras nominales. La evasión, sin embargo, aún era fácil en muchas actividades, por la prohibición constitucional de revisar los documentos privados. De todas formas, la crisis provocaría una caída de esta renta del orden del 55% entre 1930 y 1932, para luego estabilizarse ligeramente.

A finales de 1932, al iniciarse un manejo de política económica heterodoxo y antidepresivo[9], el Banco de la República empieza a dar su apoyo crediticio al gobierno, ampliado aún más en los dos años siguientes, con motivo de la Guerra con el Perú. Terminada la emergencia, debía seguir un período de "coordinación y reajuste", según palabras de Esteban Jaramillo[10]. El nuevo Presidente, Alfonso López Pumarejo, se había comprometido a acomodar los ingresos corrientes a las grandes necesidades del Estado y frenar las emisiones de dinero originadas en aquellos créditos, que según se verá luego, estaban generando inestabilidad cambiaria y fuertes presiones inflacionarias. Su ministro de Hacienda señalaba que:

"La Guerra con el Perú, la política social en que viene empeñado el Gobierno, el desarrollo de un gran plan de educación y la realización de obras públicas inaplazables, han determinado un aumento en los gastos... Así, era necesario aumentar los ingresos con tributos justos y racionales o hacer emisiones"[11].

Solamente la primera alternativa era viable... más aún, necesaria para lograr el reajuste. También se decía que el alza en las tarifas de aduana (1931) había disminuido su recaudo y había dado protección y mayores ingresos a los empresarios. Era justo que retribuyeran a la sociedad el "exceso de utilidades" que así obtenían. Apresuradamente, haciendo uso de las facultades extraordinarias que le habían sido otorgadas a finales de 1932 y aún vigentes en 1934, el Ejecutivo decreta un alza en las tarifas del impuesto a la renta y crea el impuesto al exceso de utilidades, que son declarados inexequibles por la Corte Suprema de Justicia en abril de 1935[12].

Presenta luego un proyecto perfeccionado de las cámaras, en el cual se inspira el legislador de 1935 para definir el gravamen a la renta sobre tres bases de liquidación, tal como se le conoce hoy en día: el impuesto al patrimonio y el impuesto al exceso de utilidades. El sistema era de tal forma que:

"... quien quiera burlar la tasa adicional sobre el exceso de utilidades, es cogido por la tasa complementaria sobre el patrimonio, si por un aumento de éste quiere disminuir aquella; y quien quiera pagar menos patrimonio, disminuyéndolo artificialmente, se encuentra frente a la tasa adicional que grava el exceso"[13].

---

9 Este tema es tratado a profundidad por José Antonio Ocampo y Santiago Montenegro, "La crisis mundial de los años treinta en Colombia", *Desarrollo y Sociedad*, No. 7, enero de 1982, y también por Joaquín Bernal, *op. cit.*, secciones 1.3 y 1.4.

10 *Memoria de Hacienda de 1934*, p. 9.

11 *Memoria de Hacienda de 1935-1936*, p. 24.

12 Patiño R., *op. cit.*, pp. 684-686. También se había ampliado a las sociedades un impuesto directo, creado en 1933 para amortizar el "empréstito patriótico", llamado "cuota militar" y aplicado a personas. Así mismo, aquella medida ejecutiva fue declarada inexequible.

13 *Memoria de Hacienda de 1941*, p. 142. Citado por Montenegro, *op. cit.*, p. 15. El Decreto Reglamentario de esta Ley 78 de 1935 fue el 818 de 1936.

Sobre el impuesto a la renta se establecieron tarifas progresivas iguales a las que existían en 1931 para rentas líquidas inferiores a $7.000. De este nivel en adelante iba aumentando lentamente la progresión, por rangos más estrechos a los que existían anteriormente, de forma que las diferencias con las anteriores se ampliaban cada vez más. El tope se establecía en una tarifa del 17% para las rentas superiores a $600.000. Recuérdese que en 1931 ese techo era el 8% para las superiores a $250.000, las cuales ahora estaban afectadas por una tarifa del 13%[14].

El impuesto adicional, al "exceso de utilidades", consideraba normal una ganancia del 12% en el año, pero si superaba ese nivel y era inferior al 15%, pagaría el 10% sobre el exceso y así seguía la progresión hasta llegar al exceso de utilidades sobre el 50%, que pagarían el 30% sobre el exceso.

En cuanto al impuesto complementario y accesorio al de la renta, el impuesto de patrimonio, definía por tal "el conjunto de derechos apreciables en dinero que tiene una persona, deducido el monto de sus deudas" (artículo 21, Ley 78/35). Con él se buscaba también gravar en forma diferencial las rentas provenientes del capital y del trabajo. La ley estableció que los patrimonios superiores a $10.000 e inferiores a $20.000 pagaban el uno por mil sobre el exceso, y la progresión se aceleraba hasta llegar a los superiores a $400.000, que pagaban el 8 por mil.

Como se ve en estas cifras, se necesitaba mucha decisión política y apoyo popular para sacar adelante un proyecto tan drástico como éste, que definía un sistema tributario más justo, más elástico y seguramente con algún efecto redistributivo. No en vano se calificó a esa reforma como la obra más trascendental de la administración López.

También es interesante observar que por primera vez se utilizaría un instrumento puramente tributario para fomentar ciertas actividades, al declarar exentos los patrimonios y excesos de utilidades generados en minas de oro, plata y platino y en industrias de café y banano, es decir, las principales generadoras de divisas.

Como complemento a estas importantes medidas, la Reforma Constitucional de 1936 suprimió la reserva en las cuentas y documentos privados de los contribuyentes, haciendo aún más difícil la evasión que había enfrentado el impuesto a la renta[15].

Puede preverse así el notable impacto de esas medidas, pero es conveniente que los datos lo demuestren. A la luz de las estadísticas disponibles pueden evaluarse los objetivos centrales de la reforma: equidad, eficiencia y elasticidad del sistema tributario.

En el Cuadro No. 2 se puede apreciar cómo en el primer año de su aplicación, el impuesto sobre la renta y complementarios produjo $13 millones, triplicando el producto de 1935, el más alto presenciado hasta entonces. La recuperación económica (si bien iniciada en 1932/33) y la mayor eficiencia de la estructura tributaria, llevaron su producto a más de $18 millones en 1938. Su participación en el total de las rentas ordinarias pasó de niveles históricamente inferiores al 5%, al 19% en 1938. Ya en 1942 se convirtió en el impuesto más importante del país, tomando el lugar que históricamente habían ocupado las adua-

---

[14] Las exenciones fueron finalmente fijadas por la Ley 63 de 1936 así: $600 para los solteros, $1.200 para los casados y $300 por persona a cargo. El hecho de ampliar así las exenciones permitió que muchos contribuyentes dejaran de tener la obligación de pagar el tributo, con importantes efectos redistributivos. Sobre estos aspectos técnicos véase Joaquín Bernal, *op. cit.*, pp. 131-1312.

[15] Montenegro, *op. cit.*, pp. 15-16.

nas. Incluso durante la Segunda Guerra Mundial, cuando la mayor parte de los tributos disminuyeron, el impuesto siguió creciendo cuantitativa y relativamente.

Finalmente, se lograba dotar a la estructura tributaria nacional de la deseable característica de la elasticidad y de una fuente segura y estable de recursos. Debe anotarse también el acierto político de realizar la reforma en la parte ascendente del ciclo económico, lo cual explica parte grande de su éxito inmediato.

Con respecto al aspecto de equidad, los datos del Informe Financiero del Contralor de 1937 son muy dicientes: a pesar de la rápida mejora en la situación económica, el aumento en las exenciones definido por la Ley 63 de 1936 benefició en tal forma a los ciudadanos de menores ingresos, que el número total de contribuyentes en 1937 era inferior al de 1934. Los siguientes índices dan una idea clara del comportamiento del gravamen y su incidencia[16].

Año	No. de contribuyentes	Renta líquida	Recaudo
1934	100	100	100
1935	121	146	214
1936	88	151	637
1937	93	168	765

Se aprecia que un menor número de contribuyentes declaró rentas líquidas crecientes (por la recuperación económica y el control a la evasión) sobre las cuales la progresión de las tarifas, tres años más tarde, los obligó a pagar siete veces el nivel de 1934. Esto muestra el perfeccionamiento de los sistemas de recaudo y fiscalización[17].

Con respecto a las sociedades, debe destacarse que el número de contribuyentes se elevó de 656 en 1934 a 1.095 en 1937, concentrándose el aumento en Antioquia, departamento líder de la industrialización nacional, y en menor cuantía en Caldas, Cundinamarca, Valle y otros. La concentración de las rentas de las sociedades es dramática, especialmente en aquellas con rentas superiores a $600.000, lo cual refleja no sólo un fenómeno real de concentración de capitales, sino también en perfeccionamiento de los sistemas de control y recaudo.

El origen de los recursos por sectores económicos era el siguiente:

Actividad económica	Renta líquida en 1936 (Miles de pesos)	Renta líquida en 1937 (Miles de pesos)
Producción primaria	28.717	32.343
Industrias de transformación	14.826	18.797
Servicios	7.897	8.932
Otras	1.839	1.434

La industria de petróleos explica el 34,6% de las rentas líquidas en 1937 (el 65% de las del sector primario). La combinación de los impuestos a la renta y complementarios le obligaron a pagar el 24% de las rentas que generó, lo que demuestra que era el sector más concentrado y con mayores capitales del país. Esas proporciones son las siguientes para otras industrias: 1) cervezas: 7,6% y 20%, respectivamente; 2) bancos: 6,9% y 15%; 3) cigarros y cigarrillos: 5,7% y 21% (aquí y en cervezas puede observarse un comportamiento de concentración explicado por la enorme importancia de una sola empresa en la industria); 4) hilados y tejidos, 3,8% y 15% (aun no parece ser tan clara en este momento la preponderancia de las dos principales empresas de la industria, Coltejer y Fabricato, a juzgar por estas cifras); 5) empresas y plantas eléctricas, 3,4% y 23%; y 6) oro,

[16] *Informe Financiero del Contralor General*, 1937, pp. 2-23.

[17] Prueba de ello es que en 1934, sobre lo liquidado en el año sólo se pudo recaudar el 84 por ciento; en 1937 se recaudó en el mismo año más del 93 por ciento de la liquidación. *Ibid.*, p. 21. Todos los datos y cuadros que vienen a continuación son tomados de esta misma fuente, pp. 22-27.

12,5% y 12%, explicable básicamente por las exenciones de que gozaba.

En conclusión, se confirman las apreciaciones ya expresadas acerca de la profunda transformación ocurrida en la estructura económica en el lapso de dos décadas, que provocaran un vuelco total en el sistema tributario. La adecuación del Estado a ese desarrollo se sigue claramente en el perfeccionamiento de los sistemas de fiscalización y recaudo. Su progresivo proceso de consolidación se plasma en la decisión política de implementar medidas cada vez más audaces, hasta hacer exitoso un proyecto iniciado en 1918 bajo la tutela de gobiernos conservadores, y darle forma moderna bajo gobiernos liberales, pero que, por encima de consideraciones políticas, era una necesidad adicional. Infortunadamente, un éxito como este no puede constatarse en otras esferas de la estructura tributaria.

3. Los impuestos al consumo

Los impuestos al consumo, cuantitativamente mucho menos importantes, permiten apreciar características muy peculiares de la estructura tributaria, de las finanzas nacionales y de las transferencias intergubernamentales en ese período.

En 1922 se creó el que fue propiamente denominado impuesto al consumo, como un impuesto específico al consumo de cervezas, fósforos y naipes[18]. Aunque su rendimiento era bajo, inferior al 2% de las rentas ordinarias hasta 1927, alrededor suyo hubo una importante discusión, motivada por la Ley 88 de 1923, por la cual se estableció la "Lucha antialcohólica". Se pretendía aumentar el precio de los licores y restringir su venta, a fin de disminuir el consumo de este vicio. Esta ley propuso que, para indemnizar a los departamentos por las pérdidas que sufrieran por la disminución de su principal fuente de ingresos tributarios, el producto del impuesto al consumo les sería transferido en su totalidad a partir de 1928.

En 1927, el Gobierno propuso derogar esta disposición, arguyendo que el aumento de precios casi había compensado la caída en el consumo de licores y que, en cambio, la participación en el impuesto al consumo implicaba una pesada erogación para el Erario. No habiendo aún una disposición clara, inicialmente esa renta pasó a ser propiedad de los departamenots pero la Nación la recuperó por la Ley 88 de 1928 (sin causar pérdidas de recursos ese año). Dispuso una duplicación en la tarifa para la cerveza y acordó que el 50% del producto total del impuesto al consumo sería transferido a los departamentos; el Gobierno se comprometía adicionalmente a indemnizarlos hasta por una cuantía no superior al 50% restante[19].

A partir de 1929, los fiscos subnacionales empezaron a recibir sumas crecientes por este concepto, de casi un millón de pesos en 1929 (aunque sólo se había autorizado transferir las 2/3 partes de ese millón) y $3,5 millones en 1930. Curiosamente, los más beneficiados fueron algunos de los menos afectados por la lucha antialcohólica, v.gr. Antioquia, Valle, Magdalena y Cauca. En 1930 fue necesario arbitrar recursos extraordinarios para cubrir esa transferencia, que constituía una pesada carga en ese momento de estrechez fiscal aguda. Estas

[18] En realidad tiene antecedentes en el Decreto 2089 de 1917, pero éste sólo vino a ser organizado por la Ley 83 de 1922. Aquí se definió que sería cobrado a nivel manufacturero, *Memoria de Hacienda de 1925*, pp. 34-35 y *Memoria de Hacienda de 1930*, p. 30. La tarifa para la cerveza era de 1,5 centavos por botella y no de 6 centavos como afirma la Misión de Finanzas Intergubernamentales, *Finanzas intergubernamentales de Colombia*, Bogotá 1984, p. 224.

[19] Esta reseña y lo que sigue fue tomada de diversos apartes de las *Memorias de Hacienda* de 1925, 1926, 1928, 1930, 1931 y 1932.

circunstancias condujeron a la expedición de la Ley 47 de 1930, por la cual cesaba el pago de la indemnización, y el impuesto a la cerveza pasaría a ser administrado directamente por los departamentos, cuya tarifa fue reducida nuevamente a 1.5 centavos en 1932[20]. Así se ponía fin a esa confusa y conflictiva situación, excepto porque aún en 1931 la Nación estaba realizando pagos por este concepto, con fondos extraordinarios de crédito interno.

