

# REVISTA DEL BANCO DE LA REPUBLICA

BOGOTA, DICIEMBRE DE 1969

## NOTAS EDITORIALES

### LA SITUACION GENERAL

**El precio del oro**—En los últimos días ha sido tema obligado en los centros financieros internacionales la baja vertical ocurrida en el precio del oro. Como se recordará, durante los últimos años, entre otras causas por la política económica del gobierno francés anterior, el precio del oro se alejó considerablemente de los US\$ 35.00 la onza troy, llegando a sobrepasar los US\$ 43.00. Por esta época las compras de Francia a las autoridades monetarias se acentuaron bastante, llegando este país a poseer US\$ 5.200 millones en oro de sus US\$ 6.900 millones de reservas y de los US\$ 40.000 millones que valían las tenencias oficiales del metal en todo el mundo. En presencia de esta demanda creciente se llegó a sugerir una revaluación del mismo por partes interesadas desde luego, y se argüía que los déficit de balanza de pagos en los Estados Unidos así como sus compromisos bélicos hacían inexorable este fenómeno.

Sin embargo, esta posición, además de ser teóricamente discutible, no traía solución alguna a los problemas de liquidez internacional. Antes bien implica una guerra de monedas que en ningún momento favorecería a los países pobres y más bien significaba a la postre ventajas para la principal moneda de reserva del mundo.

Secuencia del alza que se comenta y de la incertidumbre que engendraba, como es sabido apareció la declaración de 17 de marzo de 1968 de los bancos centrales, según la cual estos no recibirían oro sino para efectos monetarios y a US\$ 35.00 la onza y no más allá de las existencias monetarias del momento, esto es, excluyendo la producción nueva y el desatesoramiento.

De tal manera se obligaba a los productores de oro a abastecer el mercado libre, por

una parte, y de otra se insinuaba la no necesaria relación de causa a efecto entre el oro y los cambios en la liquidez internacional como se pretendía por algunos. En verdad, comenzaba a negársele su carácter de fundamento del sistema monetario y el “dios bárbaro” de que habló Lord Keynes perdía prestigio y se agrietaba el pedestal que quiso levantarle el señor Rueff.

En los últimos días el precio del oro ha oscilado cerca de los US\$ 35.00. Contribuyen a este fenómeno además de la antedicha declaración, otros hechos de no escasa importancia, verbigracia la proximidad de entrar en vigencia los derechos especiales de giro (special drawing rights). Como se comentó en notas editoriales pasadas, en los próximos tres años se efectuará una emisión por US\$ 9.500 millones y para el año de 1970, a partir de enero, habrá una oferta de estos papeles por valor de US\$ 3.500 millones. Este hecho, aunque en realidad es apenas una pequeña parte, 16% de las cuotas actuales al Fondo Monetario Internacional, y por supuesto exigua para las necesidades de liquidez internacional, tiene sobre todo el impacto psicológico de que es posible que el sistema monetario internacional evolucione, así sea lentamente, por fuera de los lineamientos tradicionales y de la producción de oro.

También influyen en el hecho que se analiza la revaluación del marco alemán, lo mismo que la elevación de los intereses, tanto en el mercado americano como en el eurodólar, que induce a los poseedores de liquidez a ofrecerla preferencialmente en el mercado monetario en lugar de invertirla en el metal amarillo. Idéntica causa lleva a que los ahorradores o atesoradores prefieran deshacerse de él. Por lo demás, Sudáfrica, el primer productor del mundo, ha tenido que abastecer el mercado libre ante la decisión del Fon-

do Monetario y la Tesorería de los Estados Unidos de no comprar la nueva producción.

Cuanto a los intereses y ante la persistente alza que han tenido en los últimos tiempos, cabe mencionar que el Banco Mundial a mediados del presente mes ha resuelto mantener la tasa del 7%, y no examinar nuevamente su política en esta materia, sino pasados algunos meses, no obstante el costo mayor que le representa la adquisición de alguna parte de sus recursos. Esta decisión tiene para Colombia especial significado, como quiera que el Banco Mundial nos está definiendo y estudiando préstamos de consideración para proyectos en los cuales se cifra buena parte de nuestro desarrollo actual y futuro.

Para Colombia, como país productor de oro, no deja de tener esta baja consecuencias de alguna consideración. Nuestro país ha visto sensiblemente mermada su producción por razones de muy diversa índole. Las cifras siguientes ilustran este descenso:

Onzas troy			
1960 .....	433.947	1965 .....	319.362
1961 .....	401.064	1966 .....	280.823
1962 .....	396.825	1967 .....	258.186
1963 .....	324.514	1968 .....	239.555
1964 .....	364.991	1969 (once meses)	203.000

Se pensaba que la declinación en los últimos años podría corregirse con las mejores cotizaciones en el mercado libre, mayor precio que se trasladaba a los productores y que agregado al Certificado de Abono Tributario (CAT) a que tienen derecho según el artículo 167 del decreto 444 de 1967, parecería estímulo suficiente. Sin embargo, a juzgar por los resultados que muestra el cuadro anterior, debe suponerse que haya razones de más peso que estorban la reactivación de esta industria. Quizá la ley sobre Minas e Hidrocarburos, que acaba de expedir el Congreso, pueda contribuir a un cambio en la tendencia de estas explotaciones.

**ALALC**—Después de mes y medio de deliberaciones, terminó en Caracas el 12 del presente mes la Novena Reunión de las Partes Contratantes del Tratado de Montevideo, encaminada, por una parte, a la negociación de las Listas Nacionales de desgravaciones y por otra, a lograr un acuerdo respecto al establecimiento del Mercado Común, previsto

en el Tratado que creó la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio.

En materia de concesiones, los resultados fueron muy reducidos, pues solamente se incluyeron 105 nuevos productos a la lista de desgravaciones que mutuamente se conceden los países miembros de la Asociación. En negociaciones anteriores ya se había obtenido la inclusión de más de 11.000 productos. En esta reunión, se logró una ampliación del Acuerdo de Complementación de la industria química no obstante que tal tema no hace parte de estas ruedas de negociación. En él se insertaron 95 nuevos productos que en el futuro serán materia de complementación.

El resultado más significativo fue el consenso logrado en cuanto respecta a la modificación del Tratado de Montevideo, en la parte pertinente al plazo de formación del Mercado Común Latinoamericano. Este acuerdo quedó plasmado en el llamado "Protocolo de Caracas", donde se estipula la ampliación del plazo para las desgravaciones totales al comercio de la zona hasta 1980, para lo cual las partes contratantes se comprometen a efectuar una desgravación anual equivalente al 2.9% de su comercio intrazonal. Para fines de 1974 deberá realizarse un análisis especial sobre la lista común, esto es la formada por las concesiones que otorga cada país al resto de miembros de la Asociación. Igualmente se encargó al Comité Ejecutivo de la ALALC para que antes de diciembre de 1973 efectúe los estudios previstos en el Tratado, sobre el funcionamiento del mercado común.

**Créditos Externos**—Con dos nuevos créditos externos en diciembre, termina el semestre que fue bien activo en materia de préstamos para proyectos.

El Banco Mundial anunció la aprobación de un préstamo por US\$ 18.3 millones a la Caja Agraria, a un plazo de 18 años y con una tasa de interés del 7% anual, para financiar la segunda etapa del plan de desarrollo ganadero que adelanta esta institución. Anteriormente, en 1966, le había sido otorgado un primer préstamo por US\$ 16.7 millones, el que ya se agotó con la financiación de los programas adelantados especialmente en la costa atlántica y los Llanos

Orientales. El préstamo actual se canalizará en las mismas zonas y además en la hoya del Magdalena, los valles de Ubaté y Chiquinquirá y los departamentos del sur del país.

El costo total de la segunda etapa, cuya duración es de cuatro años, se ha estimado en el equivalente de US\$ 31.7 millones. Este proyecto tiene por objetivo elevar la productividad de la ganadería colombiana, especialmente en materia de leche, carne y lana, con miras a un normal abastecimiento interno y a la formación de excedentes exportables en un renglón de tan amplias posibilidades. Los organismos financieros internacionales, conscientes de la importancia que la ganadería tiene para el crecimiento de nuestra economía, han hecho ya varias financiaciones para este renglón. En los últimos años se recuerdan los préstamos otorgados al Banco Ganadero por la AID, en cuantía de US\$ 12 millones, y por el BID, US\$ 10.7 millones.

En el día de hoy, 22 de diciembre, se firma el contrato de préstamo entre el Banco de la República y la Agencia para el Desarrollo Internacional (AID), por medio del cual este organismo concederá al gobierno nacional un nuevo crédito por valor de US\$ 10 millones que será utilizado para financiar la industria a través del Fondo de Inversiones Privadas. Esta será la segunda financiación que conceda dicha institución al FIP, pues en 1964 se obtuvieron US\$ 10 millones que ya están comprometidos en su totalidad.

Además de los anteriores, en el segundo semestre se han formalizado contratos de préstamo con otras instituciones internacionales, por valor de US\$ 94.2 millones, que bien vale la pena recordar y resumir así:

(Millones de US\$)			
Prestamista	Prestatario	Monto	Finalidad
BID	CVC e Hidroeléctrica de Anchicayá	43.3	Electrificación
BID	IDEMA	13.7	Silos
BID	EE. PP. de Medellín	9.0	Acueducto
BID	Minobras	17.0	Caminos vecinales
Eximbank	Electrif. del Atlántico	4.2	Electrificación
Eximbank	Telecom	1.7	Telecomunicaciones
Eximbank	Minobras	5.0	Maquinaria para carreteras

**Plan de Inversiones Públicas**—En desarrollo de las nuevas facultades constitucionales contenidas en el numeral 3 del artículo 118 de nuestra Carta, el señor Presidente de la República, en exposición a las comisiones del Congreso, que se publica en esta misma Revista, sometió a su consideración el proyecto de ley sobre el Plan de Inversiones Públicas para el período 1970-1972. Según el aludido texto constitucional, corresponde a la primera autoridad del país presentar oportunamente al Congreso, “los planes y programas de desarrollo económico y social a que debe someterse la economía nacional, y los de obras públicas que hayan de emprenderse o continuarse, con la determinación de los recursos e inversiones que se autoricen para su ejecución”.

De excepcional importancia para la ordenación del gasto público y el mejor aprovechamiento de los recursos es este desarrollo de la reforma constitucional del año 1968. Al efecto, en él se traza el programa de desenvolvimiento para los próximos tres años y se hace hincapié en la distribución de las inversiones públicas para la continuidad de los programas de infraestructura, corregir el desequilibrio regional, crear mayores oportunidades de ocupación, etc. Igualmente se prevé la creación del Fondo Nacional de Inversiones Públicas adscrito al Departamento Nacional de Planeación, que tendrá como objeto financiar la ejecución de las obras contempladas en el Plan de Inversiones.

**Exenciones Tributarias**—Con el fin de acelerar el proceso de desarrollo industrial, el gobierno presentó al Congreso y este aprobó la prórroga de las exenciones tributarias para las industrias básicas, hasta 1973. Como se recuerda ellas expiraban al finalizar el presente año. De este incentivo venían gozando las empresas establecidas o que se establecieran hasta el año de 1965 con destino al fomento y explotación de industrias básicas, así como las dedicadas al desarrollo de actividades complementarias a la producción de hierro. Este plazo se extiende como queda dicho, pero la exención se reduce a 80% para el año gravable de 1970, y gradualmente en 20 puntos por año, limitándose la exoneración al 20% en 1973.

Igualmente, el Congreso en sus últimas sesiones dio la aprobación respectiva al proyecto relativo a las exenciones personales y por personas a cargo, por el cual se redujo las cargas tributarias a un amplio sector de contribuyentes.

**El Fondo de Promoción de Exportaciones y las Ferias Internacionales**—El Fondo de Promoción de Exportaciones ha llevado a cabo con bastante éxito un vasto programa de participación de Colombia en Ferias Internacionales, durante el año de 1969. El calendario incluyó para los países socialistas las Ferias de Leipzig, Zagreb y Budapest.

En los dos últimos eventos, Colombia participó por primera vez, llevando una imagen de los diferentes artículos de exportación, así como de aspectos institucionales del país.

En Alemania Occidental se participó en las Ferias Internacionales de Artesanado de Munich, la del Otoño en Francfort, de Importación de Ultramar Socios para el Progreso en Berlín y Anuga en Colonia. Estos últimos certámenes especializados en artesanías y productos alimenticios, permitieron mostrar una diversa gama de artículos y conseguir a su vez conexiones para su venta. Además en Italia se organizó el pabellón en la Feria Internacional de Milán, dentro del sector alimenticio; en España en la Feria Oficial e Internacional de Muestras de Barcelona; en Suecia en la Feria Internacional de Gotemburgo, y en Tokyo una exposición especial de Colombia en los Salones de Jetro, que se celebró del 6 al 17 de mayo.