La serie de impuestos al consumo del Cuadro No. 2 incluye también otra serie de impuestos que gravan el consumo de bienes que no tenían nada que ver con la discusión anterior. Entre ellos se encuentra uno que alcanzaría bastante dinamismo con el comienzo de la recuperación económica. Es el impuesto al consumo de gasolina, un impuesto específico creado por la Ley 106 de 1927 y que comienza a recaudarse en 1928. Inicialmente su producto tenía como destinación específica la conservación de vías de comunicación, pero luego sería intervenido por los bancos que hicieron préstamos al Gobierno durante la depresión.

Posteriormente, en medio de la Gran Crisis, el Gobierno se vio obligado a crear una serie de impuestos para atender sus gastos y compensar la caída de los ingresos corrientes. Entre ellos se destacan varios impuestos al consumo, en su mayor parte específicos, y que, a juicio del Gobierno, aunque la economía se encontraba quebrantada, no imponían una carga onerosa a la industria y al comercio[21].

Patiño Rosselli critica fuertemente estas medidas, por considerar que ellas agravaban aun más la crisis, al afectar la demanda y el ingreso disponible[22]. Esta crítica parece exagerada, porque si bien las características de los bienes gravados era tal que seguramente la mayor carga la sufragaron los consumidores, su impacto sobre el ingreso disponible no debió ser muy grande. Lo cierto es que después de 1928 y durante los treinta, este conjunto de impuestos al consumo alcanzó participaciones estables alrededor del 5% de las rentas ordinarias y en alguna medida ayudaron a aliviar la situación fiscal. Debe anotarse, eso sí, que como muchos de ellos fueron aplicados a cubrir el servicio de préstamos hechos al Gobierno en el punto más bajo de la depresión, no se tenía fexibilidad para asignar esos recursos libremente a otros gastos prioritarios.

4. Los ferrocarriles y cables de la Nación

En los Cuadros Nos. 2 y 4 se puede apreciar el rápido crecimiento del producto bruto de los ferrocarriles y cables en los años veinte. Con el crecimiento del comercio internacional y la consolidación del mercado interno, la red ferroviaria se extendió a nuevos centros de producción y consumo.

Entre 1923 y 1928 el producto bruto creció en 283%, mientras la carga movilizada aumentó en 110%. Desde finales de 1928 empezarían a caer rápidamente, tocando fondo en 1931-1932, para luego recuperarse en forma lenta y regresar en 1936 a los niveles del último año del auge externo.

De otra parte, el manejo de los ferrocarriles fue la manzana de discordia en los veinte, lo que condujo a la creación del Consejo Nacional de Vías de Comunicación en 1928 y su separación definitiva del presupuesto nacional en 1932, al ser creado el Consejo Administrativo de los Ferrocarriles

---

[20] Patiño R., *op. cit.*, p. 666 y Misión de Finanzas, *loc. cit.*

[21] *Memoria de Hacienda de 1932*, pp. 118-120. Véase el Cuadro No. 2 y Joaquín Bernal, *op. cit.*, pp. 143-145.

[22] Patiño R., *op. cit.*, especialmente capítulos XI y XII.

CUADRO No. 3

INGRESOS EXTRAORDINARIOS DE LA NACION 1923-1938

(Miles de pesos corrientes)

Año	Total extraordinarios	Indemnización americana	Empréstitos	Rentas de la Ley 12 de 1932
1923	10.220	10.220	–	
1924	6.392	5.031	–	
1925	5.278	5.278	–	
1926	5.000	5.000	–	
1927	22.795		22.795	
1928	31.948		31.948	
1929	–		–	
1930	4.993		4.993	
1931	9.986		9.986	
1932	8.790		8.790	
1933	25.692		22.170	1.555
1934	23.946		22.701	1.245
1935	5.130		685	1.310
1936	3.717		1.050	1.354
1937	8.186		2.991	2.486
1938	6.746			

Fuente: Informes Financieros del Contralor General, 1923-1938.

Nacionales por la Ley 29 de 1931. Este asumía personería jurídica independiente para operar con criterios de rentabilidad, como empresa pública vigilada por el Gobierno y control de sus cuentas por parte de la Contraloría. El Consejo se comprometía a depositar el producto neto de sus operaciones en la Tesorería, una vez descontados sus gastos y la consolidación de ciertas reservas contables que pretendían darle estabilidad financiera a la empresa.

Los Cuadros permiten apreciar que, durante mucho tiempo, el producto de los ferrocarriles era la segunda renta en importancia para la Nación, pero sólo si se considera el producto bruto, ya que si el cálculo se hace con el producto neto, su participación caería a niveles inferiores a la de salinas y apenas sería ligeramente superior al entonces precario impuesto a la renta (hasta 1929). Aunque por muchas razones fue bien ponderada la labor del Consejo, las cifras no parecen indicar un mejoramiento sustancial en la rentabilidad de los ferrocarriles, si bien en los años de normalidad después de 1934 regresó a niveles similares a los del auge de 1925 a 1927.

Una de las razones por las que más se criticó su manejo tuvo relación con la política tarifaria. Se adujo que era rígida, que no permitía la amortización de los enormes capitales allí invertidos y que no consultaba otro tipo de criterios para definir una estructura de tarifas adecuada. Algunos comentarios posteriores y algunos cálculos muy generales y vagos[23] parecen indicar que la gestión del Consejo Administrativo de los Ferrocarriles Nacionales sí le dio mayor elasticidad al manejo general de la política tarifaria, dejando algún pequeño margen de utilidades.

5. Otros ingresos de la Nación

Como se ha venido observando, los bienes y servicios nacionales jugaron un papel muy importante dentro de la estructura de ingresos del sector central. Entre ellos, ocupa un lugar preponderante la renta de salinas, una de las principales a lo largo del siglo XIX y casi hasta mediados del siglo XX.

Como en el caso de la mayor parte de los impuestos que se han reseñado, el producto de las salinas era altamente inelástico al comportamiento general de la economía, por tratarse de un bien de consumo básico. Como puede observarse en el Cuadro No. 2, los grandes ciclos de auge, crisis y recuperación poco afectaron su rendimiento absoluto, pero sí su participación en el total de ingresos nacionales, relativamente bajo durante el auge del sector externo (entre un 4% y un 5%), pero importante durante la crisis (hasta el 8%).

[23] *Revista del Banco de la República,* 1929-1932 (varios números) y Joaquín Bernal, pp. 149-150, basado en el Cuadro No. 4.

Sin duda, este último hecho, su estabilidad, así como el control administrativo sobre la producción estatal de sal, fueron factores considerados altamente deseables para convertir a esta renta casi en el eje central de la política financiera anti-depresiva, una vez el Emisor abandonó su conducta ortodoxa de los años veinte. Como se verá más adelante, a fines de 1931 se firmó un contrato entre el Banco de la República y el Gobierno, por el cual se ampliaba sustancialmente su cupo de endeudamiento en ese Banco y a cambio se entregaba la administración y el producto de las salinas al acreedor. Este importante contrato, que marca uno de los primeros pasos en el abandono del manejo ortodoxo de la crisis, se llamó por tal razón "Concesión Salinas". Luego vendrían otros préstamos que serían respaldados también por esta renta.

Los años 1931 y 1932 son también interesantes en aspectos relativos a la tributación. Como decía el ministro Esteban Jaramillo, junto a las medidas concernientes al control del sector externo y monetario ("patrón oro controlado"), al abandono de la ortodoxia en materia financiera y crediticia y al apoyo de la defensa nacional con base en recursos extraordinarios, fueron tomadas diversas medidas de creación de nuevos tributos y ampliación de la base tributaria. Con ello se buscaba combinar esas formas de financiación de manera tal que, a través de los préstamos se obtuvieran los recursos inmediatos necesarios y que los impuestos, en un horizonte de tiempo más amplio, aportaran los fondos necesarios para cubrir las sumas prestadas[24].

Entre esas medidas se destaca la reforma al impuesto de timbre y papel sellado, por la cual se aumentaba su tarifa y se ampliaba su base, extendiéndola a nuevas transacciones que antes no estaban afectadas por el gravamen. Esto condujo prácticamente a la duplicación de su producto entre 1931 y 1932 y a que mantuviese participaciones cercanas o superiores al 5% de las rentas ordinarias nacionales a lo largo de los treinta (véase el Cuadro No. 2). También fueron creados un impuesto a la exportación de banano, a las primas de seguros, a los giros al exterior y un gravamen nacional de registro[25].

Las necesidades fiscales siguieron aumentando y se agravaron con motivo de la invasión peruana a Leticia. En el segundo semestre de 1932, el Gobierno contrató un empréstito adicional de $10 millones, denominado "Empréstito Patriótico" y autorizado por la Ley 12 de ese año. Esta misma ley creó una serie de impuestos para atender el servicio del empréstito: un impuesto del 10% por cada boleta de espectáculos públicos y de apuestas, otro del 5% sobre billetes de rifas y uno del 10% por billetes de lotería, un impuesto adicional del 10% sobre giros destinados a residentes al exterior y un impuesto de 50 centavos por cada aparato telefónico de uso particular. Sobre este paquete se dijo que fue tan bien implementado que no afectaba el consumo ni las industrias o al comercio, y que su producto fue incluso superior al esperado para cubrir el servicio normal del empréstito (véase el Cuadro No. 3).

Pero los fondos de este empréstito resultaron insuficientes para cubrir los gastos de la defensa, por lo que fue necesario contratar con la misma entidad otro de $5 millones, el cual debía ser cubierto con un nuevo impuesto directo denominado "cuota militar" que, por razones legales, no se contabilizó dentro de las operaciones presupuestales y no aparece como un ingreso corriente de la Nación. Este interesante im-

[24] En el inmediato plazo, muchas eran las necesidades y pocas las capacidades de una economía quebrantada y con un sistema tributario tan inelástico, en el cual aun pesaban excesivamente los impuestos indirectos, *Memoria de Hacienda de 1934*, p. 63.

[25] "Memoria de Hacienda de 1932", *loc. cit.*

CUADRO No. 4

FERROCARRILES NACIONALES:
PRODUCTO BRUTO, CARGA MOVILIZADA Y TARIFAS PROMEDIO
1923-1938

Año	(1) Producto bruto[a] (miles de pesos corrientes)	(2) Gastos[a] (miles de pesos corrientes)	(3) Carga movilizada[b] (miles de ton.)	(4) Tarifas promedio nominales ($/ton.) (1) ÷ (3)	Tarifas prom. a pesos constantes de 1935[c]
1923	2.978	2.003	1.582	1.88	1.83
1924	4.119	2.153	1.820	2.26	2.04
1925	5.368	2.912	2.101	2.55	2.25
1926	8.026	5.178	2.650	3.03	2.27
1927	9.653	7.988	3.068	3.15	2.52
1928	11.429	10.012	3.315	3.45	2.75
1929	11.230	9.116	3.134	3.58	2.86
1930	8.163	6.119	2.197	3.72	3.75
1931	6.852	4.949	1.917	3.57	4.16
1932	5.944	3.822	2.128	2.79	4.24
1933	6.806	4.741	2.340	2.91	4.21
1934	8.779	7.483	2.836	3.09	3.22
1935	10.454	8.380	3.076	3.40	3.40
1936	11.939	9.236	3.320	3.60	3.40
1937	11.972	9.703	3.377	3.54	3.23
1938	12.913	10.776	3.349	3.74	3.04

[a] Fuente: Informe Financiero del Contralor General de 1938.

[b] Fuente: Alfonso Patiño R., *op. cit.*, p. 705.

[c] Deflactado del índice de precios al por mayor. Cuatro grandes ciudades.

Fuente: Ocampo y Montenegro, *op. cit.*, y cálculos del autor.

puesto gozaba de características que la teoría considera ideales: era un impuesto proporcional sobre el capital (consultaba capacidad de pago individual), que se cobraba una sola vez, con una tarifa del 0.5%, a quienes no prestaran el servicio militar (pagaban así una compensación al país por no hacerlo). Esta especie de "lump sum tax" no crea desplazamientos y es bastante equitativo. Fue, además, uno de los éxitos financieros más extraordinarios del ministro Jaramillo puesto que el cálculo fue casi perfecto y el resultado inmediato[26]:

Año	Recaudo de la cuota militar (Miles de pesos corrientes)
1932/33	3.866
1934	642
1935	237
1936	128
1937	82
1938	41
Total hasta 1938	4.996

Posteriormente vendrían más empréstitos, con este y otros propósitos, y para atender a su servicio se utilizaron recursos tales como la acuñación de monedas, la venta de oro físico, la utilización de antiguas rentas para cubrir su servicio, etc., según veremos más adelante al evaluar los

[26] *Memoria de Hacienda de 1934,* pp. 57, 66 y 67. Las cifras de recaudo provienen del *Informe del Contralor de 1938.*

resultados y costos del manejo de la deuda pública interna.

B. El manejo de la deuda pública frente a los ciclos de prosperidad, crisis y recuperación

1. La deuda externa

En el siglo XIX, Colombia era uno de los países con niveles más bajos de deuda externa per-cápita del mundo, a pesar de lo cual el incumplimiento de sus deberes como deudor fue práctica frecuente. La imagen frente a los prestamistas era desastrosa hasta comienzos de los años veinte, cuando las condiciones cambiaron radicalmente. Los siguientes factores contribuyeron a cambiar dicha imagen: el crecimiento de las exportaciones, el arreglo diplomático con los Estados Unidos y el pago de la Indemnización por la separación de Panamá, las Reformas Kemmerer de 1923 y el interés norteamericano por explotar nuestros recursos naturales, especialmente el petróleo. Sería a partir de 1924-25 que el país empezaría a recibir un significativo influjo de capitales extranjeros de largo plazo, en su mayor parte de procedencia norteamericana[27]

Bajo condiciones muy flexibles de contratación y con poca exigencia de garantía, el primer paso en la contratación de empréstitos externos lo dio el municipio de Bogotá en 1924 (antes de ese año ninguna entidad diferente a la Nación tenía deudas vigentes con el exterior), siendo seguido por otros en 1925 y acelerándose dramáticamente en 1926-28 para todas las entidades. Si bien fueron contratados con el objetivo básico (¿o el pretexto?) de invertirlos en obras públicas, fue común su utilización para toda suerte de gastos ordinarios y superfluos, especialmente por parte de los departamentos, municipios y bancos.

En cuanto a la Nación, ya en 1926 el entonces ministro de Hacienda enfatiza la necesidad que tenía de adquirir capital extranjero para continuar las obras de que trata la Ley 102 de 1922, iniciadas con los fondos de la Indemnización Americana (de la cual $19 millones se habían dirigido a obras públicas), buscando especialmente el desarrollo de las vías de comunicación y el fomento de la agricultura (en lo cual jugaba un papel primerísimo el recién creado Banco Agrícola Hipotecario). Granjeándose el apoyo para esta iniciativa, el ministro mostraba que los excedentes fiscales de años anteriores estaban dejando fondos para un rápido pago de la deuda pública vigente, la cual sólo representaba una tercera parte del presupuesto y una cuarta parte de las exportaciones y había disminuido en casi un 40% entre 1922 y 1925. Con base en estas apreciaciones se firma en junio de 1927 un contrato con la casa Hallgarten & Co. y Kissel Kinnicut & Co. para adquirir un empréstito de US$25 millones[28]. En 1928 vendría otro por US$35 millones, con las mismas condiciones de intereses nominales del 6%, fondo de amortización del 1% anual, plazos de pago de 34 años y como garantía... "La sola responsabilidad del Estado".

Los problemas asociados al manejo de la deuda externa fueron creciendo de tal forma que, en 1928, el Gobierno se vio obligado a expedir la Ley 6a., por la cual se reglamentaba la contratación de empréstitos por parte de las entidades subnacionales

---

[27] Basado especialmente en Echavarría, Juan José, "La deuda externa colombiana durante los años 20 y 30. Algunas enseñanzas para el presente", *Coyuntura Económica*, Vol. XII, No. 2, FEDESARROLLO, Bogotá, julio 1982, pp. 84-86 y sección B. Las compañías más pequeñas, que por ser más arriesgadas e imprudentes sacaron de ciertos mercados a las más grandes, fueron las que más fondos prestaron a Colombia.

[28] Véase al respecto la *Memoria de Hacienda de 1926*, pp. 6-7 y 15 y *Memoria de Hacienda de 1927*, p. 16.

y establecía la posibilidad de veto presidencial, si éste consideraba que sus condiciones resultaban lesivas para el servicio público y/o llevaran el servicio total de la deuda a niveles superiores al 20% de los ingresos ordinarios de esas entidades. Además, se hacían arreglos para conformar el Consejo Nacional de Vías de Comunicación[29]. Infortunadamente, esos intentos de control fueron implementados tardíamente.

En efecto, factores tales como la restrictiva política monetaria aplicada por el Federal Reserve System a partir de julio de 1928, que buscaba frenar la peligrosa orgía especulativa en Wall Street, y los problemas en las negociaciones petrolíferas, entre otros[30], afectaron profundamente el crédito externo colombiano. Así, desde la segunda mitad de 1928 prácticamente se le cerraron al país las puertas del mercado financiero internacional. Pero antes de analizar estos problemas, es necesario responder dos preguntas básicas sobre el período 1924-1928: en primer lugar, ¿cuál fue el monto de los empréstitos contratados y cuánto ingresó efectivamente al país? En segundo lugar, ¿cuál fue su carga para el Erario?

Haciendo uso de fuentes nacionales, en el Cuadro No. 5, se ha intentado cuantificar únicamente el monto de los empréstitos de largo plazo contratados por diversas entidades entre 1924 y 1929, que explican la casi totalidad de los fondos de deuda externa ingresados al país en ese período. Aquí se corrobora una serie de afirmaciones hechas en páginas anteriores de este trabajo y en escritos de la época, como las siguientes. En primer lugar, la cantidad contratada fue excesiva en relación con la capacidad institucional para manejarla, especialmente por parte de departamentos y municipios, que contrataron la mitad de los empréstitos. En segundo lugar, el cuadro muestra también que, a pesar de que el monto contratado fue casi de $210 millones, ingresaron efectivamente al país recursos por valor de $184 millones. La diferencia se explica por los descuentos iniciales, que no eran otra cosa que una prima de riesgo, compensatoria de la falta de garantías exigidas y que encarecía sustancialmente el costo real de la deuda. Allí también puede observarse que las condiciones de contratación fueron más desventajosas para los departamentos y el Banco Agrícola Hipotecario, y aun más para los municipios, que para la Nación. Por supuesto aquellos, junto a los bancos privados, serían los primeros en solicitar la moratoria en la deuda externa, ante los sucesos de 1929.

Echavarría afirma que en realidad nadie sabía a cuánto ascendía el monto de la deuda, su relación con las exportaciones o con los ingresos fiscales y la carga que realmente imponían sobre nuestra economía. Por tal razón, intenta reconstruir los saldos y la carga del servicio con base en fuentes inglesas y norteamericanas y con algunos supuestos simplificadores. No se construirá aquí este esfuerzo pero vale anotar que sus cálculos lo llevan a las siguientes interesantes relaciones: para la Nación, el saldo de la deuda representaba un 5,03% del PIB en el período 1925-1928, un 38,9% de las exportaciones, un 87% de las reservas internacionales y un 97% de los ingresos fiscales; para todas las entidades prestamistas, esas mismas relaciones porcentuales aumentan, respectivamente, a 12,9%, 99,4%, 222.1% y 244.2%[31]. Y si estas proporciones no asom-

[29] *Memoria de Hacienda de 1928* y *1929* y Echavarría, *op. cit.*, p. 10.

[30] Patiño, R., *op. cit.*, pp. 125-144. Echavarría, *op. cit.*, Parte 2, enfatiza fundamentalmente en los problemas petroleros, mostrando una serie de "coincidencias" sospechosas, a partir de 1928, entre negociaciones petroleras y negociaciones de deuda pública.

[31] *Ibid.*, Cuadros 1.1, A-1 y 1-2. Estos cálculos descansan sobre supuestos razonables, aunque hay algunos de ellos un poco fuertes. Las cifras parecen un poco elevadas en relación con aquellas escasas y poco confiables de la Con-

CUADRO No. 5

MONTO Y CONDICIONES DE CONTRATACION DE EMPRESTITOS DE LARGO PLAZO, 1924-1929[1]

Entidad			Interés nominal promedio[2]	Valor de las emisiones nominales (Miles de pesos corrientes)	Monto efectivo[3] que ingresó al país (Miles de pesos corrientes)
La Nación					
(Deuda inglesa hasta 1920)				(£5.278)	(n.d.)
Empréstitos de 1927 y 1928			6	60.000	54.905
Departamentos					
Antioquia	(1925-1929)		7	32.350	28.812.2
Caldas	(1926-1927)		7.47	10.200	8.610
Cundinamarca	(1928)		6.5	12.000	10.560
Santander	(1928)		7	2.000	1.773.2
Tolima	(1927)		7	2.500	2.212.5
Valle	(1926-1928)		7.24	8.500	7.467.5
Municipios					
Bogotá	(1924-1927)		7.53	8.700	7.545
Barranquilla	(1925-1930)		8	2.500	2.190
Cali	(1927-1928)		7	2.635	2.266.1
Medellín	(1926-1928)		6.62	12.000	8.910
Bancos					
Banco Agrícola Hipot. (en US$)		(1926/28)	6.38	16.000	14.177
Banco Agrícola Hipot. (en £)		(1929)	6.5	6.000	5.340
Banco de Colombia		(1927-1928)	7	3.050	2.712.9
Bco. Hipotec. de Bogotá (en US$)		(1927)	7	6.000	5.302.5
Bco. Hipotec. de Bogotá (en £)		(1928/29)	7	11.000	9.805
Banco Hipotecario de Colombia		(1926-1927)	6.85	13.064	11.468.2
TOTALES				$208.499	$184.057.2

[1] Salvo que se especifique lo contrario, son contratados en dólares de los Estados Unidos.

[2] Promedio ponderado.

[3] Al valor nominal de la Emisión se le dedujo el descuento inicial y se hizo la conversión a pesos según la cotización de $5 por libra y dólares a la par.

[4] Es un conjunto de seis empréstitos ingleses (1896, 1906, 1911, 1916 y 1920), cuyo saldo en circulación en 1930 era tan sólo de £1964.

Fuente: Memoria de Hacienda de 1930.

bran inicialmente al lector, en realidad sí eran exageradas si se considera la inestabilidad y volatilidad del capital financiero y la dependencia fiscal y cambiaria que tenía el país del comportamiento cafetero. Estos problemas se verían con claridad a fines de 1928 y de allí que para el período de 1929-1933 cada una de esas relaciones aumente tres o más veces.

En este trabajo se ha reconstruido el saldo de la deuda de la Nación al término de

traloría. La verdad sobre los saldos y servicios de la deuda es aún hoy en día un misterio.

cada año y el valor nominal de las amortizaciones (véase Cuadro No. 6), que no coinciden exactamente con su costo fiscal tal como serían anotados en los gastos que pasan por el presupuesto, en razón de las tremendas fluctuaciones en la cotización de los bonos en los mercados extranjeros. Los resultados que allí se observan hasta 1928 están explicados por comentarios hechos en páginas precedentes.

El fracaso en la búsqueda de empréstitos de largo plazo en 1929, cuando se tenía prevista la contratación de uno por valor de US$36 millones, trajo consigo una serie de desajustes fiscales, agravados aun más con la caída en el precio externo del café desde mediados de 1928 (en 1932 se cotizaba a la mitad del precio promedio de 1928 y seguiría disminuyendo aún más). El Gobierno se lanzó entonces a la búsqueda de empréstitos bancarios de corto plazo a fin de mejorar la situación fiscal, la posición de reservas y la continuación de las obras públicas, casi suspendidas por falta de fondos. A fines de 1928 se consiguió un préstamo de corto plazo de $2 millones para el Banco Agrícola Hipotecario y otros $3 millones para gastos del Gobierno en 1929. Pero lo cierto es que hasta finales de 1931 no existía verdadera conciencia de la gravedad de la crisis mundial y se confiaba en que el mejoramiento en la situación fiscal, vía la austeridad en los gastos (especialmente la adopción de un plan estrecho de obras públicas prioritarias), el estricto cumplimiento del servicio de la deuda y la solución a otros problemas que habían deteriorado nuestra imagen en el exterior, como el manejo de negociaciones petroleras, harían que viniesen "...días más propicios para nuestro crédito en el exterior"[32].

CUADRO No. 6

MOVIMIENTO DE LA DEUDA PUBLICA EXTERNA DE LA NACION

(Miles de pesos corrientes)

	De largo plazo		De corto plazo	
Año	Amortizaciones	Saldo al final del año	Amortizaciones	Saldo al final del año
1923	2.161	21.970		
1924	2.676	19.294		
1925	2.071	17.233		
1926	2.722	14.501		
1927	2.243	37.257		
1928	1.750	70.507		
1929	2.158	68.348	n.d.	3.000
1930	2.197	66.151	n.d.	822
1931	2.646	63.504		17.644
1932	658	62.847		17.678

En el fondo, el problema hasta finales de 1931 fue el deseo del país de permanecer bajo el patrón oro, que tantos beneficios en términos de estabilidad monetaria y cambiaria había traído al país, además de la confianza en el pronto restablecimiento de la deuda de largo plazo. Por tal razón, el Gobierno redujo fuertemente sus gastos entre 1929 y 1931 y pretendió solucionar sus problemas fiscales por esta vía y con la contratación de préstamos de corto plazo[33]. Aprovechando su buena imagen en el exterior, Olaya Herrera, recién elegido Presidente, hizo arreglos con un pool de bancos extranjeros para contratar un em-

[32] *Memoria de Hacienda de 1931*, p. 9. Los datos y comentarios se basan en las Memorias de 1930 y 1932. Es curioso anotar que aunque en años anteriores se negaba cualquier vinculación entre las negociaciones petrolíferas y la deuda externa, en 1931 se cita la expedición de la Ley de Hidrocarburos como factor básico para la restitución de nuestro crédito.

[33] Ocampo y Montenegro, *op. cit.*, pp. 57-61. En tales circunstancias, el Emisor no debía financiar el déficit ni permitir expansión secundaria del dinero, pues se pensaba que si así lo hiciera, la creciente liquidez presionaría la producción nacional. No pudiendo ésta responder en el corto plazo, se desviaría hacia el exterior, empeorando aun más la situación del sector externo y la estabilidad de la moneda.

préstito de corto plazo de US$20 millones. En 1930 ingresaron US$8,822 millones por este concepto y en 1931 ingresaron US$8 millones adicionales. El objetivo era consolidar esa deuda en una de largo plazo y por ello se dieron sucesivas prórrogas a los vencimientos de los plazos de pagos. Los fondos se destinaron fundamentalmente al pago de la deuda externa, pero obviamente resultaban insuficientes para tal propósito, pues su costo en ese momento puede ser calculado en una cifra anual cercana a los $19 millones. A mediados de 1931 se suspendieron los giros para su pago y poco más tarde el Gobierno se declaró en incapacidad de pagar esta exigencia inmediata[34].

En efecto, a finales de 1931 las reservas de oro del país eran tan sólo de $13 millones y la estabilidad monetaria y la solidez del Banco Central estaban en peligro. Así tan solo la crisis de la libra esterlina, en septiembre, convencería a las autoridades para abandonar la ortodoxia en el manejo de la política económica. Si a ello se añaden las necesidades fiscales y cambiaris impuestas por la Guerra con el Perú y la tremenda oposición a la continuación del pago de la deuda externa por parte de amplios sectores parlamentarios y de la opinión pública en general, se entiende por qué tuvo que declararse la moratoria en el pago de la deuda externa.

El primer paso en esa dirección fue tomado en noviembre de 1931, cuando se decidió por las solicitudes de divisas para pago de la deuda externa departamental y municipal, pero se les obligaba a depositar los fondos correspondientes en moneda colombiana (en instituciones bancarias) y sobre ellos se emitiría "scrips" del 6%, que la Nación se encargaría de redimir cuando las condiciones mejoraran. En abril siguiente los departamentos se negaron a aceptar ese acuerdo[35].

Por su parte, la Nación suspendió los pagos de amortización pero se comprometió a seguir atendiendo el pago de sus intereses durante 1932[36].

En 1933 decidió pagar en efectivo sólo la tercera parte de los intereses de la deuda nacional y del Banco Agrícola Hipotecario (el resto sería cubierto con un "scrip" amortizable en cuatro años, que no devengaría interés). Por fin, en 1934 se suspenden definitivamente los pagos y los intereses del "scrip" de 1934 (que implicaban aun gastos cercanos al medio millón de dólares, según Contraloría). En la decisión de abandonar finalmente el pago de la deuda externa y empezar a exigir un arreglo bajo condiciones menos gravosas,

"... jugó un papel muy importante la política del "buen vecino" del Presidente Roosevelt, que disipó cualquier duda acerca de los efectos desfavorables que tendría una suspensión de pagos ante el Gobierno norteamericano y veía con buenos ojos la renegociación de las deudas externas de Latinoamérica" [37].

La moratoria produjo un alivio en la situación fiscal, cuya cuantificación es difícil de lograr con cifras confiables, pero al menos con alguna certeza se puede señalar que

---

[34] *Ibid.*, p. 57. Este cálculo es similar al del ministro de Hacienda en 1929, de $19,5 millones, pero superior al de Echavarría, *Loc. cit.*, de $16,5 millones.