Asimismo, se instalaron dos mostradores informativos, el primero en la Feria de Muestras Centroamericanas, celebrada en la ciudad de Guatemala en noviembre, y el segundo en la Feria Internacional de Santiago de Chile FISA, que se efectuó del 10 de octubre al 2 de noviembre.

Para terminar el calendario, el Fondo se hizo presente en la VI Feria Internacional del Pacífico celebrada en la ciudad de Lima, Perú, del 14 al 30 de noviembre. El pabellón de 1800 metros cuadrados lo ocuparon 85 expositores de las diversas ramas industriales, especialmente la metal-mecánica con maquinaria y equipo pesado: calderas tubulares,

orugas para tractores, aceros especiales, bombas para líquidos, cables de acero, arados, rastrillos y otros equipos agrícolas, equipos contra incendio, aserríos y maquinaria para trabajar maderas, hornos automáticos para panaderías, herramientas manuales, máquinas para laborar cuero, repuestos para automotores, equipos médicos, tableros para protección, control y distribución de energía, y máquinas para transformar metales. Además 60 representantes de las empresas expositoras participaron en el evento y se lograron negociaciones iniciales superiores a un millón de dólares.

La exhibición fue enfocada hacia la integración, especialmente el Grupo Andino y fueron posibles acuerdos de complementación de diversas industrias, particularmente de la rama metal-mecánica. También se nombraron distribuidores o agentes y se fortalecieron las relaciones comerciales no solo con el Perú sino con los demás países del pacto.

#### EL COSTO DE LA VIDA

De acuerdo con datos del Departamento Administrativo Nacional de Estadística, los índices de precios al consumidor para Bogotá y el conjunto del país variaron en la siguiente forma:

BOGOTA			
(Julio 1954—Junio 1955 = 100)			
	Octubre/69	Novbre./69	Variación %
Empleados .....	412.8	415.8	+ 0.7
Obreros .....	441.1	442.6	+ 0.3
NACIONAL			
Empleados .....	424.3	426.2	+ 0.4
Obreros .....	434.2	434.9	+ 0.2

#### GIROS POR IMPORTACIONES

Los giros para el pago de mercancías al exterior llegaron en noviembre a US\$ 44.508.000 y en el mes anterior a US\$ 44.458.000.

#### LA BANCA Y EL MERCADO MONETARIO

Un incremento de \$ 222 millones presenta el renglón de préstamos y descuentos del Banco de la República de octubre a noviembre, según los siguientes saldos:

(en miles de pesos)

	1 9 6 9	
	Octubre	Noviembre
Préstamos y descuentos a bancos.....	1.004.277	1.061.385
Descuentos a la Caja Agraria.....	1.897.298	1.906.724
Préstamos a otras entidades oficiales..	582.854	597.706
Préstamos y descuentos a organismos del sector privado y otros.....	1.050.505	1.191.252
<b>Totales .....</b>	<b>4.534.934</b>	<b>4.757.067</b>

Las reservas de oro y divisas pasaron de US\$ 246.180.000 en octubre, a US\$ 245.453.000 en noviembre; los billetes del Banco en circulación, de \$ 4.705.575.000 en octubre, subieron a \$ 5.104.123.000 en noviembre, y los depósitos y otros pasivos exigibles, de \$ 11.144.539.000 pasaron a \$ 11.099.038.000 entre los dos meses comentados.

Según la última consolidación semanal, el 20 de diciembre, las cuentas anteriores mostraban los siguientes saldos:

Reservas de oro y divisas.....	US\$ 250.700.000
Préstamos y descuentos .....	\$ 5.471.900.000
Billetes en circulación .....	\$ 6.385.900.000
Depósitos y otros pasivos exigibles.....	\$ 17.247.600.000

Los medios de pago, excluidos los depósitos oficiales, llegaron en octubre a \$ 17.374 millones y en septiembre anterior a \$ 17.031 millones.

## EL MERCADO BURSÁTIL

Las transacciones en la Bolsa de Bogotá llegaron en noviembre a \$ 137.4 millones, comparadas con las del mes anterior que fueron \$ 114.9 millones.

El índice del valor de las acciones con base 1934=100, llegó a 288.9 en noviembre, y en octubre a 281.7.

## EL PETROLEO

A 6.980.000 barriles llegó la producción en octubre, y en septiembre anterior a 6.775.000. En los diez meses corridos del presente año se han producido 63.546.000 y en el mismo período de 1968, 53.333.000 barriles.

## EL CAFE

A US\$ 0.541½ se cotizaba la libra del café en Nueva York el 18 de diciembre.

La Federación Nacional de Cafeteros continuaba pagando en la misma fecha \$ 1.230 por la carga de 125 kilos de café, tipo Federación.

## EL MERCADO MUNDIAL DEL CAFE

## DICIEMBRE DE 1969

A continuación detallamos una relación de los principales acontecimientos ocurridos dentro del panorama mundial y nacional durante el mes de diciembre de 1969.

Destacamos lo siguiente:

## I—Organización Internacional del Café.

- a—Aumentos de cuotas cafeteras por los sistemas establecidos de selectividad y por el de cuota de reserva.

## II—Colombia.

- a—Precios externos del café.

## III—Varios.

- a—Producción mundial de café.  
b—Consumo de café en los Estados Unidos.

## I—ORGANIZACION INTERNACIONAL DEL CAFE

a—Aumentos de cuotas cafeteras para 1969/70—Las cuotas anuales de exportación en vigor a partir del 17 de diciembre de 1969, para los cuatro grupos de café O.I.C., incluyendo los ajustes de las mismas practicados desde el 1º de octubre:

500.000 sacos a prorrata liberados el 23 de octubre.

Dos ajustes ascendentes de 2,75% (5,50%) efectuados los días 5 de noviembre y 12 de diciembre

para los "Suaves Colombianos", "Otros Suaves" y "Arábicas no Lavados".

Dos ajustes ascendentes de 2,75% (5,50%) efectuados el 7 de noviembre y el 16 de diciembre para los Robustas de conformidad con las resoluciones 216 y 218, son los siguientes:

	Aumentos	Cuotas autorizadas
<b>Suaves Colombianos</b>	<b>463.682</b>	<b>7.459.892</b>
Colombia	379.181	6.100.381
Kenya	46.584	749.474
Tanzania	37.917	610.037
<b>Otros Suaves</b>	<b>608.786</b>	<b>9.914.387</b>
Burundi	13.200	253.200
Costa Rica	59.586	958.632
República Dominicana	28.169	453.172
Ecuador	40.626	653.612
El Salvador	102.921	1.655.818
Guatemala	97.504	1.568.670
Haití	26.542	427.026
Honduras	23.021	370.380
India	22.913	368.637
Jamaica	1.658	26.658
México	95.337	1.533.810
Nicaragua	29.793	479.316
Panamá	1.822	29.322
Perú	40.084	644.897
Rwanda	11.000	211.000
Venezuela	14.610	280.237
<b>Arábicas no Lavados</b>	<b>1.222.747</b>	<b>19.671.933</b>
Bolivia	3.646	58.646
Brasil	1.133.535	18.236.654
Etiopía	80.927	1.301.994
Paraguay	4.639	74.639
<b>Robustas</b>	<b>734.785</b>	<b>11.983.788</b>
Congo (R. D.)	52.482	1.006.715
Ghana	3.719	59.819
Guinea	9.751	156.868
Indonesia	73.507	1.182.602
Liberia	4.374	70.374
Nigeria	3.446	55.446
OAMCAF	297.256	4.782.359
Portugal	150.373	2.419.237
Sierra Leona	5.979	96.179
Trinidad y Tobago	5.030	80.930
Uganda	128.868	2.073.259
<b>Gran total</b>	<b>3.030.000</b>	<b>49.030.000</b>

## II—COLOMBIA

**Precios externos del café**—Los cafés colombianos (Mams) registraron las siguientes cotizaciones diarias en el mercado de Nueva York:

		Centavos de US\$ por libra
1969—Diciembre	1.....	54.50
	Diciembre 2.....	54.50
	Diciembre 3.....	54.50
	Diciembre 4.....	54.75
	Diciembre 5.....	54.75
	Diciembre 8.....	54.75
	Diciembre 9.....	54.75
	Diciembre 10.....	54.75
	Diciembre 11.....	54.75
	Diciembre 12.....	54.75
	Diciembre 15.....	54.75
	Diciembre 16.....	54.75
	Diciembre 17.....	54.75
	Diciembre 18.....	55.00
	Diciembre 19.....	55.15
	Diciembre 22.....	56.00
	Diciembre 23.....	56.50
	Diciembre 24.....	58.00
	Diciembre 29.....	59.25
	Diciembre 30.....	60.00
	Diciembre 31.....	60.08
	Promedio del mes.....	55.75
	Promedio mes anterior.....	55.33
	Diferencia .....	0.43 o 0.8%

## III—VARIOS

a)—Tercera estimativa de la producción mundial de café en 1969/70:

**Total**—El Departamento de Agricultura de Estados Unidos publicó el 31 de diciembre pasado su tercera estimativa de la producción mundial de café en 1969/70, con un total de 63.831.000 sacos. Este total excede en 5.3% el total revisado para 1968/69 el cual fue de 60.638.000 sacos.

**Exportable**—La producción mundial exportable de 1969/70 se estima en 45.810.000 sacos, menor que la estimativa de septiembre de 47.139.000 sacos pero mayor que el total revisado para 1968/69 el cual fue de 43.000.000 de sacos, o sea un aumento del 6.5%. La tercera estimativa debe sus niveles más bajos, primordialmente al Brasil, cuyas cifras de producción total y producción exportable se estiman en 19.000.000 de sacos y 10.250.000 respectivamente.

b—Consumo de café en los Estados Unidos.

Años	Consumo per cápita lbs. en verde	Precio promedio al detal Centavos de US\$	Costo para el consumidor US\$	Ingreso per cápita US\$	Porcentaje del ingreso para café %
1935...	13.71	25.7	2.96	472	0.627
1936...	13.52	24.3	2.76	534	0.517
1937...	13.13	25.5	2.81	573	0.490
1938...	15.23	23.2	2.97	527	0.564
1939...	15.24	22.4	2.87	556	0.516
1940...	15.51	21.2	2.76	595	0.464
1941...	15.72	23.6	3.12	719	0.434
1942...	13.77	28.3	3.27	909	0.360
1943...	12.55	30.0	3.16	1.102	0.286
1944...	16.31	30.1	4.12	1.194	0.345
1945...	16.76	30.5	4.29	1.234	0.348
1946...	18.92	34.4	5.47	1.249	0.438
1947...	18.03	46.9	7.10	1.316	0.540
1948...	18.31	51.4	7.91	1.430	0.553
1949...	18.34	55.4	8.54	1.384	0.617
1950...	16.54	79.4	11.03	1.496	0.737
1951...	16.78	86.8	12.23	1.652	0.740
1952...	16.91	86.8	12.33	1.733	0.711
1953...	16.74	89.2	12.54	1.804	0.695
1954...	14.60	110.8	13.58	1.785	0.761
1955...	15.33	93.0	11.98	1.876	0.639
1956...	16.21	98.9	13.47	1.975	0.682
1957...	15.66	96.8	12.73	2.045	0.622
1958...	15.69	83.8	11.04	2.068	0.534
1959...	16.06	70.4	9.50	2.161	0.440
1960...	15.91	67.2	8.98	2.215	0.405
1961...	15.83	66.1	8.79	2.264	0.388
1962...	15.92	63.9	8.55	2.368	0.361
1963...	15.75	63.8	8.44	2.455	0.344
1964...	15.32	75.6	9.73	2.586	0.376
1965...	14.75	77.3	9.58	2.765	0.346
1966...	14.53	75.8	9.25	2.978	0.311
1967...	14.79	71.7	8.91	3.159	0.282
1968...	14.52	67.8	8.27	3.412	0.242

EXPORTACION DE CAFE COLOMBIANO

CUADRO COMPARATIVO Y PARTICIPACION PORCENTUAL

		MES DE NOVIEMBRE				
		(Sacos de 60 kilos)				
		1968		1969		Diferencia
		Sacos	%	Sacos	%	Sacos
Estados Unidos...	359.183	60.9	237.720	42.8	-121.463	
Europa .....	211.359	35.9	295.622	53.2	+ 84.263	
Otros .....	18.746	3.2	22.144	4.0	+ 3.398	
<b>Total .....</b>	<b>589.288</b>	<b>100.0</b>	<b>555.486</b>	<b>100.0</b>	<b>- 33.802</b>	