[35] Porque poco antes el Gobierno había acordado con los acreedores y tenedores de bonos la moratoria de la deuda subnacional, *ibid.*, pp. 66-67 y *Memoria de Hacienda de 1934*, pp. 74-75.

[36] *Informe Financiero del Contralor, 1932,* p. XXII. Los solos pagos de intereses este año alcanzaron la cifra de $5 millones, el 11 por ciento de los gastos totales de la Nación.

[37] Lleras Restrepo, Carlos, "Crónica de mi propia vida", *Nueva Frontera*, No. 244, agosto de 1979. Citado por Ocampo y Montenegro, *loc. cit.*, El pago de la deuda sólo sería reanudado en el Gobierno de Santos, con intereses del 3 por ciento y no del 6 por ciento.

el servicio de la deuda externa representaba un 7% de los gastos totales de la Nación en 1929, un 9,2% en 1930, un 10,7% en 1931 y un 11,1% en 1932[38]. De esta manera la moratoria representaba un ahorro importante en los escasos recursos fiscales y daba flexibilidad al manejo presupuestal. La moratoria también tendría un poco que ver con la recuperación de las reservas internacionales, que se estabilizaron en un nivel cercano a los $16 millones hasta 1935.

En síntesis, estos son los temas centrales de discusión en lo que se refiere al manejo de la deuda pública en el período de estudio. Pero es conveniente llamar la atención sobre el hecho de que después de 1932 aun ingresaron al país algunos pocos recursos por concepto de deuda externa de corto plazo, que tienen en común su calidad de empréstitos otorgados por firmas privadas, para la construcción de obras que administran ellas mismas o asociadas suyas y que el monto total de los dólares que efectivamente ingresaron al país por este concepto no pasa de US$1,5 millones hasta 1938.

Pero si después de 1931 no se encuentra en la deuda externa una fuente de financiación del déficit fiscal, ¿cuál fue entonces la fuente de recursos para cubrirlo? En el punto siguiente se aborda este problema y otros asociados al manejo de la deuda interna.

2. El manejo de la deuda interna

Es interesante estudiar el comportamiento de la deuda interna en contraposición con el de la deuda externa, porque, como se verá más adelante, en algunos períodos claramente identificables aquellos se movían en dirección contraria. En especial se observará que a principios de los veinte se realizaron esfuerzos por mejorar la situación de la deuda interna, con algunos logros importantes en su reducción. En cambio, a partir de 1929 y sobre todo, desde 1932, se hizo un uso extendido (y con un mejor manejo financiero) de la deuda interna, para financiar el creciente déficit de la Nación, cuando las fuentes externas de recursos eran ya casi inexistentes.

En efecto, con base en las recomendaciones de la primera Misión Kemmerer, a partir de 1924 se redujo el saldo de la deuda interna (Cuadro No. 7) y la variedad de papeles en circulación (y de tasas de interés). Gracias al reordenamiento institucional y al buen estado de las finanzas nacionales hasta 1927, fue posible aminorar la deuda en un 50% entre 1923 y 1927[39].

A partir de entonces vuelven los problemas. Primero las obras públicas, cuya carga fiscal fue cubierta con empréstitos externos de largo plazo. Pero, a partir de 1928 se añaden los desórdenes originados en las subvenciones a los departamentos por la lucha antialcohólica y por la construcción de sus obras públicas, que obligaron al Gobierno a arbitrar recursos extraordinarios para cubrir las transferencias.

Empieza luego a operarse un cambio claro en la fuente de recursos extraordinarios nacionales, ante el cierre del mercado internacional de capitales. En 1930 y 1931 son emitidos diversos documentos de deuda pública interna (Pagarés del Tesoro y

---

38 "Relación de gastos presupuestales", *Informes del Contralor*, 1929-1932. Sólo para estos años se logró consolidar esa información, que aparece totalmente desagregada. Pero en el Informe de 1936 se anota que en ese año se adeudaba $13,6 millones de intereses vencidos y no pagados y que la reanudación del pago en ese año hubiera costado de $9 a $11 millones adicionales. p. 37.

39 El servicio de la deuda interna representó un 3,4 por ciento de los gastos totales en 1929 y un 6,5 por ciento en 1930, muy inferior al de la deuda externa. Los datos aquí presentados se basan en los Informes Financieros del Contralor General, año a año. El tema se encuentra tratado con mayor detalle en Joaquín Bernal, *op. cit.*, sección 3.2.2.

FEDESARROLLO BIBLIOTECA

CUADRO No. 7

MOVIMIENTO DE LA DEUDA INTERNA 1923-1938[1]

(Miles de pesos corrientes)

Año	Emisiones	Amortizaciones	Saldos al final de cada año
1923	4.033	3.034	17.764
1924	184	3.374	14.574
1925	558	3.651	11.431
1926	172	2.103	9.545
1927	182	1.213	8.514
1928	4.404	1.227	11.691
1929	3.988	1.130	14.549
1930	8.336	1.972	20.913
1931	4.086	1.657	23.342
1932	13.304	1.283	35.342
1933	n.d.	n.d.	43.646
1934	17.056	6.450	54.253
1935	1.036	3.656	51.633
1936	713	3.152	49.194
1937	276	4.313	45.157
1938	11.776	7.976	51.187

[1] Excluye deuda bancaria y deudas con los departamentos.

Fuente: *Informe Financiero de la Contraloría General,* 1932-1938.

"Bonos Ferroviarios") para cubrir aquellas subvenciones. También en 1930 se inicia en forma tímida el crecimiento de la deuda con el Banco de la República, al acordarse un empréstito a la Nación por $4 millones, pero el manejo ortodoxo de la política económica impedía que aquel entrara a cubrir el déficit en forma decidida.

La evolución de la Crisis Mundial, la magnitud de la Crisis Fiscal, el déficit creciente y el retraso en los pagos de Tesorería, obligarían a abandonar a finales de 1931 el manejo ortodoxo de la política económica en general y particularmente de la política fiscal. Con el control de cambios, establecido en septiembre de 1931, fue posible superar la cautela en las operaciones de crédito del Emisor con el Gobierno. En octubre de 1931 le otorga un crédito de $5 millones para el pago de servicios de Tesorería, fundación de la Caja de Crédito Agrario, aporte de la Caja Colombiana de Ahorros y otros gastos, el cual debía ser amortizado con el impuesto al consumo de gasolina y con los dividendos del Gobierno en el Banco[40].

Pero el gran remezón viene poco después. El cupo de crédito fue ampliado sustancialmente en diciembre 12, cuando se firma el contrato por medio del cual aquel cede al Banco la explotación de las salinas terrestres de Zipaquirá, Nemocón, Tausa y Sesquilé (conocido como "Concesión Salinas"), y éste empieza a otorgarle importantes avances sobre dicha concesión: el saldo de este préstamo el 31 de diciembre de 1931 era de $9 millones y a mediados de 1932 alcanzaría de $16,7 millones[41]. Es importante anotar que su amortización, con base en los productos netos de las salinas, debía comenzar 40 meses después y los intereses eran sólo del 3%. Sin embargo, en 1935 el Gobierno obtendría una prórroga en el pago de la amortización, la cual se iniciaría en 1936 solamente con el 50% de los productos netos de las salinas, lo cual aseguró, por más tiempo, una libre utilización de los fondos de esa importante fuente de recursos fiscales.

Este recurso permitió que los gastos no cayeran tanto como los ingresos corrientes, en 1931 y 1932, y que fuera posible reactivar los casi paralizados trabajos de obras públicas, así como efectuar aportes a entidades descentralizadas y departamentos, pero ello será objeto de atención en otra parte. Otro efecto de gran importancia fue

[40] *Memoria de Hacienda de 1934,* p. 39.

[41] Si bien el contrato se había firmado por avances hasta $15,5 millones, su saldo disminuiría un poco después, con base en amortizaciones parciales de fondos no provenientes de salinas. *Informe del Contralor, 1932,* p. XVIII.

que, por esta vía, se logró una ampliación de la base monetaria del orden del 23% en 1932. Y aunque vendrán luego nuevas operaciones, es justo apuntar que "la rápida expansión del crédito al Gobierno Nacional comenzó mucho antes del conflicto con el Perú"[42].

El efecto básico de la Guerra con el Perú no fue entonces el de iniciar la expansión monetaria y fiscal, sino acelerar la recuperación del gasto público. Sus efectos sobre la deuda pública pueden resumirse así: La Ley 12 de 1932 autorizó un empréstito al Gobierno hasta por $10 millones, en forma de anticipo de las rentas que creó esa misma ley (a las cuales se ha hecho referencia más atrás), por medio de la emisión de "Bonos del Empréstito Patriótico", del 4% de interés. Como los fondos resultaron insuficientes, en febrero de 1933 el Banco otorgó un nuevo crédito por valor de $5 millones, al 3% de interés, que se amortizaría con el producto del impuesto directo denominado "Cuota Militar". En febrero de 1934, el Banco Agrícola Hipotecario y la Caja Colombiana de Ahorro hicieron al Gobierno un préstamo por $1,5 millones al 3% y luego un grupo de bancos le hizo otro préstamo por $4 millones destinado a la adquisición de dos navíos destructores. Para cubrir ese crédito se utilizaría el 50% de la renta de gasolina, quedando ésta intervenida por los acreedores. En marzo de 1934 el Banco de la República haría un nuevo crédito de $8 millones para la adquisición de material de guerra, sin intereses, y amortizable con $3 millones de acuñación de monedas de plata, $1,5 millones con el producto de las salinas terrestres y el resto con la venta de oro físico.

Pero, además de estos empréstitos bancarios, el Gobierno recibió importantes recursos extraordinarios por la emisión de otros documentos de deuda pública consolidada, con propósitos como la cancelación de deudas a ferrocarriles, el pago de la prima del 10% a los exportadores de café (contrapartida a la no aprobación de su solicitud de mayor alza del cambio oficial en 1932 y 1933) y, de especial importancia, una serie de operaciones dirigidas a dar arreglo al grave problema de las deudas privadas.

Este trascendental aspecto de la política crediticia ameritará un estudio más detallado en la siguiente sección, porque refleja un perfeccionamiento de los instrumentos de intervención del Estado en la economía. Por el momento solamente se destacan algunas ideas centrales. Las medidas tomadas fueron parte de un paquete dirigido a disminuir el peso de las deudas privadas, del cual formaron parte la creación de instituciones como la Caja Agraria, el Banco Central Hipotecario y la Corporación Colombiana de Crédito, con aportes oficiales y el apoyo directo del Banco de la República. Tres decretos de principios de 1933 buscaban reducir el peso de las deudas privadas, limitando los tipos de interés al 7% para el crédito hipotecario, 9% para el bancario y 10% y 12% para particulares con y sin garantías, respectivamente, todo ello so pena de ser gravados tributariamente con el 100% sobre los excesos. Además, se ampliaron los plazos para pagar las deudas y se disminuyó su peso con medidas tales como el pago de deudas hipotecarias con cédulas hipotecarias, hasta por la mitad del monto de aquella, y con bonos de deuda pública (emitidos con descuento del 50%) para las deudas comerciales. Además, se acordó con los bancos Agrícola Hipotecario e Hipotecarios de Bogotá y de Colombia que reducirían, desde mediados de 1933, un 40% del capital de sus deudas.

Por su parte, como contrapartida al cumplimiento de todas esas medidas por

[42] Ocampo y Montenegro, *op. cit.*, p. 64, criticando a Torres García, *Historia de la moneda en Colombia*, Medellín, Biblioteca de las Ciencias Sociales — FAES, 1980. Véase también las *Memorias de Hacienda de 1933* y *1934.*

parte de los bancos, el Banco de la República definió una política de mayor libertad crediticia, de apoyo a sus bancos afiliados y de participación activa en el "mercado de valores", reforzando las gestiones del Gobierno en las cuales:

"...los créditos hipotecarios fueron los más favorecidos en los arreglos que acordaron los bancos y el Gobierno, ya que se consideraba que era en ese caso donde la deflación había afectado más a los deudores. Fue también uno de los terrenos donde se concentró la presión de la Federación Nacional de Cafeteros"[43].

Y aunque el año 1934 está inicialmente marcado por los mismos elementos que se han reseñado en materia de crédito interno, particularmente los relativos a arreglos de deudas comerciales y gastos relacionados con la Guerra con el Perú (ya terminada, pero que había dejado una pesada deuda sobre la Nación), a partir de la segunda mitad del año son definidos los elementos de un nuevo manejo de la política económica general.

Para la administración López era una necesidad prioritaria reducir la financiación a través de empréstitos y "acomodar" los gastos a la capacidad contributiva del país[44]. De estos propósitos surge la Reforma Tributaria. Así se intentaba definir nuevos mecanismos para frenar la expansión del crédito interno al Gobierno especialmente por parte del Emisor, que explica el 71% de la expansión de la base monetaria entre 1931-32 y 1933-34. Este propósito se cumplió a cabalidad, por cuanto entre 1934 y 1937 se obtuvo una disminución en el saldo de la deuda interna de $9 millones, el 17% del nivel de 1934. También se discutió ampliamente el problema de la reconversión de la deuda interna, pero nada pudo hacerse al respecto en aquella administración.

Se puede concluir diciendo que el manejo de la deuda pública interna es una página de central importancia en la historia fiscal después de 1930 y que, a pesar de los errores cometidos en su manejo financiero, ella está asociada con la superación de la ortodoxia en el manejo de la política económica y con la recuperación de la mayor parte de los indicadores económicos después de 1932. Por otra parte, también está estrechamente asociada con el comportamiento del gasto públco.

C. El comportamiento del Gasto Público en el período 1922-1938

Uno de los vacíos más grandes en el estudio de los años veinte y treinta en Colombia es el relativo al comportamiento y orientación del gasto público. Al abordar este estudio, se intentará también hacer algunas consideraciones sobre su posible incidencia en términos de asignación de recursos y sobre la distribución del ingreso, si bien muchas de ellas pueden ser planteadas tan solo como hipótesis de trabajo, ya que un sinnúmero de limitaciones estadísticas impiden sustentarlas adecuadamente. Con todo, la línea central del análisis se sostiene: se pretende mostrar que el Estado fue un agente económico de importancia creciente y que su acción no fue neutra, ni desde el punto de vista de la asignación de recursos ni desde el punto de vista distributivo. Así pudo reforzar y/o modificar el ritmo y dirección de la actividad económica privada.

1. El período 1922-1928/29

Una característica general de este período es que el gasto público aumentó rápida-

[43] Todo este recuento del problema de los arreglos de deudas es tomado de Ocampo y Montenegro, *loc. cit.*

[44] *Memoria de Hacienda de 1935-1936*, p. 11. Aquí se reconoce explícitamente el efecto "negativo" de los préstamos del Emisor al Gobierno, que había sido sistemáticamente negado con anterioridad.

mente y entró a reforzar ciertos procesos originados en la actividad privada. En concreto, el país vivió en ese momento un rápido proceso de crecimiento económico, impulsado por el auge de la economía mundial y por la economía cafetera. El Estado se benefició de este proceso y aprovechó sus ingresos corrientes para reforzarlo, al dirigir una enorme cantidad de recursos a un amplio y desordenado programa de obras públicas, de características básicamente centrífugas, aunque tuvo también consecuencias cada vez más importantes en la integración de un verdadero mercado interno. Reforzó, asimismo, una creciente presión sobre los recursos del país, lo cual se tradujo en un fuerte proceso inflacionario al que sólo vendría a poner fin la Depresión de 1929. Por otra parte, se puede suponer que la incidencia distributiva del gasto público fue regresiva. A continuación se discuten estas afirmaciones.

Dado el interés en reforzar el proceso de "crecimiento hacia afuera", el éxito exportador y de lograr la comunicación de muchas regiones con el exterior y entre sí, se dio una especial importancia a las inversiones en obras públicas al percibirse los fondos de la indemnización americana por la separación de Panamá.

Con los empréstitos de 1927 y 1928 trata de restringirse el número de obras prioritarias (a la tercera parte en ferrocarriles) y aumentar la construcción de carreteras y caminos, lo que parece indicar un mayor esfuerzo, con el tiempo, en la integración nacional. De cualquier forma es clara la lucha parlamentaria en la búsqueda de recursos para cada región —desvirtuando el concepto de descentralización administrativa— que condujo a la prodigalidad, ineficiencia y dispersión de fondos y energías[45].

La importancia absoluta de los gastos en obras públicas puede verse en el Cuadro No. 2 y su importancia relativa se vislumbra al compararla con el total de gastos (Cuadros Nos. 8A y 9). Allí se observa que el Ministerio de Obras Públicas absorbió el 43% de los gastos de la Nación entre 1924 y 1929[46]. Esta carrera desesperada por darle realización en pocos años a proyectos de comunicación con el exterior y de integración nacional, que la Nación había anhelado toda su historia, es aún más clara si a esto se añade el gasto en correos y telégrafos (7% del total en ese período) y el apoyo presupuestal de la Nación a los departamentos para la construcción de sus ferrocarriles.

No pueden negarse ciertos resultados importantes: La red ferroviaria pasó de 1.500 km en 1922 a 2.700 km en 1930 y la red de carreteras y caminos se amplió en 1.615 km entre 1923 y 1930 (lo que representa un 25% del total existente en 1934)[47]. Además fueron hechas algunas importantes obras fluviales y de construcción de edificios nacionales. Pero la falta de armonía y de concentración en las obras realmente prioritarias condujo a que parte de las obras iniciadas y no terminadas (o que lo fueron mucho después de la Gran Crisis), no fueron realmente rentables y de verdadera importancia económica. Otros gastos, como los de canalización del río Magdalena, fueron un verdadero desperdicio. Por último, muchos recursos nunca llegaron al

[45] Una discusión más profunda al respecto puede seguirse en Joaquín Bernal, *op. cit.*, Capítulo II y pp. 192-194. Ospina Vásquez, *Industria y protección en Colombia 1810-1930*, Biblioteca Colombiana de las Ciencias Sociales, FAES, 1979, pp. 384-387, es tajante en su afirmación sobre el carácter "fraccionador y centrífugo" del sistema ferroviario.

[46] Según otras fuentes, los gastos en Inversiones Públicas (Fomento Económico) alcanzan el 50 por ciento de los gastos nacionales. Ver CEPAL, *Análisis y proyecciones del desarrollo económico*, Vol. III: "El desarrollo económico de Colombia", *Anexo Estadístico*. Bogotá, DANE, 1970 y *Anuario General de Estadística*, 1935.

[47] Véase, respectivamente, Ospina V., *op. cit.* y *Anuario General de Estadística*, 1933.

CUADRO No. 8A

GASTOS PRESUPUESTALES DE CADA VIGENCIA, CON CARGO A LAS RENTAS DE ESAS VIGENCIAS[1]

(Miles de pesos corrientes)

Año	Total de gastos y reservas ordinarios y extraordinarios	Total de gastos y reservas ordinarios	Total de gastos y reservas extraordinarios
1924	38.914	32.014	6.900
1925	50.572	42.138	8.434
1926	68.648	42.548	26.100
1927	93.207	57.743	35.464
1928	119.231	68.940	50.291
1929	84.954	66.424	18.530
1930	61.992	56.025	5.967
1931	52.204	48.866	3.338
1932	50.267	41.220	9.047
1933	67.445	37.761	29.684
1934	82.611	58.236	24.375
1935	69.472	67.252	2.220
1936	82.273	79.001	3.272
1937	95.443	87.257	8.186
1938	105.599	98.854	6.745

[1] Desde 1932 incluye los gastos del Consejo Administrativo de los Ferrocarriles Nacionales.

Metodología: Ver Joaquín Bernal, *op. cit.*, Anexo Estadístico.

Fuente: *Informes Financieros del Contralor General de la República,* 1924-1938.

destino propuesto y se utilizaron más bien en gastos corrientes inútiles.

Pero también hubo problemas y resultados interesantes. Si bien es cierto que el café inició el proceso de modernización del país, es tentador afirmar que la acción estatal lo reforzó ampliamente. Era tal la magnitud del proyecto de obras públicas que fue necesario sustraer una enorme cantidad de brazos del campo, con el atractivo de mejores jornales.

"La construcción de las obras públicas hizo necesario el desplazamiento de centenares de trabajadores a quienes el pago de una remuneración en dinero representó una atrayente alternativa frente a los sistemas tradicionales de contratación... predominantes en el sector agrario. Este fenómeno fue decisivo para impulsar la creación de un mercado de trabajo regido por relaciones salariales, hecho que, a su vez, ayudó también, al resquebrajamiento de las antiguas relaciones de producción imperantes en el campo"[48].

Por eso es que desde mediados de los veinte y a lo largo de los treinta, el agro colombiano vivió infinidad de conflictos laborales y sociales, que condujeron al fin de la Hacienda y al resquebrajamiento de las viejas relaciones de producción.

El impacto de las obras públicas también se sintió en otros aspectos más concretos. En buena medida, la inflación del período 1926-1928 fue generada por su

[48] Montenegro, Santiago. "La Industria Textil en Colombia 1900-1945", *Desarrollo y Sociedad,* Bogotá, No. 8, mayo de 1982, p. 201.

CUADRO No. 8B

GASTOS PAGADOS Y RESERVADOS EN CADA VIGENCIA CON CARGO A RENTAS DE ESA VIGENCIA[1]

(Miles de pesos)

Año	Total de gastos pagados	Total de reservas[2]	Gastos ordinarios pagados	Reservas para gastos ordinarios	Gastos extraordinarios pagados[2]	Reservas para gastos extraordinarios
1924	36.205	2.709	29.305	2.709	6.900	n.d.
1925	41.349	9.223	32.915	9.223	8.434	n.d.
1925	58.116	10.532	36.490	6.058	21.626	4.474
1927	74.166	19.041	50.331	7.412	23.835	11.629
1928	86.612	32.619	57.217	11.723	29.395	20.896
1929	71.492	13.462	57.556	8.868	13.936	4.594
1930	49.387	12.605	44.728	11.297	4.659	1.308
1931	47.570	4.634	45.001	3.865	2.569	769
1932	46.005	4.262	38.171	3.049	7.834	1.213
1933	59.446	7.999	35.601	2.160	23.845	5.839
1934	73.743	8.868	51.600	6.636	22.143	2.232
1935	63.294	6.178	62.198	5.054	1.096	1.124
1936	78.018	4.255	74.981	4.020	3.037	235
1937	88.354	7.089	82.461	4.796	5.893	2.293
1938	99.548	6.051	94.405	4.449	5.143	1.602

[1] Desde 1932 incluye los gastos del Consejo Administrativo de los Ferrocarriles Nacionales.

[2] Para 1924 y 1925 no se discrimina entre gastos y reservas extraordinarias, así que asumimos que todos se pagaron en esta misma vigencia.

Metodología: Joaquín Bernal, *op. cit.*, Anexo Estadístico.

Fuente: *Informes Financieros del Contralor General de la República,* 1924-1938.

impacto sobre la agricultura, a través de tres eslabones básicos a saber:

a) Los mayores salarios en las obras públicas contribuyeron a disminuir la población trabajadora en el campo y, de allí, la producción agrícola en el corto plazo.

b) Simultáneamente creció la demanda monetaria sobre la producción agrícola, generando un cuello de botella en el sector agrario, cuya producción no podía responder al mismo ritmo en el corto plazo. Aquí puede ubicarse la raíz del proceso inflacionario.

c) Hay razones para creer que, a pesar del bajo desarrollo de las relaciones salariales en el campo, los mayores jornales de las obras públicas incentivaron a los trabajadores del agro a exigir mejores niveles de vida, presionando los costos de producción y precios agrícolas. Este elemento probablemente fue más grave en los treinta, cuando una enorme masa de obreros públicos tuvo que regresar al campo. Pero entonces operaría también con más fuerza la reducción de costos por la extensión de la red de comunicación vial y por la depresión general.

Por otra parte, es clara la ampliación de la burocracia en este período (aunque no existen datos para mostrarlo), que junto con los trabajadores de obras públicas, de-

CUADRO No. 9

DESTINO DE LOS GASTOS PUBLICOS SEGUN MINISTERIOS Y DEPARTAMENTOS ADMINISTRATIVOS, 1924-1938[1]

(Miles de pesos)

Año	Gobierno y Relaciones Exteriores	Hacienda y Crédito Público	Guerra	Industrias, Educación, Higiene y Agricultura[2]	Correos y Telégrafos	Obras Públicas[3]	Deptos. de Contraloría y Provisiones[4]	Otros[5]
1924	5.807	9.826	2.648	2.455	3.054	11.737	327	351
1925	7.204	8.860	3.395	2.935	3.763	14.639	471	82
1926	8.332	11.153	4.696	5.562	5.081	32.994	593	177
1927	9.553	13.616	7.452	7.790	6.116	40.621	581	7.478
1928	13.146	15.601	8.179	9.458	7.288	64.647	908	3
1929	11.125	17.521	8.088	9.619	7.165	30.532	904	—
1930	9.946	20.841	4.326	6.149	5.635	14.249	846	—
1931	9.621	20.342	3.988	5.219	4.361	8.053	620	—
1932	7.517	14.925	3.776	4.273	3.668	13.213	362	2.553
1933	8.184	14.763	16.806	4.633	3.998	18.214	368	453
1934	9.069	23.147	24.400	5.829	3.984	14.959	417	806
1935	10.209	13.572	14.541	6.766	4.214	18.931	460	779
1936	12.453	18.823	14.042	10.187	4.270	21.243	707	548
1937	12.404	21.110	12.771	14.076	4.562	27.882	839	1.798
1938	14.126	24.397	14.298	15.628	4.863	28.404	1.678	2.205

1 Incluye gastos y reservas, excepto en 1924 y 1925 en que se refiere sólo a gastos pagados, por no discriminarse el destino de las reservas.

2 A pesar de que existen diferencias entre los asuntos manejados por el Ministerio de Industria y Trabajo, el de Educación Nacional (y Salud Pública, hasta 1930), el Departamento de Higiene y Asistencia Pública, creado en 1931 y absorbido nuevamente por Educación en 1938 y el Ministerio de Agricultura y Comercio (creado en 1938, para refundirse en Industria y el recién creado Ministerio de Economía Nacional (1938), que absorbió funciones de varios de los anteriores), tienen en común que sus gastos son combinación administrativo-protección y servicios sociales.

3 A partir de 1932 incluye los gastos del Consejo Administrativo de los Ferrocarriles.

4 El Departamento de Provisiones fue eliminado en 1932.

5 Incluye "pérdidas del Erario", "gastos no presupuestados", "reservas especiales por fondos no apropiados" y, en 1927, fondos del empréstito aplicados a gastos ordinarios y fondos reservados, no discriminados por Ministerios.

Fuente: *Informes Financieros del Contralor General,* 1924-1938 (cada año).

bieron conformar una proporción significativa y creciente de la fuerza laboral, ahora más estrechamente integrada a la corriente monetaria.

Por todo esto, es posible afirmar con certeza que el gasto público contribuyó en proporción no despreciable al rápido crecimiento económico del período 1924-1928. Sin embargo, dos factores disminuyen este efecto. En primer lugar, su incidencia, aunque importante, pudo haber sido mayor si la asignación de recursos hubiese sido la correcta, es decir, si no hubiese habido tal dispersión en los gastos. En segundo lugar, con base en cifras de importación de equipo de transporte, pago de deuda pública, y otros gastos, y haciendo algunos supuestos razonables, podría estimarse que un 15% del gasto total del período debió haberse

escapado al exterior, sin afectar la demanda agregada interna[49].

Intentar hacer consideraciones sobre el impacto redistributivo del gasto es sumamente difícil. Pero hay varias razones que conducen a pensar que éste debió ser regresivo. En primer lugar, si los comerciantes debieron asumir parte de la carga impositiva (basada en impuestos indirectos), gran parte de ella fácilmente podía trasladarse al consumidor. Pero el gasto sí los benefició en forma bastante clara. Y, dada la concentración del sector comercio en Colombia[50], es razonable la conclusión sobre regresividad del gasto público.

Por otra parte, como lo ilustra el Cuadro No. 9, aunque el "gasto social" fue creciente, su participación no fue alta; si acaso bordeó el 7% hasta 1928[51].

Es interesante anotar cómo, poco a poco, se definió un cambio en el Estado, que tomó forma mediante la participación en la conformación de entidades y/o empresas de importancia nacional o local. Lo más destacado fue, sin duda, la creación del Banco de la República, con un aporte de la Nación de $5 millones (primer contado de la indemnización americana). Pero también debe destacarse la creación del Banco Agrícola Hipotecario —el cual había recibido aportes de capital por $4,1 millones hasta 1929 y algunos otros recursos—, cuya labor era la atracción y orientación de capitales al préstamo hipotecario de largo plazo en la agricultura. La Nación otorgó también aportes a la creación de empresas como el Ferrocarril de Cundinamarca. Estas cifras deben mirarse no tanto en su cuantía absoluta sino en cuanto reflejan un intento, aún tímido, de intervención en la economía.