EXPORTACION DE CAFE A LOS ESTADOS UNIDOS

MES DE SEPTIEMBRE

(Sacos de 60 kilos)

	1969	1968	Diferencia
Colombia .....	230.780	202.880	+ 27.900
Brasil .....	459.092	839.034	-379.942
Fedecame .....	401.655	266.095	+135.560
Otros .....	686.913	1.013.948	-327.035
<b>Total .....</b>	<b>1.778.440</b>	<b>2.321.957</b>	<b>-543.517</b>

PRECIOS DEL MERCADO DE EXISTENCIAS

(En centavos de US\$ por libra)

	Promedios		Variación	Noviembre	
	Novbre.	Octubre		Máximo	Mínimo
<b>Brasil:</b>					
Santos, tipo 2/3..	49.00	47.65	+1.35	49.63	48.50
Santos, tipo 4....	48.40	46.90	+1.50	48.88	48.00
Paraná, tipo 4....	46.40	45.03	+1.37	46.75	46.00
<b>Colombia:</b>					
MAMS .....	55.75	52.50	+3.25	57.13	54.75
<b>México:</b>					
Prima lavado ....	46.95	46.90	+0.05	48.50	46.00
<b>Etiopia:</b>					
Djimmas, UGQ....	43.98	43.43	+0.55	45.88	42.00
<b>Uganda:</b>					
Lavado N° 10....	37.50	38.53	-1.03	39.13	36.25

PRECIOS DIARIOS

DE LA ORGANIZACION INTERNACIONAL DEL CAFE

(En centavos de US\$ por libra)

(Embarque pronto exdock Nueva York)

Fechas		Suaves colombianos	Otros suaves	Arábigos no lavados	Robustas
Noviembre 3.....		56.75	48.00	49.25	38.69
Noviembre 5.....		57.00	47.83	49.25	38.07
Noviembre 6.....		56.88	47.58	49.25	37.88
Noviembre 7.....		56.75	47.42	49.25	37.69
Noviembre 10.....		56.00	46.92	49.25	37.57
Noviembre 12.....		55.25	46.50	49.25	37.07
Noviembre 13.....		55.25	46.50	49.50	37.44
Noviembre 14.....		55.00	46.25	49.50	37.07
Noviembre 17.....		55.00	46.08	49.50	37.19
Noviembre 18.....		55.00	46.08	49.50	36.88
Noviembre 19.....		54.75	45.92	49.50	36.82
Noviembre 20.....		54.50	45.75	49.50	36.69
Noviembre 21.....		54.50	45.75	49.50	36.69
Noviembre 24.....		54.50	45.75	49.25	36.82
Noviembre 25.....		54.50	45.92	49.25	36.75
Noviembre 26.....		54.50	45.92	49.25	36.75
Noviembre 28.....		54.50	45.92	49.25	36.88

## DISCURSO DEL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA DOCTOR CARLOS LLERAS RESTREPO, AL PRESENTAR EL PROYECTO DE LEY DEL PLAN DE DESARROLLO ECONOMICO Y SOCIAL

Bogotá, D. E., diciembre 3 de 1969.

Señores ex-presidentes de la República.

Honorables senadores y representantes.

Señoras y señores:

### LA REFORMA CONSTITUCIONAL Y EL PLAN DE DESARROLLO

El acto legislativo número 1 de 1968 reformó, en su artículo 11, el 76 de la Constitución Nacional y determinó expresamente que "corresponde al Congreso, por medio de ley, fijar los planes y programas de desarrollo económico y social a que debe someterse la economía nacional, y los de las obras públicas que hayan de emprenderse o continuarse, con la determinación de los recursos e inversiones que se autoricen para su ejecución y de las medidas necesarias para impulsar el cumplimiento de los mismos".

El artículo 14 del mismo acto legislativo, al reformar el 80 de la Carta, prescribió que "habrá una comisión especial permanente encargada de dar primer debate a los proyectos sobre planes y programas de desarrollo económico y social y de vigilar la ejecución de tales planes y programas lo mismo que la evolución del gasto público".

El gobierno nacional, a pesar de que comprende muy bien que el plan que hoy presenta y que se refiere al trienio que se iniciará en 1970 no puede ser objeto de decisión por el actual congreso, ha querido entregarlo a la consideración de los parlamentarios y del país en general para iniciar así el cumplimiento de la reforma constitucional y facilitar, tanto al próximo gobierno como a quienes hayan de ser elegidos para la legislatura entrante, un estudio detallado de algunas de las alternativas que es posible concebir en materia de inversiones públicas y la relación de estas con el desarrollo nacional, lo mismo que los criterios políticos y fiscales a que esas diferentes alternativas responderían.

No sé todavía si el congreso alcanzará a expedir la ley destinada a organizar la comisión permanente prevista en la reforma al artículo 80 de la Carta;

pero sería evidentemente de la mayor conveniencia que tal ley se expidiera. Como, por otra parte, el gobierno se está ocupando en hacer los arreglos necesarios de las oficinas del congreso para que la comisión del plan y sus servicios técnicos puedan funcionar, la expedición de la ley en referencia dejaría todo listo para que el congreso de 1970 entrara a ocuparse, por la primera vez en la historia nacional, de examinar el impresionante acopio de datos sobre las inversiones públicas y otros gastos del Estado que ha preparado el Departamento Nacional de Planeación, en asocio de los restantes sectores de la administración. Ese examen debe estar acompañado del de las políticas que se proponen al país en materias tales como la tasa de inversión pública, la de ahorro nacional, la cuestión demográfica, el desarrollo de la comunidad, el desarrollo regional y urbano, el empleo, la educación y la salud, la vivienda, el fomento agropecuario, la electrificación, el crecimiento de las exportaciones, la utilización del crédito externo, etc.

En realidad, como se indica en la exposición de motivos, el plan trienal de inversiones públicas para el desarrollo económico y social es la continuación de un esfuerzo que se viene haciendo metódicamente, desde que se inició el presente gobierno. De hecho, el presupuesto para 1970, ya aprobado por el Congreso, permitirá cumplir en ese año la alternativa óptima de las tres que contempla el plan. Pero cuando este se discuta por el Congreso será el momento de que se adopten decisiones acerca de la continuidad que pueda tener la política de desarrollo en los años subsiguientes.

### RASGOS ESENCIALES DE LA POLITICA ECONOMICA Y SOCIAL DEL GOBIERNO

Pienso que la presentación del plan ofrece una buena oportunidad para destacar algunos de los rasgos de la política económica y social del gobierno. Esta política ha sido varias veces expuesta; pero no me parece que esté fuera de lugar el presentarla ahora de nuevo al país, porque precisamente este debe escoger dentro de pocos meses a sus representantes

tes en la rama legislativa y al jefe del ejecutivo. Nos interesa a todos que al hacer el escogimiento, mediante el ejercicio libre del sufragio, pueda el pueblo colombiano tener presentes los rumbos que esta administración ha mantenido y que cree útil sean seguidos perseverantemente, o las modificaciones que, con respecto a ellos, quieran proponer los candidatos a la primera magistratura y al congreso nacional. El gobierno que tengo el honor de presidir ha dicho que será neutral en las elecciones próximas. A esa neutralidad, entendida, claro está, como el otorgamiento de idénticas garantías para todos los grupos políticos y la renuncia al ejercicio de los instrumentos del poder para coaccionar indebidamente la opinión pública, nos obligan la Constitución, los principios del frente nacional y nuestra propia conciencia. Pero es claro que ella no es incompatible con la exposición y defensa de la política que hemos practicado en el gobierno y que personalmente me propongo seguir defendiendo, en unión de quienes quieran acompañarme a ello, cuando termine mi mandato constitucional. Por lo demás, no he sabido hasta ahora de ningún grupo político que haya planteado seriamente la necesidad de rectificar a fondo las líneas esenciales de las orientaciones que ha seguido la presente administración. En todo caso, si existiera el deseo de hacer una rectificación de esa clase, no la de detalles objetivos o de procedimientos secundarios, sería bueno que el país lo supiera oportunamente para que se pronunciara en las urnas, no al calor de los simples caprichos o de las simpatías personales, sino tomando en cuenta las cosas que interesan de manera fundamental al futuro de la nación.

#### LA REFORMA CAMBIARIA

La política monetaria y de cambio exterior que hemos seguido desde que en 1966 tuvimos que hacer frente a los desequilibrios estructurales de la economía colombiana agravados por las complicaciones transitorias que se presentaron para obtener ayuda financiera exterior, puede resumirse así:

La fragilidad de nuestra balanza comercial y de pagos, unida a otras circunstancias comunes a los países en desarrollo o específicas de la economía colombiana, hacen sobremanera peligroso el funcionamiento de un mercado libre de cambio exterior a través del cual se facilitan la fuga de capitales y los movimientos especulativos. Un país que en 1966, como en los años anteriores, presentaba reservas negativas de cambio exterior, esto es, tenía obligaciones extranjeras a corto plazo en cuantía superior a sus disponibilidades, no podía estar comprometiendo sus activos en oro y moneda extranjera para aten-

der la demanda correspondiente a fines no económicamente necesarios o a maniobras especulativas, como lo hizo, infortunadamente, en 1963, cuando empleó, con el asentimiento y aun por insinuación del Fondo Monetario Internacional, préstamos del Fondo para sostener una determinada tasa de cambio libre, precisamente cuando los movimientos inflacionarios internos hicieron que esa tasa fuera irreal y estimularon la fuga de capitales y la especulación. Tampoco puede ser una política aceptable la de mantener un mercado libre de cambio sin intervención del Banco Emisor, ya que en esas condiciones cualquier incertidumbre sobre la política económica o cualquier desorden político pueden provocar bruscas fluctuaciones.

Ahora bien, un alza considerable en el mercado de cambio libre tenía reflejos inmediatos en la presión sobre las importaciones y provocaba, además, maniobras de sobrefacturación. Por encima de todo esto existió hasta 1966 un grave fenómeno: el alza en el dólar libre se había ligado psicológicamente al nivel de precios, de manera que cualquier modificación en la primera tendía a alterar gravemente los niveles de vida y los costos de producción. Por último, la tasa del mercado libre constituía un punto de referencia para las entidades internacionales que las llevaba a considerar sobrevaluada la divisa colombiana en el mercado de certificados cuando aquella tasa se apartaba de la que se sostenía en este último. De ahí los requerimientos imperiosos, casi brutales a veces, para que se llevaran a cabo devaluaciones masivas en el mercado de certificados, con el natural reflejo sobre el costo de las importaciones y un contagio, agravado, repito, por factores psicológicos, sobre el nivel general de precios.

La consideración de todo esto inspiró la política instaurada por el gobierno desde fines de 1966 y que se perfeccionó luego en el texto del decreto 444 de 1967. Sin apartarnos del convenio monetario de Bretton Woods, se eliminó el mercado libre de cambio para los movimientos de capital y se reglamentaron las transferencias relativas a las llamadas transacciones corrientes. Para que estas puedan hacerse normalmente, como en efecto se están haciendo, era indispensable, por supuesto, practicar políticas muy definidas sobre otros aspectos cambiarios y monetarios: mantener el control de importaciones y también un control sobre transferencias corrientes que no correspondan al pago de mercancías y fletes; conseguir financiación externa en la cuantía indispensable para facilitar un monto de importaciones ajustado a tasas razonables de desarrollo; dar al tipo de cambio la flexibilidad necesaria para mantener

una posición competitiva en el mercado exterior, tomando en cuenta las alzas en los costos internos de producción, y para evitar un desbordamiento en la demanda de importaciones y, por último, observar una serie de medidas para evitar que la inflación monetaria interna obligara a una depreciación acelerada del valor externo de la divisa colombiana, depreciación que a su vez tendría que influir sobre los costos internos, creando el círculo vicioso en que se han movido muchos de los países latinoamericanos.