En suma, los resultados de la gestión fiscal en el período 1922-1929 parecen indicar que ella se dirigió básicamente a reforzar ciertos procesos generados en la actividad privada, pero con importantes efectos sobre la consolidación del proceso de modernización del país. El manejo de instrumentos de política económica y fiscal con miras a lograr una eficiente reasignación de recursos, un contrapeso en el ciclo económico o una distribución más equitativa del ingreso, parece claramente que no fue concebido en esta época.

2. El período 1929/30-1932

Similar a lo ocurrido en el manejo general de la política económica durante la Crisis, el manejo del gasto público es también sumamente ortodoxo. Como vimos en el período 1922-1929, el gasto público reforzó el crecimiento económico y de la demanda agregada originados en el auge del sector externo, de la economía cafetera y del sector interno. Ello presionó la escasa producción nacional (especialmente la agrícola, cuya crisis es clara desde 1927), generando un agudo proceso inflacionario. Algo similar, pero en sentido inverso, ocurre desde mediados de 1929 hasta principios de 1932. La caída en el precio del café, del valor de las exportaciones, de la producción agrícola e industrial y, en general de la demanda, es seguida por una caída significativa del gasto público a todos sus niveles, reforzando la disminución de la demanda agregada.

---

49 Montenegro calcula que el 10 por ciento de las importaciones estaba representada en equipo de transporte y el Gobierno debió participar en una proporción alta de éstas. *Ibid.*, Cuadro No. 8. La deuda externa representaba entre un 7 y un 8 por ciento de los gastos totales, según datos del *Anuario General de Estadística*, 1935.

50 A esa conclusión han llegado Marco Palacio, *El café en Colombia (1850-1970): Una historia económica, social y política*, Bogotá, Presencia—FEDESARROLLO, 1979 y Mariano Arango, *Café e industria en Colombia 1950-1930*, Bogotá, Carlos Valencia Editores, 1977.

51 *Informes Financieros del Contralor,* los datos del Anuario General son un poco más bajos pero los del CEPAL son superiores al 11 por ciento en ese período, lo cual parece muy dudoso.

La caída del gasto público fue cercana al 50% entre 1928 y 1930, muy superior a cualquier índice de caída de precios en ese lapso, lo cual no deja dudas de su efecto contraccionista sobre la actividad económica. Este proceso se inicia en 1929, con el licenciamiento de una gran masa de los trabajadores de las obras públicas, y es seguida por una disminución en los sueldos, de la burocracia y de los "gastos menos urgentes", y un año más tarde adquiriría proporciones verdaderamente dramáticas. Si páginas atrás se ha clasificado el año 1929 como uno de transición, es porque si bien allí se identifica una caída en el gasto público, la asignación de recursos públicos sigue la tendencia de años anteriores. Pero ya en 1930 se reducen a un mínimo las apropiaciones para obras públicas, dejando la posibilidad de su continuación a la contingencia de que se adquirieran suficientes recursos extraordinarios para tal fin, que nunca llegaron[52], y se intenta definir obras prioritarias. El nivel de los gastos en ese Ministerio de 1930 es inferior al de 1925 y representa sólo un 22% de su nivel en 1929 (para 1931 había disminuido a niveles inferiores a los de 1925 y representaba un 12% del nivel de 1928). Sin duda alguna, este es el aspecto más destacado de la asignación de recursos públicos en este lapso.

Pero hay otro aspecto que merece una particular atención. Obsérvese en el Cuadro No. 9 que los gastos del Ministerio de Hacienda siguieron creciendo hasta 1931: para el período 1929-1932, su participación en el total de gastos llegó al 34%, muy superior a la del período anterior. Este comportamiento refleja dos aspectos negativos del manejo del gasto público en la fase ortodoxa, que le quitaron gran flexibilidad al manejo presupuestal.

El primero y más importante, se relaciona con el manejo de la deuda pública. Según la Contraloría, las apropiaciones para el pago de la deuda pública alcanzaron a significar el 18% de los gastos totales.

Pero más preocupante aun es que, entre 1930 y 1932, el pago de la deuda externa, que el país insistía en continuar a pesar de la caída de los ingresos fiscales y en las reservas internacionales, llegó a representar el 10% del total de gastos nacionales, e incluso el 11% en 1932. Esos eran recursos que salían del país con un costo social muy elevado.

Otro elemento negativo que allí se refleja es que a través de Minhacienda se efectuaba el pago de las participaciones departamentales y de las subvenciones. Es decir, no solamente disminuía el gasto total sino que, además, pesaba una carga creciente sobre la Nación por concepto de compromisos adquiridos con anterioridad a esta grave crisis y que aún no se decidía a cancelar, aun cuando existían sobradas razones para hacerlo. Así, gran parte de los disminuidos recursos fiscales se encontraban atados y se alcanzaba a atender sólo los gastos imprescindibles de administración y servicios básicos del Estado.

En este período, el gasto social alcanzó participaciones entre un 8% y un 9% en el total, si acaso, ligeramente superior al del período anterior. No hay razones pues, para cambiar las conclusiones sobre la posible regresividad de la asignación de recursos nacionales, si bien el menor peso de las obras públicas puede moderar aquel efecto.

En 1931-32 se empieza a percibir un cambio en el manejo fiscal, con las restricciones al pago de la deuda departamental externa, las menores partidas para el pago

---

52 *Memorias de Hacienda* de 1929 y 1930. En Cundinamarca fueron despedidos en 1929 al menos 500 obreros de las obras públicas. A principios de 1930 el Director de los Ferrocarriles informó el despido del 80 por ciento de los trabajdores que se ocupaban en construcciones ferroviarias. Patiño R., *op. cit.*, p. 662.

de la deuda nacional y la ampliación del crédito interno. Sin embargo, no se puede hablar aún de la recuperación del gasto público, fenómeno posterior a los cambios introducidos en el manejo general de la política económica a partir de la suspensión del patrón oro en 1931.

La recuperación del gasto puede percibirse en tres aspectos centrales de la utilización de los fondos de la Concesión Salinas y de otros préstamos menores, contratados en su mayor parte con el Banco de la República. El primero de ellos es la utilización de $6 millones para cubrir la deuda de Tesorería pendiente en 1931.

En segundo lugar, hay una recuperación en las obras públicas, entonces casi paralizadas, bajo un plan de acción dirigido a la consolidación de la integración nacional, que contrasta con el de los años veinte. Así, entre 1930 y 1933 fueron construidos 1.528 km de carreteras y caminos, el 23% de las vías nacionales en servicio a principios de 1934[53].

El tercer aspecto se relaciona con la política crediticia y con el surgimiento de un verdadero sector descentralizado que estaría llamado a jugar un papel principalísimo en la solución del grave problema de las deudas privadas. La Ley 57 de 1931 creó la Caja Agraria como una sociedad anónima que aprovecharía la organización institucional del Banco Agrícola Hipotecario, del cual se separa cinco meses después de iniciar operaciones. La actividad de la Caja, a diferencia de la del Banco, tenía que ver más con la movilización de crédito respaldado por prenda agraria, de corto plazo y de bajo monto. Creada con un aporte de $2,5 millones, avanzados por el Banco de la República y luego cubiertos por el Empréstito de Salinas, había hecho préstamos por casi cuatro veces esa suma a fines de 1934 y había solucionado deudas por $6 millones. Más aun, el 50% de sus operaciones de crédito se dirigió efectivamente a préstamos menores. El Banco Central Hipotecario (BCH) inició operaciones en julio de 1932 con el propósito de dar solución al problema de las deudas privadas, en lo cual cumplió una importantísima labor. El BCH fue creado con un aporte directo de capital de $12 millones del Banco de la República, que sólo empezaría a ser amortizado hacia 1938. La acción oficial con miras a darle solución a los problemas de las deudas privadas y estancamiento económico fue complementada por la Corporación Colombiana de Crédito, encargada de facilitar la liquidación de la cartera bancaria, por la Caja Colombiana de Ahorros (Ley 57 de 1931), que recibió un aporte del Gobierno de $1 millón (sus depósitos y colocaciones triplicaban esa suma en 1934) y muy especialmente, por un revitalizado Banco Agrícola Hipotecario. A mediados de 1933, esta entidad absorbe a los bancos hipotecarios de Bogotá y de Colombia, disminuye el capital de su deuda conjunta en un 40%, rebaja significativamente el costo del crédito y amplía el plazo de las amortizaciones. Su labor posibilita la disminución de la cartera hipotecaria de aquel conjunto a sólo la tercera parte en el transcurso de un año, satisfaciendo a la vez las necesidades de los pequeños y medianos prestatarios[54].

---

[53] Anuario *General de Estadística*, 1933 y 1934 y *Memoria de Hacienda*, 1934. Según Contraloría, sólo en 1932 fueron invertidos $46 millones en obras públicas. De los fondos del Empréstito de Salinas se recibieron $8.5 millones entre 1932 y 1934, a lo que debe añadirse $3 millones para pagar deudas a los departamentos por concepto de subvención a la construcción de carreteras. Se observa una dramática disminución en los costos medios por kilómetro en relación con los viente, imputable no sólo a una caída generalizada en el nivel de precios sino también a un mejor estudio técnico.

[54] Para darle mayor agilidad a la exposición se ha evitado hacer una reseña más completa de cifras y acontecimientos, que pueden estudiarse en Joaquín Bernal, *op. cit.*, pp. 215-220 y en las *Memorias de Hacienda* de 1934 (pp. 49-50 y Anexo), 1935-36 (p. 140) y 1938 (p. 54), especialmente.

Así, la labor conjunta de estas entidades tendría importantes efectos sobre el sector agrícola, más golpeado por la depresión que por la inflación de 1927-28, y en la solución del grave problema de las deudas privadas. Y, si bien en esto tiene mucho que ver el comienzo de la recuperación económica (ubicable a fines de 1932) y del gasto público, además de otras medidas tomadas entre finales de 1931 y 1933 en relación con el sector externo y la deuda pública, se quiere dejar aquí la idea de que la labor fiscal e institucional realizada en 1932 fue clave en el afianzamiento de la recuperación. Aunque no es posible consolidar estadísticas para observar el tamaño, estructura y tendencias de un "sector público central", no deberá olvidarse en el análisis de los años posteriores la importancia creciente del sector descentralizado financiero nacional, que en adelante estaría llamado a cumplir una destacada labor como ejecutor de la política oficial y en la canalización de importantes recursos.

3. El período 1933-1934

En estos dos años se da una marcada transición en el manejo de la política de gasto público, motivada por las necesidades que impuso la Guerra con el Perú. Las condiciones para abandonar la ortodoxia en este campo estaban dadas desde finales de 1931, cuando el control de cambios y otras medidas de defensa del sector externo permitieron superar el temor a embarcarse en una más agresiva política crediticia. Pero este hecho sólo se consolida en 1932.

El elemento explicativo básico de la recuperación del gasto público es el gasto en defensa nacional, que creció en un 345% entre 1932 y 1934. Pero casi todos los renglones se beneficiaron en alguna medida de los recursos extraordinarios que obtuvo la Nación con motivo de la Guerra. En esta forma, hay una recuperación del gasto total del orden del 64% entre 1932 y 1934 (Cuadros Nos. 8A y 9).

En estos años se encuentra también la transición hacia la moratoria de la deuda externa. Los gastos causados por este concepto representaron en 1933 y 1934 menos de la mitad de su nivel en 1932[55] y los gastos efectivos por este concepto en 1934 debieron representar una cuarta o quinta parte de los realizados en 1932, puesto que la moratoria era entonces casi un hecho.

Bajo nuevas circunstancias y una vez impuestos controles a los escapes al exterior, el efecto multiplicador del creciente gasto público debió ser significativo. Sin duda él fue el elemento más dinámico de la franca recuperación de la actividad económica en 1932-33. No debe olvidarse, además, la estrecha relación entre el crédito al Gobierno por parte del Emisor y la rápida expansión del numerario circulante. Así, la recuperación se da tanto en el campo real como en el monetario, con visibles efectos positivos sobre la demanda agregada. Ello sería reforzado en 1934 con el aumento del precio interno del café, en un 70%, paso final para superar la crisis.

Y, según se observó, a ello debe sumarse la importante labor de las entidades descentralizadas en el arreglo de las deudas privadas a todos los niveles, pero especialmente a los de ingresos medios. Teniendo esto en cuenta y el hecho de que la teoría fiscal considera casi neutro el efecto distributivo de los gastos de administración y defensa, parece muy probable que la acción estatal hubiera tenido un efecto aproximadamente neutro sobre la distribución del ingreso.

Para finalizar, hay que anotar que las condiciones estaban dadas para un cambio drástico en la orientación de la política fis-

[55] *Anuario General de Estadística*, 1936. Incluye los "scrips" emitidos por el Gobierno en esos años. Si los gastos de MinHacienda siguieron creciendo fue más bien por el mayor peso de los compromisos internos adquiridos en razón del conflicto y por el apoyo a los fiscos subnacionales.

cal. Más aún, el período 1928-1935 fue de una agitación social sin precedentes en el país. Los problemas de las clases bajas, del naciente proletariado y de los campesinos eran realmente dramáticos y poco se había hecho directamente para solucionarlos. No era posible seguir por ese camino, al menos si se deseaba conservar las instituciones democráticas. De otra parte, se abrían favorables perspectivas para la financiación de los gastos con recursos corrientes. Bajo esas condiciones se abre un nuevo período presidencial y un nuevo capítulo en la historia de Colombia, en el cual se conjugaron la imperiosa necesidad del cambio y la voluntad y el poder político para realizarlos.

4. El período 1935-1938

El Presidente López Pumarejo anuncia desde el primer momento un cambio radical en el campo fiscal y monetario, dirigido a frenar la presión inflacionista generada por las medidas de los años anteriores. Se quería lograr el equilibrio fiscal y la financiación del gasto con recusos corrientes, a través de la anhelada Reforma Tributaria. Lo cierto es que el gasto disminuyó en 1935, se obtuvo un superávit fiscal significativo, y la expansión monetaria se frenó[56].

Aquí interesa en especial el resultado fiscal de la nueva política social de la administración López, que se vio también en la Ley de Tierras de 1935, la Reforma Constitucional de 1936 y varias otras. Los cambios no son aún claros en 1935 —excepto por la caída de los gastos de defensa del 40%— porque aún se encontraban atadas a gastos específicos muchas rentas nacionales. El viraje ocurre a partir de 1936, cuando se presencia un mayor énfasis en la realización de gastos en educación, asistencia pública y previsión y en el fomento de la agricultura, con criterio social —sector donde se vivían agudos conflictos y contradicciones sociales—. En el Cuadro No. 9 se observa que ese conjunto de gastos pasó de $6,7 millones en 1935 a $15,6 millones en 1938, para un ritmo promedio de crecimiento anual del orden del 44%[57]. Más aún, hay razones para pensar que ese gasto favoreció más ampliamente a las clases medias, convirtiendo efectivamente, por primera vez en nuestra historia, al gasto público en un instrumento de redistribución del ingreso. La unidad tributación-gasto no deja ya dudas sobre esta acción redistributiva.