#### DIFERENCIA CON LOS SISTEMAS ANTERIORES

Esa política cambiaria, con los necesarios complementos que quedan descritos, es la que se ha venido practicando. Obtuvo, después de que la explicamos en detalle y se examinaron los resultados de su funcionamiento práctico, la aprobación de los organismos financieros internacionales y de la Agencia Internacional para el Desarrollo, aprobación indispensable para obtener la financiación exterior de que el país no podía prescindir ni puede prescindir todavía. Pero es interesante reafirmar las diferencias entre lo que regía antes y lo que esta nueva política significa. En primer término, se simplificó notoriamente el sistema del cambio internacional, al eliminar la existencia de dos mercados y las múltiples tasas de cambio dentro del de los certificados. Para perfeccionar la simplificación del sistema solo falta modificar la tasa de cambio que se aplica en la venta de los certificados con que se paga el petróleo destinado a la refinación interna. En este caso, más que ante un sistema de cambios múltiples podríamos hablar de que estamos cubriendo con cargo a la Cuenta Especial de Cambios un subsidio al conjunto del transporte automotor y, en general, al consumo de los refinados de petróleo. El mantenimiento de la tasa diferencial solo tiene un efecto secundario sobre las empresas productoras en cuanto tal tasa se utiliza en la determinación del precio del porcentaje de la producción que ellas están obligadas a vender en moneda corriente. La eliminación del subsidio, con la cual se complementaría la simplificación del sistema cambiario, no es, por supuesto, cosa fácil, ya que implicaría una modificación de las tarifas de transporte que está siendo reclamada también para atender a otros graves problemas de esta industria: la reposición y adecuado mantenimiento del equipo automotor; el mejoramiento en las condiciones de los trabajadores asalariados, etc. Pero es claro que sería conveniente hacer, de manera muy gradual, un reajuste que fuera eliminando el subsidio para los usuarios y las pérdidas en que por este concepto incurrían en el fisco, a través de la Cuenta

Especial de Cambios, y la Empresa Colombiana de Petróleos. De todas maneras, cabe destacar la simplificación del sistema cambiario como un paso de la mayor trascendencia. Se han eliminado las variaciones erráticas que eran peculiares del mercado libre, y tanto la fuga de capitales como los movimientos especulativos que, improvidentemente, no solo se autorizaban sino se facilitaban con las ventas del Banco Emisor, han quedado reducidas a operaciones fraudulentas que no se reflejan sobre el conjunto de la economía cambiaria ni sobre el nivel interno de precios.

#### UNA POSICION COMPETITIVA EN LOS MERCADOS EXTERNOS

Dije antes que otra de las características de la política cambiaria del actual gobierno es la de procurar mantener condiciones competitivas para nuestros productos de exportación. Desearía explicar un poco esta idea.

En muchas ocasiones los técnicos internacionales recomendaron al país devaluaciones masivas como un medio para diversificar y fomentar las exportaciones distintas del café. En alguna época se creyó que ese fomento podría alcanzarse permitiendo vender el producto de las exportaciones menores en el mercado libre, a la tasa que predominara en él. Más tarde se prescribió que el Banco de la República comprara el producto de esas exportaciones menores a una tasa fija, más alta que la del mercado de los certificados. De ahí resultaba que si bien el Banco Emisor utilizaba las divisas así adquiridas para atender a la demanda proveniente de importaciones se generaban a la vez una pérdida en la Cuenta Especial de Cambios y un crecimiento inflacionario en el volumen de la circulación monetaria. Dentro del sistema hoy vigente esas fallas han desaparecido, y el volumen creciente de las divisas provenientes de las llamadas exportaciones menores puede aplicarse sin pérdida, como es natural, al pago de lo que el país necesita adquirir en los mercados externos.

El país ha tenido infortunadas experiencias con las devaluaciones masivas y por tal causa el gobierno se negó a practicarlas cuando se le plantearon como solución a fines de 1966. Devaluaciones de esa clase provocan una súbita elevación del nivel de precios para todos los artículos importados incluyendo los ya introducidos al país y, por reflejo y contagio irresistible, un alza paralela en los precios de los productos nacionales, aun de aquellos que tienen poco o ningún contenido de insumos importados. Alzas de esa naturaleza provocan a su vez una elevación

de los salarios en los grupos de asalariados que cuentan con mejor organización, mientras agravan grandemente el estado de los sectores más pobres e inorgánicos. Todo ese mecanismo jugó, por ejemplo, en 1963, engendrando la conocida espiral de precios y salarios, sin que la devaluación corrigiera en nada la excesiva propensión a importar y sin fomentar nuevas producciones para la exportación, ya que el alza de los costos internos no nos permitía salir a los mercados extranjeros en condiciones competitivas.

Bajo el actual sistema hay una elasticidad, una flexibilidad enderezada a buscar el mantenimiento de esas condiciones de competencia, evitando que la divisa nacional tenga un valor externo que no guarde relación con su poder adquisitivo en el mercado interior. La falta de una política de esta clase determinó, en largos períodos de nuestra historia cambiaria, un estímulo excesivo a las importaciones y un desaliento a las exportaciones. Creo que no se debe volver a incurrir en los errores del pasado si queremos fomentar más la sustitución de importaciones y la diversificación de las exportaciones colombianas.

#### LA ELIMINACION DEL DIFERENCIAL CAFETERO

Con la modificación del sistema cambiario se hizo también algo de mucha trascendencia para nuestros productores cafeteros. El llamado diferencial cafetero, mecanismo mediante el cual se confiscaba total o parcialmente en beneficio del Estado el mayor valor que en moneda legal representaba para el productor cada devaluación externa del peso, se cambió por un impuesto fijo de exportación. Así, a partir de la reforma, toda alza en la cotización del dólar se refleja en un mejoramiento del precio interno del café, automática y fielmente. Pero este punto de la política cafetera quiero tratarlo separadamente y así lo haré, con la venia de ustedes, un poco más adelante.

#### LA CREACION DE RESERVAS DE ORO Y DIVISAS EXTRANJERAS

En 31 de julio de 1966, en vísperas de inaugurar la presente administración, el Banco de la República presentaba unas reservas negativas de US\$ 96.6 millones, es decir, sus pasivos exigibles a corto plazo excedían en esa cantidad a sus disponibilidades de cambio. En realidad, a la cifra anterior había que agregar la deuda externa de la Federación Nacional de Cafeteros que en ese momento era de US\$ 76 millones. En total, pues, reservas negativas por US\$ 175.6 millones.

El día de ayer teníamos unas reservas positivas en el Banco de la República por un monto de US\$ 94.8 millones y la deuda de la Federación Nacional de Cafeteros se había reducido a US\$ 61.6 millones. En síntesis: la posición cambiaria del país se ha modificado profundamente, pues de un exceso de pasivos que montaba a US\$ 175.6 millones, hemos pasado a un exceso de activos que sube hoy a US\$ 33.2 millones. Es decir la mejoría equivale a US\$ 208.8 millones. Si dejamos de lado la deuda de la Federación Nacional de Cafeteros para considerar solo las reservas del Banco Emisor, hallamos que el saldo negativo de US\$ 99.6 millones se ha convertido en un saldo positivo de US\$ 94.8 millones.

No se puede ocultar a nadie la importancia de esta modificación que debemos consolidar. En efecto; no es posible pensar en mantener la estabilidad cambiaria, aún una estabilidad relativa, sin el apoyo de una masa de maniobra representada por reservas positivas que permitan regularizar el mercado de divisas extranjeras sin depender exclusivamente de la obtención oportuna de créditos externos. Quien repase la historia de las dificultades financieras que tuvo el país en varias ocasiones durante los últimos años, verá que la ausencia de reservas privó a Colombia inclusive de autonomía verdadera para negociar con las entidades internacionales. Es satisfactorio que estemos saliendo de esa situación que presentó en ciertos momentos, como en el primer semestre de 1965, las más angustiosas características.

#### DIVERSIFICACION DE LAS EXPORTACIONES

Es claro que el crecimiento y diversificación de las exportaciones distintas del café no se deben solo a la política cambiaria sino al uso combinado de una serie de instrumentos como el subsidio tributario y los servicios del Fondo de Promoción. Pero es indudable el influjo del factor cambiario. En este campo, el éxito no es menor al obtenido con respecto al mejoramiento de las reservas. En efecto: en 1965 las exportaciones llamadas menores ascendieron solo a US\$ 85 millones y en 1966 a US\$ 95.8 millones. Por contraste, hasta el 29 de noviembre del presente año los registros correspondientes a esas exportaciones ascendían ya a US\$ 185 millones y seguramente pasaremos el límite de los US\$ 200 millones en el año completo, con lo cual habremos más que duplicado los niveles de 1966.

Pienso yo, repito, que en estos resultados ha tenido positivo influjo la política cambiaria y que sin esta no se habrían obtenido. Naturalmente, no pre-

dico la conveniencia de fomentar el desarrollo de las exportaciones por una serie indefinida de devaluaciones. Este procedimiento de competencia en el mercado externo, cuando se practica sin procurar mantener la mayor estabilidad posible en los costos de producción, no se traduce sino en lanzar a los países al vértigo de la espiral inflacionaria. La política que hemos practicado y que creemos debe seguirse practicando, es la de sostenernos en posición competitiva por el mantenimiento de razonables costos de producción y el incremento de la productividad permitiendo, eso sí, que la tasa de cambio refleje las variaciones en el nivel de precios internos para evitar que una moneda supervalorizada externamente recorte el margen de utilidad de los exportadores y estimule la propensión a importar. Los reajustes cambiarios deberán ser cada vez menos indispensables, en la medida en que se consiga mejorar la posición interna de la economía con una mayor elasticidad en la capacidad de producción, aumento en la productividad, consiguiente estabilidad en el nivel de precios y consolidación de una sana política monetaria. Todo esto es lo que debe cuidarse celosamente con una clara política económica a corto y largo plazo.

#### POLITICA MONETARIA — LOS ASPECTOS FISCALES

Es claro, y debo decirlo de nuevo, que un sistema cambiario como el que queda descrito no puede funcionar adecuadamente sino con una buena política monetaria interna y una razonable política de salarios. Difícil resulta sostener una y otra bajo el ataque constante de los intereses y bajo las presiones originadas ya en el sector público, ya en el sector privado.

Examinaré primero lo relativo al sector público.

El país venía experimentando los efectos de varias fuentes de inflación primaria que he tenido oportunidad de examinar muchas veces. Una de ellas fue el desequilibrio fiscal. Bajo el actual gobierno, afortunadamente, la situación fiscal y de tesorería no ha jugado como factor inflacionario, sino que, por el contrario, ha servido frecuentemente para contrarrestar factores de expansión del medio circulante que tienen un origen distinto.

Háblase mucho del fiscalismo de este gobierno, sin perjuicio de exigirle que realice en el corto término de su mandato todas las obras que no se han hecho en muchos años y de que atienda sin falla alguna las necesidades múltiples de una población que aumenta también a una tasa desmesurada. Pero yo quiero invitar a que se haga un examen menos ligero y más justo de nuestra política fiscal.

#### LA ELEVACION DE LA CARGA TRIBUTARIA HA SIDO MODERADA

A veces se busca dar la impresión de que el actual gobierno ha elevado grandemente la carga tributaria y eso no es cierto. Aumentamos, con el general asentimiento público, el impuesto sobre la gasolina; pero el precio de este artículo en Colombia sigue siendo uno de los más bajos del mundo y, como ya expliqué atrás, los consumidores están subvencionados por razón del tipo de cambio que se toma en cuenta para la compra del petróleo destinado a la refinación interna. De otro lado, la moderada alza en el impuesto a los combustibles nos permitió crear el Fondo Vial cuyos beneficios son ya muy visibles en todo el país. Sin esas medidas no se habrían podido reorganizar los sistemas de construcción y conservación de carreteras ni montar el nuevo y ambicioso programa de pavimentaciones que complementará, a partir del año próximo, lo mucho que ya se ha hecho durante los últimos tres años.

Estamos organizando el cobro de la tasa de valorización por la construcción de ciertas carreteras. Se trata de algo establecido de tiempo atrás pero que no se había puesto a funcionar debidamente. Es la tasa más justa y dejar de cobrarla no significaría otra cosa que el continuar facilitando el enriquecimiento sin causa a los propietarios beneficiados con la construcción o el mejoramiento de las nuevas vías. Por ello el sistema ya ni siquiera es objeto de discusión cuando se trata de obras urbanas. Pero no me detengo más sobre este punto porque los ingresos provenientes de la tasa de valorización por construcción o mejoramiento de carreteras no han afectado todavía en escala perceptible a los contribuyentes, y cuando se perciben se encuentran más que compensados por un beneficio directo.

Fuera del aumento al impuesto sobre los combustibles se han creado únicamente el recargo del 1½% en el impuesto de aduanas con destino al Fondo de Promoción de Exportaciones y otro recargo igual en el mismo impuesto para compensar las rebajas que se decretaron al impuesto sobre exportación del café. No puede decirse razonablemente que el primer aumento constituya una carga insostenible ni menos aún se puede controvertir la utilidad de su destinación. En cuanto al segundo 1½%, simplemente reemplazó parte del gravamen que pesa sobre los cafeteros por un gravamen general sobre los consumidores de artículos foráneos. En definitiva, la carga tributaria global no tuvo aumento por este último concepto y dudo mucho de que alguien se atreva a discutir la justicia de la medida a que me estoy

refiriendo. En lo que sí se ha hecho un grande esfuerzo, pero un esfuerzo que era absolutamente indispensable y de la mayor equidad, es en liquidar y recaudar oportunamente los impuestos y en evitar las evasiones fiscales, tanto las puramente fraudulentas como las que las leyes mismas habían autorizado.

#### PROGRESOS EN LA ADMINISTRACION FISCAL

Al comenzar la presente administración ejecutiva la liquidación de las declaraciones correspondientes al impuesto sobre la renta y complementarios tenía dos años de atraso, a pesar del gran esfuerzo hecho en los meses inmediatamente anteriores bajo el ministerio del doctor Joaquín Vallejo. Hoy ya se están practicando las liquidaciones de 1968, es decir, casi estamos al día y espero que lo estemos por entero antes del 7 de agosto de 1970. Las reformas introducidas para aminorar la evasión fiscal despertaron, como era natural, la resistencia de ciertos círculos. En compensación, han aumentado el producto de los tributos con directo beneficio de las clases menos pudientes del pueblo colombiano a cuya salud, educación, vivienda, etc. se han podido consagrar recursos considerablemente más grandes que los del pasado.

#### NECESIDAD DE UNA ALTA TASA DE INVERSION PUBLICA

Tengo que afirmar una vez más la conveniencia de que el país sostenga una política fiscal que evite el desequilibrio del presupuesto y permita a la vez mantener una alta tasa de inversiones públicas y dedicar sumas crecientes a otros gastos que se suelen clasificar como de funcionamiento y que, en realidad, corresponden a la satisfacción de las más urgentes necesidades nacionales, como son los servicios de salud y la educación, sin cuya generalización no puede hablarse seriamente de justicia social.

En el curso de la presente administración ejecutiva hemos elevado grandemente la tasa de la inversión pública y, como se comprueba en los estudios que acompañan al plan de desarrollo, tal cosa se ha traducido en un substancial aumento del producto bruto nacional, no obstante el hecho de que hasta hace pocas semanas tuvimos muy bajos precios para nuestras exportaciones cafeteras. Contra lo que suele afirmarse a la ligera, el aumento en la tasa de la inversión pública no ha ido en detrimento de las inversiones privadas sino que las ha estimulado.

El inventario minucioso del país que me propongo hacer en el mensaje con que cerraré el cuarto año de

mi gobierno contendrá datos suficientes para comprobar hasta la saciedad esta afirmación.

#### LA SITUACION FISCAL PARA 1970

El alza en los precios del café que nos permitió reaforar el cálculo de algunas rentas y el volumen del superávit fiscal, que es en parte fruto de la aceleración en las liquidaciones de los impuestos directos, hicieron posible el que prescindieramos en este año de solicitar algunos aumentos de impuestos que de otra manera habrían sido indispensables para no disminuir dramáticamente la tasa de inversiones públicas y el ritmo del desarrollo nacional. Es así como en definitiva se pudo confeccionar un presupuesto para la vigencia próxima que corresponde a la más aconsejable de las metas previstas en el plan de desarrollo. Pero yo no sería honesto si no hiciera al país algunas observaciones sobre la situación fiscal y su evolución en el futuro.

Deseo anotar, en primer término, que los sistemas seguidos por la contabilidad pública y el fenómeno ya señalado de que se ha ido enmendando aceleradamente el retardo que existía en la liquidación de los impuestos directos, se traducen en la demostración de un superávit fiscal excepcionalmente alto, que no corresponde a recaudos efectivos y que no puede considerarse como fruto de un normal crecimiento de los ingresos públicos. De ahí el que exista tal colosal diferencia entre ese superávit así establecido y la situación de tesorería. Si se dispone con poca prudencia del superávit nominal se pueden crear situaciones deficitarias en la tesorería que obligarían a apelar a préstamos del Banco Emisor con efectos poco sanos sobre la política monetaria. El gran esfuerzo hecho para mantener el volumen de los recaudos y la introducción de los sistemas de retención en la fuente que instauramos desde 1966 y que tiene que ser complementada con el proyecto de ley que cursa en las cámaras, han evitado difíciles situaciones de caja. Pero hemos llegado a un límite peligroso y el presupuesto de 1970 deberá ser ejecutado con suma prudencia. Yo no excluyo la presentación transitoria de déficit de tesorería, que además pueden ser producidos transitoriamente por la necesidad de atender con fondos ordinarios las inversiones previstas con las contrapartidas de los préstamos de programa, debido al retardo en la generación de tales contrapartidas.

En definitiva, creo que hemos podido seguir una política fiscal que a un mismo tiempo ha estimulado el crecimiento del producto bruto y no ha sido inflacionaria. Pero estimo que hemos llegado a un punto

crítico y que un reexamen de lo que debe ser esa política a partir de la vigencia de 1971 no puede eludirse por nadie que considere con algún sentido de responsabilidad el futuro manejo del país.

#### LA MULTIPLICACION DE LAS NECESIDADES PUBLICAS

Eso es tanto más necesario cuanto que las necesidades a que debe hacer frente el fisco se multiplican con pasmosa velocidad. Tómese cualquier renglón de los gastos públicos, el de la enseñanza primaria por ejemplo, y se podrá apreciar la magnitud del fenómeno. El aporte nacional para el sostenimiento de ese ramo, que fue ya incluido en el presupuesto de 1970, es superior en más del doble al que figura en el presupuesto de 1966. Simultáneamente todos los departamentos y muchos municipios han aumentado en proporciones a veces aún mayores que la indicada su presupuesto educativo. Sin embargo, es bien sabido que, a pesar de un progreso evidente, no estamos ofreciendo suficientes cupos para toda la población en edad escolar en el escalón primario. Y es bien sabido también que para mejorar cualitativamente la enseñanza y remunerar de mejor manera al magisterio sería necesario aumentar grandemente los presupuestos actuales. La idea, tan generalizada por comentarios superficiales, de un fisco nacional al cual le sobran recursos, no responde a ninguna realidad.

El examen de la tasa de inversiones públicas que debería mantenerse en 1971 para que no se presente un descenso en la tasa de crecimiento del producto bruto comprobará una vez más esta afirmación.

#### EL AUMENTO EN LAS EXENCIONES

El gobierno no ha sido sordo a las solicitudes para modificar el régimen de exenciones iniciales y de ciertas deducciones al impuesto sobre la renta. Se opuso, eso sí, a exageraciones que pudieran perturbar el equilibrio presupuestal y buscó que el alza en las exenciones tuviera un límite tratándose de rentas cuya cuantía es prácticamente excepcional en Colombia. En efecto, es bien sabido que una exención inicial o una deducción igual para todos los contribuyentes rebaja el impuesto que deben pagar las rentas altas en una cuantía muchísimo mayor que aquella con que se benefician los pequeños contribuyentes. Elevar las exenciones o las deducciones en tal forma resulta regresivo desde el punto de vista de la justicia tributaria. Por eso se buscaron fórmulas que evitaran ese efecto. Pero el gobierno presentó y ha impulsado el proyecto de ley que eleva las exenciones y las deducciones y espera que el parlamento le dé su aprobación.

#### DESCENTRALIZACION FISCAL

Al comentar la política fiscal del presente gobierno no se puede dejar de mencionar la serie de medidas ya adoptadas y las que el mismo gobierno ha propuesto a la consideración del congreso para buscar una razonable descentralización. Fueron de origen gubernamental las leyes que cedieron a favor de los departamentos y del Distrito Especial de Bogotá ciertas rentas, con excepción de la ley 78 de 1966 que también se aprobó y entró en vigencia durante esta administración. Además, por decreto expedido en uso de facultades extraordinarias se cedió a los departamentos la parte que quedó correspondiendo a la nación en el impuesto de ventas sobre las cervezas, después de que por iniciativa del gobierno se traspasa a las mismas entidades, en el curso de tres años, el 30% del producto total del impuesto a las ventas sobre los demás artículos gravados. El producto de las rentas cedidas se calcula para 1970 en algo más de \$ 350 millones.

De otro lado, pasaron a cargo de la nación los gastos de estadística que antes tenían a su cargo los distritos y algunos otros. Pero, sobre todo, se ha producido el inmenso crecimiento de la contribución nacional para la enseñanza primaria que excede ya los \$ 500 millones. El gobierno fue aún más adelante, con el doble propósito de seguir fortaleciendo los fiscos nacionales y de crear un sistema regular que permita que esos fiscos participen automática y progresivamente en el rendimiento de las rentas nacionales. Fue también de origen gubernamental la institución del situado fiscal que ordena que un determinado porcentaje de aquellas rentas se reparta cada año entre los departamentos de acuerdo con ciertas reglas. El gobierno presentó a la consideración de la Cámara de Representantes el proyecto de ley que reglamenta el situado y es urgente que el congreso lo apruebe para que el presupuesto que ha de presentarse para la vigencia de 1971 se elabore tomando ya en cuenta las normas que dicho proyecto contempla si ellas merecieran el acuerdo del Organismo Legislativo. Conforme al proyecto, la parte de los ingresos totales de la nación que ha de formar el situado estará compuesto por una suma equivalente a la apropiada en 1970 para educación primaria y auxilios a los establecimientos seccionales de salud pública y asistencia, o sea la de \$ 655 millones, más un porcentaje adicional que se irá aumentando de año en año hasta que el situado alcance un 11% de las rentas nacionales.

Jamás se había realizado en Colombia un esfuerzo más vigoroso por la descentralización fiscal. Claro

está que esta debe ir acompañada de un mejor orden administrativo en las secciones tal como lo prevé la reforma constitucional, y el proyecto de ley sobre planeación seccional forma parte del programa legislativo de este. Además, los avances en la campaña emprendida por el anterior gobierno para organizar los servicios seccionales de salud, con una integración indispensable, y la organización de los fondos educativos seccionales que se cumple ahora, orientan hacia los objetivos más urgentes parte sustancial de los recursos que de la nación reciben los departamentos.

Creo sinceramente que todo esto constituye una transformación profunda y dudo mucho de que se pueda ir fácilmente más allá de lo que hemos propuesto.

#### DISTRIBUCION TERRITORIAL DE LAS INVERSIONES NACIONALES

No quiero detenerme a comentar la distribución territorial de las inversiones nacionales. Tengo la conciencia de que hemos procurado atender a todas las regiones con el mismo afán patriótico y que hemos dado pasos de importancia para el mejoramiento de las que presentan atraso con relación a otras o que se ven enfrentadas a problemas de particular gravedad. No podíamos desconocer el fenómeno de la concentración urbana y por eso se ha hecho tan grande esfuerzo para evitar que nuestras urbes se vean retardadas en el desarrollo de sus servicios públicos, de sus vías y de la construcción de nuevas viviendas. Pero no hemos adoptado la teoría, que en un tiempo acariciaron algunas personas, de que convenía acelerar la concentración en los grandes centros urbanos con estímulos adicionales a los que naturalmente existen. Ustedes encontrarán, señores del congreso, un interesante análisis sobre el desarrollo regional y urbanístico entre los documentos que forman parte del plan que hoy se presenta. Ningún plan serio de desarrollo, en efecto, podría dejar de tomar en cuenta estos aspectos.

#### FONDO NACIONAL DEL CAFE

Aludí antes a la política cafetera del gobierno y tengo que volver sobre ella para destacar cómo, a un mismo tiempo, se han creado mecanismos que defienden el ingreso del productor y se han hecho rectificaciones fundamentales para sanear el Fondo Nacional del Café e impedir que la indispensable intervención de la Federación Nacional de Cafeteros en el mercado interno genere fenómenos inflacionarios.

Quedó explicada la manera como el sistema cambiario y el hecho de haber eliminado el diferencial cafetero han venido permitiendo al productor mejorar sus ingresos en moneda corriente cuando sube el precio del dólar. Se introdujo así un correctivo a prácticas injustas y al progresivo deterioro del ingreso de los caficultores engendrado por la baja de las cotizaciones externas que no encontraba adecuada compensación en el mecanismo cambiario. Estoy seguro de que ningún productor discute hoy la bondad de este sistema que enuncié ante un congreso cafetero en los comienzos de mi administración y que al principio tropezó con recelos y resistencias.

De otro lado, el gobierno ha sido muy firme para impedir que la intervención en el mercado produzca fenómenos inflacionarios. Las ventas para el consumo interno dejaban al Fondo Nacional del Café pérdidas cuantiosas que, en definitiva, se traducían en emisiones monetarias. El hecho, que varias veces se presentó en el pasado, de comprar a precios superiores a los correspondientes a las cotizaciones externas, también daba lugar a aumentar las deudas de la Federación en el Banco de la República y entorpecía el mercado del grano. Creo que se ha vuelto a dar a este mayor fluidez y que se opera hoy sobre bases más constantemente realistas.