Por otra parte, ciertos comentarios de las Memorias de Hacienda dejan ver que la Nación se había convertido, nuevamente, en un importante empleador y que su acción estaba contribuyendo positivamente a la estabilización económica.

Logrado el ansiado equilibrio fiscal, es posible también reorganizar un poco el manejo de la deuda pública y el apoyo a los fiscos subnacionales[58]. Y aunque los compromisos adquiridos con motivo de la política antidepresiva y la Guerra con el Perú seguían pesando sobre la Nación, se vislumbra una mayor libertad en el manejo presupuestal y en la asignación de los recursos públicos.

En este período encontramos también el origen de la "Cuenta Especial de Cambios", creada por un contrato entre el Emisor y el Gobierno y reglamentada por la Ley 7a. de 1935. De su saldo de $17,5 millones, sólo

---

[56] El crecimiento del nivel de precios al por mayor cayó del 45.7 por ciento en 1934 al 4.2 por ciento en 1935, al 6 por ciento en 1936 y al 3.3 por ciento en 1937.

[57] Los gastos en fomento económico (fomento agrícola y obras públicas) crecieron a un ritmo del 36 por ciento anual en ese período. No hay duda pues, del crecimiento *real* del gasto social y de fomento económico por parte de la Nación y de una nueva orientación presupuestal.

[58] Las características del sistema de transferencias intergubernamentales en el período son tratados en Juaquín Bernal, *op. cit.*, capítulo IV.

$5 millones tuvieron un efecto monetario expansionista como emisión financiadora de gasto público[59].

En la actividad de las entidades descentralizadas se destaca en forma particular la de la Caja de Crédito Agrario, que aumentó sus préstamos en $53,3 millones, y quintuplicó su cartera entre 1934 y 1938, "democratizando el crédito a favor del fomento agrario"[60]. No tan espectacular, pero con resultados también positivos, fue la actividad del BAH, del BCH —cuya labor se centró entonces en el préstamo para habitaciones y el apoyo a entidades oficiales.

En suma, al parecer el esfuerzo de "coordinarción y reajuste", de "intervención de la economía cuando quiera que se presente una situación de injusticia" (según las palabras citadas de Esteban Jaramillo), así como el perfeccionamiento de la política de gasto social, la estabilización económica y de los precios, la reorganización y equilibrio de las finanzas públicas, la democratización del crédito agrario y otros objetivos de la administración López, tuvieron resultados positivos. Y aunque faltaba mucho camino por recorrer, claramente se percibe ahora un Estado con características y organización completamente diferentes al de principios de la década anterior. A este respecto, debe destacarse el origen de un importante sector descentralizado, que estará llamado a cumplir una importante labor como instrumento de la política económica oficial.

D. Una visión general de las finanzas públicas de la Nación, del tamaño del sector público y sus tendencias

En las partes anteriores de este trabajo se ha estudiado la evolución de las finanzas públicas nacionales, tratando de profundizar en los aspectos concretos más relevantes de esa historia. Puesto que por momentos la exposición se ha alejado de las tendencias más generales, en esta sección se intenta una recapitulación general.

Dos puntos centrales guiarán esta síntesis final: en primer lugar el tamaño y tendencias del sector público central. Infortunadamente sólo se dispone de estadísticas presupuestales de la Nación y el Consejo de Ferrocarriles, pero de ellas se pueden deducir algunos indicios interesantes sobre esos tópicos. En segundo lugar, una tentativa de cálculo de los movimientos efectivos de caja de la Nación. Como se verá, este cálculo tiene muchas limitaciones, pero de su comparación con los movimientos de causación surgen resultados de cierta importancia y, cuando menos, se refuerzan una serie de apreciaciones hechas en estudios anteriores, que parecen estar mejor respaldadas en este momento. Un corolario de este trabajo, que por primera vez se realiza en investigaciones históricas, es el intento de cuantificación efectiva del déficit fiscal y de su posible impacto monetario y sobre la demanda agregada[61].

Lo primero que se destaca al analizar las estadísticas globales de la Nación es el rápido crecimiento de los ingresos corrientes, gracias al comportamiento de la renta de aduanas y el auge de todos los sectores económicos en el período 1924-1928. Los Cuadros Nos. 10 y 11 muestran que, como quiera que se estimen, el resultado es el mismo: en sólo cuatro años, ellos se duplicaron. Pero aun más asombrosa es la evolución del gasto público, que se triplicó en ese mismo período, si el cálculo se hace por caja; ese resultado es aun superior según el cálculo de causación.

---

[59] *Ibid.*, pp. 229-230, *Informe Financiero del Contralor,* 1938, y *Memoria de Hacienda,* 1938. El resto fue utilizado para cancelar deudas con el Emisor y crear un "Fondo de Estabilización Cambiaria".

[60] *Ibid.*, p. 55.

[61] Las posibilidades y limitaciones estadísticas y metodológicas de este esfuerzo son puestas de presente en Joaquín Bernal, *op. cit.*, Anexo.

CUADRO No. 10

ESTADISTICAS FISCALES NACIONALES
SEGUN UNA CONTABILIDAD DE CAUSACION

(Miles de pesos corrientes)

Año	(1) Ingresos corrientes[a]	(2) Ingresos por empréstitos	(3) Gastos en deuda pública	(4) Ingresos disponibles para gastos = (1)+(2)−(3)	(5) Gastos excluyendo deuda[b]	(6) Superávit (+) o déficit (−) fiscal (1)−(5)	(7) Superávit (+) déficit (−) de tesorería implícito = (4)−(5)
1924	39.862	—	11.254	28.608	27.660	12.202	943
1925	51.518	—	8.835	42.683	41.737	9.781	946
1926	60.649	—	6.708	53.941	61.940	−1.291	−7.999
1927	63.392	22.795	6.125	79.962	87.082	−23.690	−7.120
1928	75.514	31.948	7.883	99.621	111.348	−35.834	−11.727
1929	75.239	—	8.800	66.439	76.154	−915	−9.715
1930	49.358	4.993	9.753	44.598	52.239	−2.881	−7.641
1931	43.694	9.986	11.113	42.567	41.091	2.603	1.476
1932	41.467	8.790	9.499	40.758	40.768	699	−10
1933	50.116	22.170	10.752	61.534	56.693	−6.577	4.841
1934	63.741	22.524	19.375	66.890	63.236	505	3.654
1935	72.259	685	8.849[c]	64.095	60.623	11.636	3.472
1936	85.075	1.050	12.203	73.922	70.070	15.005	3.852
1937	98.151	4.613	12.652	90.112	82.791	15.360	7.321
1938	101.392	2.991	12.753	91.630	92.846	8.546	−1.216

[a] Desde 1932 incluye los ingresos del Consejo Administrativo de los Ferrocarriles Nacionales, pero excluye las transferencias de éste a la Nación.

[b] Desde 1932 incluye los gastos del Consejo de Ferrocarriles.

[c] Son solamente los gastos ordinarios en deuda pública. Aunque el informe no señala gastos extraordinarios, el resultado es un tanto curioso. Esta cifra es inferior en $1 millón a la del Anuario General de 1936.

Fuentes y Metodología: *Informes Financieros del Contralor General,* 1924-1938, año a año. *Anexo Estadístico y Metodológico de* Joaquín Bernal, *op. cit.* Ocampo y Montenegro, *op. cit.*, Cuadro No. 6.

La importancia creciente de la Nación en el conjunto de la actividad económica es confirmada en el Cuadro No. 12. Aquí se aprecia una participación estable de los ingresos corrientes en el PIB, del orden del 7,5%, pero una participación superior y creciente del gasto público, que alcanzará en 1928, el año de mayor auge de las obras públicas, una participación superior al 10% del PIB, nivel que no volverá a lograrse sino muchos años después, en la postguerra[62].

Obviamente ese comportamiento traería consigo una delicada situación en las finanzas públicas, al ejercer presiones crecientes sobre el déficit fiscal que llegan a su momento más dramático en 1927 y 1928. Obsérvese, sin embargo, un resultado interesante. Según reconocimientos, los déficits fiscales y de Tesorería se presentan a partir de 1926 y llegan a representar en 1928, respectivamente, un 3,5% y un 1% del PIB (este último se mantiene en 1929), que puede ser considerada ya como una situación muy delicada. Pero el déficit fiscal es mucho menos acentuado según una contabilidad de caja. Según ésta, en 1927 y 1928 no se presenta déficit de Tesorería, lo cual

[62] La relación IC/PIB en los años setenta es de 10 por ciento y ésta cifra es superior a la de los 50 y 60. Informe de la Misión de Finanzas Intergubernamentales en Colombia, *op. cit.*, cuadro III-2.

CUADRO No. 11

ESTADISTICAS FISCALES

SEGUN UNA APROXIMACION A UNA CONTABILIDAD DE CAJA

(Miles de pesos corrientes)

Año	(1) Ingresos corrientes efectivos[a]	(2) Ingresos por empréstitos efectivos	(3) Gastos efectivos en deuda pública	(4) Ingresos disponibles para gastos= (1)+(2)−(3)	(5) Gastos efectivos excluyendo deuda[b]	(6) Superávit (+) ó déficit(−) fiscal=(1)−(5)	(7) Superávit(+) o déficit(−) de tesorería implícito= (4)−(5)
1924	39.862	—	7.008	32.854	32.182	7.680	672
1925	50.454	—	7.056	43.398	38.335	12.119	5.063
1926	60.555	—	7.073	53.482	59.157	1.396	−5.675
1927	63.095	22.795	4.952	80.938	75.880	−12.785	5.058
1928	73.785	31.948	2.785	102.948	93.110	−19.325	9.838
1929	76.857	—	12.073	64.784	71.034	5.823	−6.250
1930	49.128	4.993	9.741	44.380	53.886	−4.758	−9.506
1931	44.417	9.986	10.363	44.040	52.176	−7.759	−8.136
1932	41.876	9.047	9.672	41.251	41.628	246	−377
1933	49.595	21.913	9.978	61.530	53.352	−3.757	8.178
1934	60.804	22.524	17.259	66.069	63.612	−2.806	2.457
1935	74.969	685	11.532	64.122	60.166	10.847	3.958
1936	84.415	1.050	11.428	74.037	71.763	12.652	2.274
1937	97.202	4.209	13.151	88.260	79.103	18.099	9.157
1938	100.872	3.395	12.049	92.218	93.396	7.476	−1.178

[a] Ajustados por operaciones netamente contables y variación en el stock de rentas por cobrar según su detalle en el Balance de Tesorería. Incluye ingresos de Ferrocarriles como en el cuadro No. 3.11.

[b] Incluye gastos causados y pagados de esta vigencia y gastos causados en vigencias anteriores pero pagados en ésta. Incluye también gastos de Ferrocarriles, como en el cuadro No. 3.11. El total así obtenido es ajustado por la variación en "gastos", "órdenes de pago" y "obligaciones" por pagar, según su detalle en el Balance de Tesorería.

Fuentes y Metodología: *Informes Financieros del Contralor General,* 1924-1938, año a año. Anexo Estadístico y Metodológico. Ocampo y Montenegro, *op. cit.,* Cuadro No. 6.

tiene su explicacón en la acumulación de reservas no pagadas y a la reducción en los pagos efectivos de deuda pública.

Pero si con ese artificio fue posible mostrar una situación de alguna estabilidad hasta ese año, en 1929 ya no fue posible hacerlo más. La crisis del sector externo seguramente obliga a muchos acreedores de la Nación a exigirles el pago de sus cuentas atrasadas; y algo similar ocurre con los acreedores de otras partes del mundo. Frenado el crecimiento de los ingresos y las entradas de empréstitos del exterior, no bastaba con reducir en un 20% ó 30% el gasto público (excluyendo deuda pública) por lo cual la situación se torna dramática a partir de ese momento.

Es claro que desde entonces la acción estatal reforzó la depresión general, al menos hasta el año de 1932, cuando se llega al punto más bajo en la caída del gasto público. En un sentido muy general, vale aquí repetir algo a lo cual ya se hizo referencia en la sección anterior: si en el período 1924-1928 el gasto público reforzó el crecimiento de la demanda agregada, y con

CUADRO No. 12

INDICADORES DEL TAMAÑO DE LA NACION

(Porcentajes)

	Según contabilidad de causación			Según contabilidad de caja	
Año	IC/ PIB	GED/ PIB	T/ PIB	IC/ PIB	GED/ PIB
1925	7.8	6.4	5.2	7.7	5.9
1926	7.5	7.6	4.9	7.5	7.3
1927	7.5	10.2	5.2	7.4	8.9
1928	7.4	10.9	5.1	7.3	10.1
1929	8.0	8.0	5.5	8.1	6.9
1930	6.6	7.0	4.2	6.6	7.2
1931	7.4	6.9	4.6	7.5	8.8
1932	7.8	7.7	5.1	7.9	7.8
1933	8.8	10.0	6.5	8.7	9.4
1934	7.5	7.4	4.4	7.2	7.5
1935	8.0	6.7	5.4	8.3	6.7
1936	8.5	7.0	6.1	8.4	7.2
1937	9.4	7.9	6.8	9.3	7.5
1938	8.1	7.4	5.7	8.0	7.4

donde:

IC: Ingresos Corrientes (columna No. 1, cuadro No. 3.11 y columna No. 1, cuadro No. 24).

GED: Gastos Excluyendo Deuda (columna No. 5, cuadros Nos. 3.11 y 3.12).

T: Ingresos Tributarios. Para su cálculo se tomó el dato de "impuestos", se dedujeron utilidades en el Banco de la República y otros ingresos que aparecen allí, pero no son impuestos. Luego se sumaron los productos de impuestos de la Ley 12/32 y la cuota militar.

PIB: Producto Interno Bruto a precios corrientes. Se obtuvo el deflactor implícito del gasto público calculado por la CEPAL, según comparación entre los cuadros Nos. 46 y 50. Este se utilizó para convertir a precios corrientes los datos del PIB del cuadro No. 1.

Fuente: *Informes Financieros del Contralor General,* 1925-1938 año a año. Cuadros Nos. 10 y 11. CEPAL, *Análisis y proyecciones del desarrollo económico. El desarrollo económico de Colombia — Anexo Estadístico,* Bogotá, DANE, cuadros Nos. 1, 46 y 50.

ella la inflación y otros graves problemas de la economía, no es menos cierto que en el período 1929-1932 reforzó el comportamiento cíclico de la economía, de contracción, depresión y caída en el nivel general de precios. Esta afirmación puede sostenerse desde distintas perspectivas, que ayudan a redondear la visión de las finanzas públicas en el período.