El manejo del mecanismo de las cuotas de retención ha obedecido a necesidades evidentes y las más recientes experiencias demuestran que la prudencia gubernamental no llegó más allá de los límites necesarios. En esta como en otras materias el gobierno no se ha dejado arrastrar por la tentación de ganar una fácil popularidad, sino que ha preferido obrar con previsión y tomando en cuenta el hecho de que el Fondo Nacional del Café tiene grandes pasivos, los cuales deben naturalmente extinguirse o aminorarse en las épocas de precios altos. Además la política cafetera tiene que estar coordinada con los otros aspectos de la política económica. Si, por ejemplo, se está ensanchando el medio circulante por el crecimiento de las reservas del Banco Emisor, crecimiento que como ya advertí es necesario, la tendencia expansionista del circulante se puede y se debe neutralizar amortizando los pasivos en la Federación tanto internos como externos en la medida de lo posible. El Fondo Nacional del Café debe volver a contar además con un capital líquido que le permita absorber sobrantes que puedan presentarse en relación con el volumen de café exportable sin tener que aumentar crecientemente su deuda en el Banco Emisor. Está bien que se recurra a este para compras estacionarias, reembolsando los prés-

tamos en plazos cortos. Pero el mantenimiento de una alta deuda permanente y su aumento constante para acumular existencias fue en tiempos pasados causa principalísima de la inflación monetaria y las devaluaciones.

Hemos llegado a un acuerdo satisfactorio con el Comité Nacional de Cafeteros y creemos que la política gubernamental está siendo bien entendida, después de las consabidas protestas rituales. Pero es necesario repetir una y otra vez que el Fondo Nacional del Café debe ser saneado, no solamente disminuyendo o amortizando su pasivo sino dotándolo de recursos líquidos. Así se concibió su funcionamiento en la época en que fue creado y a la idea original debe retornarse si se quiere practicar una política monetaria no perturbada por graves factores inflacionarios.

#### NUEVOS MERCADOS CAFETEROS

En tratando de café no puedo dejar de recordar cómo se han multiplicado los esfuerzos para abrir al grano nuevos mercados y para impedir que se acumularan en los países con los cuales tenemos acuerdos de compensación grandes saldos sin utilizar, saldos que en ocasiones se vendían con grandes descuentos a los particulares para que ellos realizaran operaciones triangulares. Faltaba estudiar mejor las posibilidades de aprovisionarnos en esos mercados compradores y también organizar mecanismos para hacer directamente operaciones triangulares sin los sacrificios excesivos que se registraron antes. En ambos campos se ha trabajado con éxito; ya no inmovilizamos saldos cuantiosos y se está avanzando en la constitución de organizaciones auxiliares ágiles para intensificar el movimiento de nuestro comercio en los países socialistas.

#### EL CREDITO BANCARIO

La regulación del crédito bancario ha sido siempre objeto de enconadas controversias. Lo mismo acontece con el problema de los depósitos previos de importación. Desde hace mucho, yo calificué a estos como la fuente de gastos financieros estériles y el gobierno ha sido partidario de irlos eliminando gradualmente. Pero es claro que tal cosa no puede llevarse a cabo contemporáneamente con la presentación de otras causas de aumento en el medio circulante porque ello se traduciría en intolerables presiones inflacionarias. En cuanto a los sistemas del crédito que otorgan los bancos comerciales, debo aclarar que me satisface el que recientemente se hayan criticado las disposiciones ya viejas que obligan a dichos bancos a destinar para operaciones a me-

diano plazo un determinado porcentaje de sus disponibilidades. Quizá esas disposiciones fueron necesarias en un momento dado y de seguro no pueden ser eliminadas de manera súbita. Pero es evidente que ellas han obrado como una causa permanente de inflación y han desfigurado el papel que debe cumplir el redescuento de las operaciones de esos establecimientos en el Banco Emisor. Una buena política no inflacionaria es la de establecer una separación clara en el uso de los recursos del mercado financiero y del mercado monetario. Los de este último, constituidos esencialmente por los depósitos en cuenta corriente, pueden ser acrecidos de manera estacional u ocasionalmente por los redescuentos. Los préstamos para inversiones que no se puedan liquidar en corto plazo deben ser atendidos por el mercado financiero que se forma mediante el ahorro.

#### LA TASA DE CAPITALIZACION

Un país en desarrollo como Colombia tiene ordinariamente escasez de capital financiero y resulta esencial formarlo, elevando la tasa de capitalización y apelando a nuevos mecanismos aptos para producir tal efecto. El alza de la tasa de capitalización ha sido otro empeño constante en la política del actual gobierno. No siempre este aspecto de ella se ha comprendido bien y se han frustrado parcialmente algunos de nuestros proyectos. Es grato, sin embargo, anunciar que el 11 del corriente mes comenzará a funcionar el Fondo Nacional del Ahorro y se hará entrega de las primeras 4.000 libretas a los afiliados.

Sin tiempo para detenerme más en un examen detallado de estas materias me contentaré con señalar ciertos hechos de singular importancia:

a) El haber puesto término al sistema de cambio libre y a la fuga masiva de capitales ha aumentado las disponibilidades del mercado financiero lo cual puede comprobarse fácilmente por el curso de los papeles de renta variable en la Bolsa y el volumen de las operaciones que esta registra. Se ha invertido un proceso de deterioro en el volumen de esos papeles que estaba amenazando gravemente el futuro de la sociedad anónima en Colombia;

b) El sistema se implantó al asumir el Instituto Colombiano de Seguros Sociales los riesgos de vejez, invalidez y muerte y la creación de los Bonos de Valor Constante para invertir las reservas de esa entidad constituyeron otra fuente de capitalización que vino a alimentar el crédito hipotecario y el crédito industrial en momentos en que uno y otro demandaban con urgencia nuevos recursos;

c) Una oportuna modificación en la tasa de interés de las cédulas del Banco Central Hipotecario ha permitido allegar cuantiosos fondos para la construcción, con lo cual se ayuda a la lucha contra el desempleo y se colabora en la solución del gravísimo problema de la vivienda;

d) Como ya se anotó antes la tasa del ahorro y de la inversión en el sector público ha subido de manera muy apreciable;

e) Cuantiosos recursos del erario y el producto de préstamos externos se han destinado a aumentar el capital financiero disponible que se emplea a través de varias instituciones u organismos como el Instituto de Fomento Industrial, la sección de crédito supervisado del INCORA, los bancos Ganadero y Cafetero y la sección de crédito a mediano y largo plazo de la Caja de Crédito Agrario y las corporaciones financieras.

f) El gobierno ha incluido en el plan legislativo que presentó al actual congreso un proyecto que facilita la modificación de la tasa de interés en las cajas de ahorro y el crecimiento de los depósitos a término en los bancos comerciales.

Cabe añadir que el crecimiento de la tasa de ahorro e inversión se ha visto estimulado también por las labores de promoción industrial y de extensión agrícola que vienen creando nuevas oportunidades de inversión. Me propongo hacer en mi último mensaje un balance de lo que esto ha significado para el país.

#### LA CUESTION DEMOGRAFICA

Todo plan de desarrollo tiene que tomar en cuenta la cuestión demográfica y el problema del empleo.

La política demográfica del gobierno es bien conocida y en el plan que hoy se presenta se la estudia de nuevo no solo por los aspectos referentes al crecimiento de la población y a la composición de la misma sino por el no menos importante de las migraciones internas en sus distintas manifestaciones.

#### POLITICA DEL EMPLEO

En lo que toca con la política del empleo ya sabe el país que las ideas expuestas por el gobierno merecieron una calurosa acogida en la Organización Internacional del Trabajo y que su director ofreció la cooperación de esa entidad para un estudio, que ya se está realizando a fin de dar aplicación en Colombia al Plan Mundial del Empleo aprobado primero en Ottawa y ratificado luego en Ginebra. Prácticamente

Colombia va a ser un país piloto en la aplicación del Plan Mundial. Es probable que de los estudios que actualmente se realizan y para los cuales se cuenta con la cooperación de expertos de la más alta categoría, resulte la conveniencia de modificar algunos aspectos del plan de inversiones públicas o la política crediticia y de la disposición de divisas extranjeras para el sector privado. En general, una política coherente de empleo tiene que reflejarse prácticamente en todos los aspectos de la política económica y en el uso de la tecnología tanto en el campo industrial como en el agrícola y en las obras públicas.

#### LA INTEGRACION POPULAR

##### LOS MARGINADOS

Bien sabido es el empeño que el gobierno ha puesto en su campaña de integración popular, con la ayuda de las Juntas de Acción Comunal prodigiosamente multiplicadas y también con la de las Asociaciones de Usuarios de Servicios Rurales, cuya organización estaba prevista en el texto de la ley sobre reforma social agraria, pero que solo bajo la actual administración pudo ponerse en marcha. Más de 15.000 juntas de acción comunal y 750.000 pequeños campesinos agrupados en las asociaciones de usuarios constituyen poderosos instrumentos para combatir el marginalismo, facilitar la creciente participación de las masas populares e incorporar nuevas energías a la transformación nacional. Ahora se oye con frecuencia hablar de la defensa de los sectores marginados y quizá no resulta impertinente recordar lo mucho que ya se está haciendo en ese campo y el criterio que ha presidido la política social del gobierno. Constantemente hemos predicado, principalmente en el seno de los organismos sindicales, la tesis de que el problema social del país no radica esencialmente en mejorar las condiciones de los salarios que han conseguido ya un cierto grado de organización y pactan las condiciones del trabajo en las convenciones colectivas, sino en incorporar a la vida económica y social del país a la inmensa masa, abrumadoramente mayoritaria, de los que no han alcanzado aún esa situación. Por eso hemos estado organizando a los pequeños propietarios agrícolas, a los arrendatarios, aparceros y jornaleros del campo; por eso hemos dedicado recursos de la mayor importancia a la salud pública, la educación y la vivienda popular, lo mismo que al crédito supervisado para los campesinos más pobres y a las campañas de extensión agrícola; por eso el Instituto de Mercadeo Agrícola ha elevado verticalmente el volumen de sus compras a los produc-

tores para impedir que el ingreso de estos sea mutilado abusivamente por los intermediarios; por eso el mismo Instituto ha ampliado y continúa ampliando su capacidad de almacenamiento; por eso nos oponemos a una política inflacionaria contra la cual se puede defender hasta cierto punto el trabajador organizado, apelando a la negociación colectiva y a la huelga, pero que hace sus víctimas en la masa inorgánica de los campesinos y los trabajadores no calificados.

No es el momento de hacer una descripción detallada de todos los medios que estamos empleando para combatir el marginalismo de ciertas regiones o de vastos sectores de la población colombiana. Pero es interesante que el país se detenga a debatir sobre lo que a este respecto se está haciendo y las fórmulas que se ofrezcan para reemplazar la política que venimos practicando.

#### TRAMITES DEL PLAN

De conformidad con las normas vigentes, el plan de desarrollo es elaborado por el Departamento Administrativo Nacional de Planeación, en consulta con las oficinas de planeación de los ministerios, los departamentos administrativos, los establecimientos públicos y las empresas industriales y comerciales del Estado. Normalmente y antes de que el ministro de Desarrollo Económico lo presente con su firma a la consideración del congreso, debió ser objeto de revisión detenida y de aprobación en el seno del Consejo de Política Económica y Social que funciona bajo la presidencia del jefe del Estado y también en el seno del Consejo de Ministros. Este primer plan, que es fruto de un intensísimo esfuerzo, no ha sido objeto de esa revisión por los dos consejos. Resultaba urgente presentarlo para poner en marcha los procedimientos previstos en la reforma constitucional y, por otra parte, pensamos que lo principal era ofrecer un marco de trabajo al próximo congreso desde la iniciación de sus tareas, y al próximo gobierno. Corresponderá a este último ejercer su función colegisladora y la iniciativa de las reformas al plan y las circunstancias de que este sea presentado y se publique con varios meses de anticipación al inicio de la nueva administración ejecutiva, harán posible su estudio por quienes en ella hayan de participar y su examen casi inmediato por parte del nuevo congreso.

Es muy posible, dados los antecedentes dichos, que sobre detalles concretos o sobre ciertas maneras de formular algunos aspectos de las políticas que ins-

piran el plan puedan existir algunas reservas en el seno del propio gobierno. Alcanzar una completa unificación de pareceres sobre un proyecto de esta magnitud no es cosa sencilla. Pero la discusión se abre sobre un conjunto impresionante de investigaciones, de estudios y de formulación de políticas y es profundamente satisfactorio para mí y para los miembros todos del gobierno el que esta administración no termine sin haber dado un principio de ejecución a uno de los aspectos más importantes de la reforma constitucional que recibió su aprobación en segunda vuelta el año pasado. No queríamos hacer una reforma simplemente en los textos, sin traducirla en realidades prácticas y, afortunadamente, hemos podido contar con la dedicación extraordinaria de un grupo selecto de funcionarios del cual puede sentirse orgullosa la república, encabezados por el doctor Edgar Gutiérrez Castro, quien acaba de ser llamado al Banco Internacional, para una altísima posición digna de sus méritos y experiencia. Pero el plan no es una simple lista de inversiones en los distintos campos, sino el fruto de políticas que se han ido estructurando y refinando por el conjunto del gobierno a todo lo largo de estos años colmados por un trabajo infatigable y metódico. Como se desprende de lo que he dicho acerca de la política cambiaria, de la monetaria, de la de empleo, etc., y de lo que podría añadir sobre otros aspectos, como el del manejo del crédito externo que muestra tan fecundos resultados, las bases doctrinarias y técnicas del plan han sido una creación colectiva del gobierno de la transformación nacional, en la cual han participado los miembros de los dos grandes partidos históricos que me han honrado con su colaboración experta y fidelísima.

Agradezco a todos los aquí presentes su concurrencia a un acto que verdaderamente abre una etapa nueva en nuestra vida administrativa y en la historia del desarrollo económico y social colombiano, e invito al país y en especial a los parlamentarios y a las demás personas que intervienen activamente en la vida pública, a que emprendan el estudio cuidadoso del Plan de Desarrollo. Para los miembros del gobierno será profundamente grato ver al próximo congreso, desde la iniciación de sus sesiones, examinando, uno por uno, los sectores de la inversión pública, las prioridades propuestas, las distintas alternativas, los fundamentos generales del plan, la política fiscal y de crédito público que debe respaldarlo y, en fin, todas las cosas que hasta ahora no han sido nunca objeto de un examen parlamentario adelantado metódicamente y con una información completa y minuciosa.

Se trata de un primer paso y queda mucho camino por recorrer. Con el tiempo, al plan de inversiones públicas que, naturalmente, está encabezado por un estudio macroeconómico general, habrán de sumarse los planes indicativos para el sector privado con el cual ya se viene trabajando en estrecho contacto.

Los métodos para formar y modificar el plan se irán perfeccionando también para acentuar la tendencia a que él se genere por un movimiento desde la periferia al centro, subiendo del municipio a la región y luego a los organismos centrales y operando desde la unidad hasta el conjunto para la formu-

lación de los planes sectoriales. Se comprende fácilmente lo que todo esto exige como consagración, pero también lo que va a significar para el mejor empleo de nuestros recursos y para la orientación racional de las actividades del Estado y de los particulares.

Señores presidentes y señores miembros de las cámaras: en la sesión de esta tarde el señor Ministro de Desarrollo cumplirá por primera vez a nombre del presidente de la república, con la obligación que a este impone el ordinal 3º del artículo 118 de la Constitución Nacional, tal como fue modificado por el artículo 39 del Acto Legislativo N° 1 de 1968.

## LA REFORMA ADMINISTRATIVA DE 1968

POR JAIME VIDAL PERDOMO

### I. 1968: AÑO INSTITUCIONAL

El año de 1968 pasará a la historia colombiana como uno de aquellos de mayor movimiento jurídico; no tanto porque en él se iniciaran procesos de cambios legales como porque durante él remataron procesos de reformas institucionales que el gobierno había propuesto a las cámaras legislativas con anterioridad. Si se toma en cuenta que en 1968 se aprobó una reforma constitucional que modifica una tercera parte de la Carta fundamental de Colombia; que la reforma administrativa reestructuró la mayor parte de los organismos nacionales existentes, contempló reglamentos de funcionamiento y estatutos especiales de áreas de actividad administrativa; que la ley 1ª de 1968 contiene preceptos destinados a acelerar la realización de la reforma agraria y de que, para detenernos en algunos ejemplos, se expidió la ley 75 sobre protección de la familia y el menor y creación del Instituto de Bienestar Familiar —estos dos últimos estatutos pilares del cambio social y los primeros de la remodelación estatal— no resulta exagerado darle al año de 1968 el apelativo de año institucional.

### II. ANTECEDENTES DE REFORMAS ADMINISTRATIVAS: LEYES 19 DE 1958 Y 21 DE 1963

La reforma administrativa emprendida por el gobierno nacional en el curso del año de 1968 tiene an-

tecedentes procedimentales y se funda en la estructura administrativa determinada por reformas anteriores.

Antes del acto legislativo número 1 de 1968 (reforma constitucional), todo lo concerniente a organización y funcionamiento administrativo, salvo la distribución de negocios entre los ministerios y departamentos administrativos, estaba reservado a la ley. Extremando el análisis pero con toda fidelidad se puede decir que correspondía al legislador desde la creación de un cargo de portero ministerial hasta el señalamiento de la remuneración respectiva.

¿Es posible que, hoy en día, los parlamentos puedan acometer la ardua tarea de la reforma administrativa? ¿Que estén en capacidad de determinar las diferentes funciones de los organismos y los empleados, la clasificación de los cargos, los niveles de remuneración cuando se trata de más de un centenar de entidades y más de 100.000 servidores de la administración nacional? Es evidente que en el congreso no puede localizarse esta responsabilidad porque, además de la complejidad técnica que el problema ofrece, los parlamentos no poseen la experiencia administrativa necesaria para participar en dicha empresa ni los elementos de trabajo (estudios, formación de comités preparatorios, unidad de criterio y de decisión) que son esenciales para tan delicada labor. Estas circunstancias han llevado al legislador,

en 1958 y en 1963, en las leyes 19 y 21, respectivamente, a confiar al ejecutivo dicha tarea, dotándolo a través de las facultades extraordinarias de los poderes jurídicos necesarios para tomar las medidas legislativas requeridas para la puesta en marcha de una reforma administrativa. Estos precedentes condujeron al legislador de 1967 a hacer otro tanto, como se lee en las leyes 62 y 65 de ese año, las cuales son la base de la reforma administrativa de 1968.

Desde otro ángulo la reforma administrativa de 1968 se monta sobre la estructura de organización y sobre los mecanismos de funcionamiento creados en los decretos expedidos principalmente en 1960 en desarrollo de las facultades extraordinarias de la ley 19 de 1958 y que luego fueron modificados por autorización de las disposiciones de la ley 21 de 1963.

No se trataba de hacer obra enteramente nueva, pues se encontró solidez en el edificio anterior, sino los reajustes que el transcurso del tiempo y los nuevos deberes del Estado exigían, y de imprimir a esa administración remodelada criterios de dirección, operación y control que se hallaron indispensables para la época, para la extensión que ha venido tomando el aparato administrativo colombiano y acomodarlos a la concepción sobre sus obligaciones presentes.

La reforma constitucional de 1968 al repartir atribuciones entre el legislador y el ejecutivo en materias administrativas, aumentando las gubernamentales, permitirá en un futuro acomodamientos y ajustes en el aparato administrativo que quizás hagan innecesarias sus frecuentes remodelaciones; en el año de 1968 hubo el gobierno de emplear las facultades extraordinarias que recibió de las leyes 62 y 65, la primera destinada al Ministerio de Relaciones Exteriores y la segunda a la administración nacional en general. En el empleo de tales facultades se expedieron algo más de 150 decretos extraordinarios que constituyen la mencionada reforma administrativa.

### III. PRINCIPALES TEMAS DE LA REFORMA

Dos son los aspectos destacados en la reforma: la remodelación de la estructura administrativa y la expedición de estatutos generales reguladores de la actividad del conjunto de organismos integrantes, adscritos o vinculados a la administración o de las relaciones de ellos con sus servidores. No obstante, para comodidad de la exposición, vamos a presentar separadamente los principales cambios de estructura y a hacer mención de los estatutos jurídicos de mayor alcance.

#### a) Cambios de la estructura administrativa.

Algunos organismos desaparecieron, otros fueron ampliados en sus objetivos o cambiaron de naturaleza jurídica. Dentro de la denominación de los cargos también se operaron modificaciones de consideración.

Sin entrar en detalles se puede observar que los ministerios conservan la mayor parte de las funciones que han venido desempeñando, salvo los cambios derivados de traslados de sector de organismos satélites, de énfasis en algunos nuevos deberes o de los criterios generales que informan la marcha administrativa. El Ministerio de Fomento recibió el nombre de Desarrollo Económico, y al de Trabajo se agregó la expresión Seguridad Social, reflejando dichas denominaciones actuales preocupaciones sobre su papel de agencias estatales.

De los departamentos administrativos se suprimió el de Servicios Generales cuyas funciones fueron encomendadas al Instituto Nacional de Provisiones, y en cuanto a las superintendencias, la de Comercio Exterior fue convertida, al otorgársele personería jurídica, en establecimiento público bajo el nombre de Instituto de Comercio Exterior; la de Regulación Económica trocó el nombre por el de Superintendencia de Precios, perdiendo competencia en materia de tarifas que recibieron el Instituto Nacional de Transporte y la Junta Nacional de Tarifas y Servicios Públicos, este último organismo vinculado al Departamento Nacional de Planeación; la Superintendencia de Sociedades Anónimas se llama ahora de Sociedades y la antigua Prefectura de Control de Cambios fue organizada como Superintendencia del mismo nombre; por último se creó la superintendencia de Industria y Comercio adscrita al Ministerio de Desarrollo Económico.

Resultaría demasiado largo y fatigante citar los nuevos establecimientos públicos y empresas industriales y comerciales del Estado o las modificaciones de cualquier índole de que fueron objeto los existentes; por ello nos limitamos a mencionar que los sectores de mayor cambio fueron el agropecuario y el educativo.

También se realizaron traslados de organismos satélites (entidades descentralizadas, esto es, establecimientos públicos, empresas industriales y comerciales y sociedades de economía mixta) de un sector a otro, representativos de las nuevas funciones de los ministerios de tutela o de la importancia de que se les quiso revestir. A manera de ejemplos citamos los siguientes: las corporaciones autónomas regionales fueron desplazadas del sector del Ministerio de

Fomento al de Agricultura; el Instituto Nacional del Transporte y el Instituto de Energía Eléctrica fueron colocados en la órbita del Ministerio de Obras Públicas y el de Fomento Municipal en la del de Salud Pública; a su turno el Ministerio de Desarrollo Económico, de donde se tomaron estos organismos, recibió el Fondo Nacional de Ahorro y la Corporación Nacional de Turismo.

También distingue la reforma administrativa de 1968 la organización de fondos rotatorios dentro de algunos ministerios para el manejo de recursos presupuestales destinados a determinar finalidad administrativa, con lo cual se asegura el mantenimiento de los objetivos fiscales propios y se da flexibilidad a su administración.

Finalmente, en cuanto a las líneas de mando en los ministerios y departamentos administrativos se introdujeron las siguientes enmiendas principales: en los ministerios de Hacienda, Agricultura, Trabajo y Seguridad Social, Desarrollo Económico, Educación, Minas y Petróleos y Obras Públicas, se creó el cargo de viceministro. Además del título más atractivo este cargo recibió funciones de importancia como no había tenido el segundo del ministro; desapareció el cargo de director general y sus funciones fueron trasladadas al secretario general, como las del viceministro en los despachos que no posean este empleo. Igualmente se suprimieron las jefaturas de rama y, en su reemplazo, en algunos ministerios grandes, se organizaron direcciones generales. La eliminación de las jefaturas de rama descongestiona el nivel administrativo superior y acerca a él los mandos medios y las jefaturas de división; las fricciones constantes entre secretarios y directores generales no se presentarán por la precisión de jerarquía entre aquellos y los viceministros. En los departamentos administrativos se creó el cargo de secretario general con funciones similares a las de los empleos del mismo nombre de los ministerios.

#### b) La expedición de estatutos administrativos.

Además de los reajustes en el aparato administrativo, la labor desarrollada en el año de 1968 como fruto de las facultades extraordinarias concedidas por el Congreso se tradujo en la expedición de importantes normas reguladoras de sus actividades. Dejando de lado los decretos que definen las nuevas funciones de los ministerios, departamentos administrativos, superintendencias y algunas entidades descentralizadas, naturalmente especiales para ellos, vamos a hacer referencia a aquellas disposiciones que regulan de manera general sectores de la acción

administrativa o tratan de manera completa aspectos vinculados a su funcionamiento.

1º Normas generales para la reorganización y el funcionamiento de la administración nacional.