En primer lugar, la tremenda caída en los ingresos corrientes conducen a su más baja participación en el PIB en el año de 1930. Pero, en promedio, para el período 1929-1932, ella se mantiene en niveles similares a los de 1925-1928. En cambio, la caída de gastos, que es mucho mayor, sí reduce apreciablemente esa participación. El nivel absoluto de los gastos efectivos excluyendo deudas es tal que su nivel en 1932 representa menos de la mitad del correspondiente a 1928 y casi una tercera parte si se consideran causaciones.

Por otra parte, el manejo presupuestal perdía flexibilidad como consecuencia del pago de la deuda pública (no sólo en términos relativos sino también absolutos), de las transferencias intergubernamentales y de la obligación de pago de la deuda de vigencias anteriores, siendo esto último parte de un propósito clave de reordenamiento de las finanzas públicas.

Ciertamente es de esperarse que todo esto trajera consigo un retraso en los pagos de Tesorería, pero hay razones para pensar que éste fue menor al indicado por el Cuadro No. 10 y por estudios anteriores. Veamos lo que dicen Ocampo y Montenegro, con base en un cálculo de causación:

"...si el déficit de Tesorería implícito [en el Cuadro No. 10 de este trabajo], para los años 1928-1930 se manifestó, no en un déficit real (por la imposibilidad de financiarlo dentro del manejo ortodoxo del momento), sino en un retraso en los pagos, su

efecto económico fue muy probablemente el mismo de lo que habría ocurrido si tales gastos no se hubieran realizado; por el contrario, se estaría subestimando el nivel de gastos en años posteriores... En este caso, es prudente sustraer [la columna (7)] y utilizar la diferencia entre [(2) y (3)] como una aproximación al déficit o superávit fiscal"[63].

La recomendación es conveniente. Sin embargo, los cálculos del Cuadro No. 11 nos ilustran un resultado sumamente interesante para solucionar este impase. Obsérvese que el déficit de Tesorería implícito en el período 1929-1931 es de $23,9 millones. Sin embargo, en esos años ingresaron al país $17,6 millones por concepto de empréstitos de corto plazo, los cuales no fueron anotados en las operaciones presupuestales de "ingresos por empréstitos" (Columna 2). Si se hace esta corrección queda un saldo de $6,3 millones a fines de 1931, que cuadra perfectamente con la utilización de una parte de los fondos del Empréstito de Salinas: $6 millones para pagos de deuda de Tesorería. Sólo quedan poco más de $300 mil, equivalentes al déficit de Tesorería de 1932 (año en que se alcanzó el equilibrio fiscal). Yendo aún más lejos, esto indicaría que los ajustes para años posteriores no tendrían que ser tan grandes. Esto parece ser el caso, según se observa de la comparación entre las columnas (5) de los Cuadros Nos. 10 y 11. Y aunque no se niegan las limitaciones del Cuadro No. 11, y lo curioso de algunos de sus resultados, las observaciones anteriores parecen dar indicaciones en la dirección correcta sobre el comportamiento económico de la acción estatal.

Pero si los resultados anteriores son curiosamente coincidentes, hay otra forma más general de acercarse al problema. Se debe tener en cuenta que, a pesar de la depuración que se ha hecho de los datos, hay aun información no captada en esos cuadros, por la falta de consistencia de la contabilidad nacional en el tratamiento de algunas operaciones. Y eso es particularmente llamativo en el período 1927-1932. Las cifras de los Cuadros Nos. 10 y 11 contienen sólo una mínima parte de las operaciones efectivas de créditos de corto plazo y sólo parte de las de deuda interna consolidada.

Desde 1928 se acelera la contratación de empréstitos bancarios de corto plazo: el "stock" de esa deuda interna aumenta en $3 millones en 1928 y en $2,5 millones en 1929, gracias a operaciones realizadas con el Banco de la República. Luego los aumentos son explicados por la contratación de otros empréstitos, con lo cual el acervo aumenta a $22,4 millones en 1931, $23,5 millones en 1932 y luego empieza a disminuir hasta 1934. En adelante crecerá nuevamente; la explicación radica fundamentalmente en razones de tipo contable se debe a una contabilización mayor en pesos de una deuda similar en dólares, en razón del alza en el tipo de cambio y no en razón de nuevas emisiones.

Si se ajustan los datos al modo indicado en relación con la deuda externa de corto plazo, asumiendo que es lógico que esos empréstitos se dirigieron desde 1928 a cubrir parte del déficit de Tesorería, se podría apreciar una mejor situación de ésta más atrás y reforzar la idea de que el retraso en los pagos, aunque significativo (razón por la que habría de acudirse a este tipo de crédito costoso), no fue tan grande como el implícito en los saldos del Cuadro No. 10 y en estudios anteriores.

Esta idea se confirma con el tratamiento de la deuda interna. Las columnas de ingresos por empréstitos no la incluyen hasta 1930, pero las emisiones fueron insignifi-

---

[63] Ocampo y Montenegro, *op. cit.*, pp. 59-60. Allí citan el dato de Patiño R., de retraso en los pagos de Tesoería por $20 o más millones en 1930.

CUADRO No. A-1

INGRESOS PUBLICOS ORDINARIOS, 1910-1938

Año	Total	Aduanas y recargos	%	Impuesto a la renta y complementarios	%
1910	12.221	8.819	(72.2)		
1911	12.685	9.072	(71.5)		
1912	14.146	10.257	(72.5)		
1913	17.386	13.138	(75.6)		
1914	14.279	9.971	(69.8)		
1915	13.151	7.549	(57.4)		
1916	18.298	11.384	(62.2)		
1917	13.859	7.954	(57.4)		
1918	12.265	5.027	(41.0)		
1919	15.950	7.460	(46.8)	189	(1.2)
1920	29.256	16.147	(55.2)	742	(2.5)
1921	19.022	7.800	(41.0)	434	(2.3)
1922	21.433	10.096	(47.1)	615	(2.8)
1923	33.535	18.093	(53.9)	716	(2.1)
1924	33.470	17.321	(51.8)	653	(2.0)
1925	46.240	26.091	(56.4)	732	(1.6)
1926	55.649	30.469	(54.8)	1.093	(2.0)
1927	63.267	34.110	(53.9)	1.270	(2.0)
1928	75.514	37.091	(49.1)	3.196	(4.2)
1929	75.239	35.446	(47.1)	2.697	(3.6)
1930	49.358	18.373	(37.2)	3.324	(6.7)
1931	43.694	17.668	(40.4)	2.279	(5.2)
1932	41.467	17.461	(42.1)	1.503	(3.6)
1933	46.594	22.275	(47.8)	1.710	(3.1)
1934	62.342	24.612	(39.5)	2.027	(3.2)
1935	67.814	27.488	(40.5)	4.340	(6.4)
1936	82.408	30.015	(36.4)	12.907	(15.7)
1937	94.578	34.326	(36.3)	15.520	(16.4)
1938	97.637	31.117	(31.9)	18.178	(18.6)

Fuente: 1910-1922 *Memorias de Hacienda,* año a año. 1923-1938 *Informes Financieros del Contralor General de la República,* año a año.

cantes hasta 1928. Entonces habrían de incrementarse de la siguiente manera: $4,4 millones en 1928, $4 millones en 1929, $8,4 millones en 1930 (de los cuales, $5 millones son incluidos en el Cuadro, pues son los pagarés del Tesoro), $4 millones en 1931 (el Cuadro considera $1 millón en pagarés del Tesoro), $13,3 millones en 1932 (el Cuadro considera $10 millones, pero sólo los contabilizaría en 1933), $22,7 millones en 1933 y $17 millones en 1934 (de los cuales, la mayor parte están contabilizados en la columna de ingresos por empréstitos con motivo de la Guerra con el Perú). Aquí hay que llamar la atención, sobre dos hechos básicos: ante todo, gran parte de los créditos no incluidos en los Cuadros Nos. 10 y 11 son emisiones de bonos ferroviarios y otros de menor importancia para renovación de deuda, defensa de la industria cafetera y otros; en segundo lugar, si se tiene en cuenta que estas emisiones superaron los pagos de las subvenciones a ferrocarriles departamentales, costos contables de la reconversión y similares, es lógico suponer que desde 1928 una parte

CUADRO No. A-2

GASTOS EN OBRAS PUBLICAS DESDE 1923 HASTA 1931

Rubro de gastos y año	Total de gastos
1. Ferrocarriles y cables[1]	
1923-1927	46.780
1928	40.294
1929	18.863
1930	10.417
1931	7.706
TOTALES	152.870
2. Carreteras y caminos	
1923-1927	11.222
1927	12.319
1929	6.543
1930	1.272
1931	1.516
TOTALES	32.877
3. Obras hidráulicas en puertos y ríos	
1923-1927	8.848
1928	8.005
1929	2.286
1930	527
1931	636
TOTALES	20.302
4. Saneamiento de puertos	
1928	318
1931	60
TOTALES	378
5. Subvenciones a ferrocarriles departamentales	
1924	1.047
1925	1.027
1926	957
TOTALES	3.031
Total general de gastos	**$209.548**

[1] Incluye gastos de construcción y de explotación. Para los demás solamente gastos de construcción.

Fuente: *Informe Financiero del Contralor General de la República*, año 1931, p. 88.

de su producto se estaría destinando a cubrir faltantes de Tesorería. Por supuesto, no hay que olvidar que así como se ubicaron ingresos que no pasaron por el presupuesto, también es cierto que no hay información para identificar gastos (efectivos y sobre todo contables, como los de reconversión) que no pasaron por aquel, y que deberían ponerse en relación con los ingresos para encontrar los reales saldos fiscales y de Tesorería. Con todo ello, creemos que éstas cifras refuerzan la idea fundamental: la Tesorería se vio obligada a hacer uso de diferentes instrumentos de crédito para cubrir faltantes desde 1928, pero especialmente después de 1929. Gracias a estas operaciones, los déficit netos de Tesorería fueron inferiores a los observados en los Cuadros, así que los retrasos en los pagos no fueron tan grandes como los allí indicados y los calculados en otros estudios.

De cualquier forma, es claro el impacto recesivo del manejo de la política ortodoxa, que llevó al equilibrio fiscal en 1932. La situación se revierte a partir de este momento, gracias a una serie de medidas de control del sector externo, de reactivación económica, de aumento de los recaudos tributarios y a la Guerra con el Perú. El gasto público efectivo, excluyendo deuda, aumenta en un 29% en 1933 y un 19% adicional en 1934, generando un déficit fiscal, pero con importantes consecuencias sobre la demanda agregada, los precios, la circulación monetaria y la reactivación general. Por primera vez se observa un manejo anticíclico de la política fiscal, cuyas destacadas consecuencias han sido sobradamente analizadas. Cabe anotar que, a pesar de que la carga de la deuda pública y de las vigencias anteriores era aún muy elevada, este comportamiento no generó un déficit de Tesorería por la forma en que se financió: básicamente con recursos de emisión del Banco de la República. Las medidas fiscales conducirían a una significativa recupera-

ción de los indicadores del tamaño de la Nación: los ingresos corrientes superarían, especialmente en 1933, los niveles de todos los años anteriores, pero su posible efecto contraccionista fue más que compensado por la significativa recuperación del gasto público, que alcanzó niveles cercanos a los de mayor auge de la década anterior (Cuadro No. 12).

Iniciado así el camino de la recuperación, cuando todos los índices económicos señalaban en esa dirección, se consideró necesario ordenar la situación fiscal y frenar la expansión monetaria, para controlar el rápido crecimiento de los precios. Para lograrlo jugó un papel muy importante la política fiscal, particularmente entre 1935 y 1937, período en el cual operó como el más importante de los instrumentos contraccionistas. Gracias a la reducción absoluta en el nivel de gastos en 1935 fue posible obtener un significativo superávit fiscal. Posteriormente vendría una rápida recuperación del gasto, del orden del 30% entre 1935 y 1937, pero la Reforma Tributaria en 1936 aseguraría los recursos corrientes para financiarlos y aún dejar un superávit fiscal creciente, de magnitud pocas veces vista en nuestra historia. Por supuesto, la elasticidad de que se había dotado al sistema tributario conduciría a las participaciones de los impuestos (y los ingresos corrientes) más altas en el PIB que se observen en todo el período de estudio. En cambio la participación de los gastos vuelve a niveles similares a los de años de recesión[64].

Esto último conduce a un resultado contradictorio en la tendencia del tamaño de la Nación. Si se miran indicadores de ingresos corrientes e impuestos, su importancia es creciente a lo largo del período 1925-1938. Pero si se miran los indicadores de gasto público, ésta es decreciente. Al respecto es importante hacer algunas apreciaciones para evitar equívocos.

En primer lugar, el auge de los años veinte se basó en lo que Alfonso López P. denominó la "prosperidad a debe", mientras que la estabilidad de finales de los treinta se basó en recursos corrientes, entre los cuales eran cada vez más importantes los impuestos directos progresivos. Por otra parte, las aspiraciones y necesidades del país habían cambiado mucho en ese período. Había una infraestructura de cierta importancia, en cuya consolidación jugó un papel básico el Estado, pero faltaba su acción redistributiva y el componente social del gasto público, deseable en general y necesario en medio de los conflictos sociales de mediados de la década de los treinta. En esa dirección, operó López Pumarejo. Por último, el comportamiento de los indicadores del tamaño de la Nación no dice nada sobre aspectos cualitativos de la acción estatal y ya se ha visto cómo fueron definidos mecanismos cada vez más apropiados para el intervencionismo estatal. Incluso en términos cuantitativos es posible pensar en el crecimiento del sector público central, si se considera el tamaño creciente del sector descentralizado financiero. Infortunadamente las estadísticas no permiten su consolidación con la Nación.

---

64 En el año de 1938 se observa una reversión de algunas tendencias: caen todos los indicadores del tamaño de la Nación y se presenta un déficit fiscal, probablemente financiado con la emisión generada por la Cuenta Especial de Cambios. Por el lado de los ingresos, parte de la explicación radica en la nueva contracción del sector externo originada en el cierre de fronteras de la preguerra. A pesar de esto, cabe destacar que un cálculo realizado sobre la elasticidad-ingreso de los recaudos tributarios indican que era de 1.1 en promedio para 1926/25-1931/30 y de 2.26 en 1932/31-1938/37, lo cual tiene su explicación en los aumentos de los años 1933 (básicamente cuota militar y ciertos impuestos indirectos) y 1935-1937 (Reforma Tributaria). Claramente en los treinta se avanzó en el camino de dotar a la Nación de un sistema tributario más elástico.