El decreto 1050 de julio 5 de 1968 que contiene esas disposiciones, es, obviamente, el estatuto de mayor importancia producido dentro de las ejecutorias de la reforma administrativa. El encierra la teoría jurídica y técnica de la administración centralizada de nivel nacional y, como lo hizo su predecesor el decreto 550 de 1960, sirvió de base para la reorganización de los diferentes sectores administrativos o de un ministerio o departamento administrativo en particular.

El decreto 1050 comienza por establecer qué organismos integran la rama ejecutiva del poder público y cuáles le están adscritos o vinculados, y para ello hubo de tomar partido enfrente de diferentes y bien opuestos puntos de vista; luego hace una síntesis jurídica y administrativa de las funciones de la presidencia de la república, los ministerios y departamentos administrativos, para entrar después a uno de los temas más difíciles del derecho público moderno, cual es el de las distinciones y definiciones de "establecimientos públicos", "empresas industriales y comerciales del Estado" y "sociedades de economía mixta", llenando vacíos de la legislación anterior, superando contradicciones de la jurisprudencia y manifestando un esfuerzo de construcción o creación de derecho legítimamente estimable.

En el capítulo segundo el decreto 1050 de 1968 fija la estructura administrativa de los ministerios y precisa las responsabilidades generales de las personas que dirigen sus actividades, y en el tercero describe las más importantes funciones de las juntas directivas y los gerentes de los organismos descentralizados, para terminar con un capítulo cuarto en el cual se repiten normas de desconcentración de servicios que traía el decreto 550 de 1960.

2º El estatuto orgánico de las entidades descentralizadas del orden nacional.

Este fue el epígrafe puesto al decreto extraordinario 3130 de 1968, que, comprendiendo bajo el nombre genérico de "entidades descentralizadas" los establecimientos públicos, las empresas industriales y comerciales del Estado y las sociedades de economía mixta y, tomando apoye en las definiciones de estas categorías jurídicas insertas en el decreto anteriormente comentado, dicta el régimen jurídico correspondiente a los actos y contratos, bienes y personal

al servicio de dichos organismos, después de haber establecido las diferencias entre ellos y las instituciones de utilidad común, sentado los principios que animan el cumplimiento de sus funciones principales y la tutela gubernamental, las formas bajo las cuales deben organizarse y las incompatibilidades de directores y gerentes.

Este decreto y el 1050 constituyen las piezas fundamentales de la reforma administrativa del año pasado. Como ya se indicó, allí se condensa la teoría jurídica y técnica de la administración central y la descentralizada y sus relaciones recíprocas. Es posible que algunas de sus disposiciones ofrezcan flanco fácil a la crítica por el rigor que encierren, pero como esfuerzo de conceptualización, síntesis y progreso jurídico no vacilamos en pregonarlo.

3. Decretos de clasificación, remuneración y régimen de prestaciones sociales de los empleados nacionales.

Naturalmente que el paso del tiempo y un propósito de simplificación obligaron a revisar los principios de clasificación de los empleos utilizada en las reorganizaciones administrativas anteriores. Además de lo anterior, el decreto 2285 de 1968 adopta la escala de remuneración e incorpora a la legislación del sector oficial la llamada "prima técnica", destinada a facilitar reclutamiento de personal de alta competencia o su permanencia en el servicio.

Por su parte el decreto-ley 3135 de 1968 recopila legislación existente sobre prestaciones sociales de empleados públicos y trabajadores oficiales y le introduce modificaciones contribuyendo a suministrar orden y claridad en materia que antes ofrecía reparos como dispersa y confusa.

4. Estatuto de carreras civiles.

Los preceptos de los decretos extraordinarios 2400 de 1968 y el 3074 del mismo año reemplazaron, no

siempre con fortuna, las disposiciones del decreto 1732 de 1960 sobre carrera administrativa y, en general, administración del personal civil. Paralelo a ese estatuto existe el que ofrece el decreto 2016 de 1968 sobre servicio diplomático y consular, el cual fue objeto de ciertas enmiendas por el decreto 2525-bis.

#### IV. CARACTERISTICAS DE LA REFORMA ADMINISTRATIVA DE 1968

La filosofía que domina el conjunto de medidas adoptadas con fundamento en las leyes 62 y 65 de 1967 puede concretarse en los siguientes rasgos:

1º) Realiza una mejor distribución de funciones entre las diferentes agencias de la administración pública nacional, bien por los traslados directos o por los cambios de sector de las entidades descentralizadas;

2º) Expresa un perfeccionamiento de la teoría jurídica y técnica de la administración central y la descentralizada;

3º) Busca un fortalecimiento o compactación de la unidad gubernamental aumentando el control de tutela sobre las entidades descentralizadas (mayor ingerencia gubernamental en la designación de sus directores y aprobación de ciertos actos de importancia);

4º) Persigue una mayor coordinación de la política de los diferentes sectores administrativos (por intermedio de los consejos superiores de los ministerios y del importante rol confiado a la planeación nacional);

5º) Logra un mejoramiento en las remuneraciones de los servidores del Estado y en el régimen de sus prestaciones sociales;

6º) Introduce una mayor flexibilidad en la administración de las carreras civiles.

## INVERSIONES FORZOSAS, AHORRO PERSONAL Y MERCADO DE CAPITALES EN COLOMBIA

POR CAMILO PIESCHACON V.

### I — INTRODUCCION

La necesidad de fomentar el ahorro personal e institucional en los países subdesarrollados constituye, desde hace muchos años, un lugar común en la teoría económica sobre el desarrollo, la cual ha reconocido la estrecha interdependencia existente entre la tasa de ahorro nacional y el crecimiento económico. Casi todos los estudios y análisis sobre los problemas económicos de los países del Tercer Mundo recomiendan, enfáticamente, la adopción de medidas gubernamentales tendientes a fomentar el ahorro nacional y, por ende, a fortalecer el mercado de capitales, con el fin de poder satisfacer las crecientes necesidades financieras del proceso de industrialización y urbanización.

También en Colombia se ha reconocido esta necesidad y son varias las medidas gubernamentales que se han tomado al respecto, especialmente durante los últimos diez años; no obstante, consideramos que, por lo general, estas medidas han sido incoherentes, contradictorias y en ocasiones carentes de realismo económico, porque se ha tratado de paliativos de dudosa eficacia y que con el devenir de los años han engendrado fuertes distorsiones tributarias y disparidades económicas. Con otras palabras, según nuestra opinión, ha faltado una verdadera política de fomento al ahorro nacional, basada en una concepción general y lógica.

Entre las diferentes medidas gubernamentales encontramos la institución de las llamadas inversiones forzosas u obligatorias, impuestas a algunas instituciones canalizadoras del ahorro personal. Pese a que esta institución es bastante antigua, hasta el momento, según nuestras informaciones, no se ha hecho un balance crítico y objetivo sobre sus ventajas y desventajas, así como sobre sus repercusiones en el mercado crediticio, en la financiación de las inversiones, etc. Por tal motivo, consideramos interesante presentar a continuación los resultados preliminares de un estudio más amplio y técnico que realiza actualmente el autor.

### II — IMPORTANCIA Y PROBLEMAS DEL AHORRO PERSONAL

A causa de la falta de estadísticas suficientes sobre el ahorro nacional, nos limitaremos a analizar algunos aspectos y problemas del ahorro personal y de las instituciones colombianas encargadas de canalizarlo. El ahorro personal cumple, en cualquier economía, dos funciones esenciales, a saber, una económica o financiera y una social. La función financiera radica en su importancia como fuente de recursos, generalmente a largo plazo, para satisfacer las necesidades del sector público y privado, fomentando con ello el mercado de capitales y la consolidación financiera de las empresas. Por consolidación financiera entendemos la transformación, por parte de la industria, de sus deudas a corto y mediano plazo por obligaciones a largo plazo, es decir, por capital de participación representado en acciones o capital ajeno en forma de bonos, bonos convertibles, etc.

Generalmente este proceso de transformación se efectúa a través del mercado de capitales y representa un elemento importante para la estabilidad monetaria; su no funcionamiento significa un serio **impasse** para el sistema crediticio y una fuente de presiones inflacionistas. Si no existe un mercado eficiente de capitales, alimentado por los ahorros personales e institucionales, el sector público y privado se ven obligados a recurrir al crédito a corto plazo de los bancos comerciales, política peligrosa como lo demuestra la crisis bancaria de Alemania en el año de 1931. La carencia de un mercado de capitales eficiente representa un cuello de botella para los bancos comerciales y el sector empresarial, quienes no pueden transformar sus obligaciones a corto plazo por capital a largo plazo, lo cual repercute, lógicamente, en la financiación de nuevas inversiones. Con otras palabras, sin un mercado de capitales

Nota: Las opiniones expresadas en el presente artículo son estrictamente personales y, por consiguiente, no se identifican, necesariamente, con las de la institución en la cual presta sus servicios el autor.

eficaz, el crecimiento económico se frena o es financiado mediante créditos inflacionistas.

La función social del ahorro personal es también muy clara. A través de él se obtiene una mejor redistribución de la renta y patrimonio personales, porque las diferentes formas de ahorro institucional representan una coparticipación directa o indirecta en los medios de producción y generan, al mismo tiempo, una renta adicional para los ahorradores. Como veremos más adelante, si existen ahorros personales suficientes y un mercado de capitales encargado de distribuirlos, las empresas no se ven tan abocadas a la necesidad de obtener los recursos financieros necesarios a través de la autofinanciación, la cual solamente puede lograrse mediante precios al consumidor más elevados, hecho que limita, a su vez, la capacidad de ahorro del sector familiar. Por lo tanto, bajo el punto de vista social es también conveniente fomentar el ahorro personal e institucional. Con otras palabras, si un sector empresarial en expansión requiere más capital para efectuar sus inversiones y no lo puede obtener en el mercado monetario (banca comercial) mediante créditos o en el mercado de capitales mediante la emisión de acciones o bonos, se verá obligado a desistir de la inversión o a buscar los recursos financieros mediante un aumento de los precios, lo cual es más fácil en Colombia a causa de la estructura oligopolística de la industria y la falta de competencia interna y externa. Lógicamente, para los consumidores es benéfico pagar menos por los diferentes productos y conservar un remanente para el ahorro y la creación de patrimonio. El argumento del efecto de demostración en la propensión al consumo es cierto, aunque no debe olvidarse que también en el deseo de ser accionista, de poseer patrimonio, etc., se refleja un efecto de demostración, es decir, los consumidores de los países en desarrollo no solamente tratan de imitar a sus colegas de los países industriales en el consumo, sino también en la adquisición de patrimonio.

Como anotábamos anteriormente, en Colombia también se ha reconocido la importancia del ahorro personal. El Plan de Desarrollo Económico y Social, 1961-1970, promulgado a raíz de la Década del Desarrollo de las Naciones Unidas, contemplaba un incremento considerable en la tasa de ahorro colombiano. Según dicho plan (1) en 1964 la inversión bruta debía representar el 26,1% del producto nacional bruto y el total de ahorros el 23,3% del mismo; asimismo, los ahorros personales deberían llegar en 1964, a casi \$ 1.500 millones a precios de 1958. Desgraciadamente esta meta no fue alcanzada,

porque de acuerdo con las Cuentas Nacionales 1950-1967 elaboradas por el Banco de la República, la inversión bruta apenas llegó en 1964, a un 17,8% del producto nacional bruto; por otra parte, el total de ahorros representó en dicho año, únicamente el 14,4% del producto nacional bruto y los ahorros personales, en precios de 1958, solo el 33% de lo programado, o sea la cifra de \$ 500 millones.

Aunque en el año de 1960 el gobierno nacional tomó una serie de medidas importantes para fomentar el ahorro personal e institucional, tales como la reglamentación de las corporaciones financieras, los fondos mutuos de inversión, las sociedades de inversión y las bolsas de valores, en el mismo año implantó también un estricto régimen de inversiones forzosas, el cual, según veremos en el próximo capítulo, no ha sido propicio para el fomento del ahorro nacional y ha traído consigo una serie de distorsiones financieras y discriminaciones tributarias frente a las diversas clases de ahorro institucional. En lugar de ser un estímulo para el desarrollo, el régimen de inversiones forzosas representa, a nuestro juicio, un obstáculo.

Antes de comentar los problemas surgidos a raíz de las inversiones forzosas, analicemos brevemente la evolución del ahorro personal a partir de 1950. Según puede apreciarse en el gráfico N° 1, la importancia del ahorro personal como fuente de financiación para las inversiones netas de la economía colombiana ha ido decreciendo año tras año. Mientras que en 1950, él representaba casi el 60% de la inversión neta, en 1967 apenas llegó a un 15%; el descenso ha sido muy marcado como lo demuestra el *trend* lineal del gráfico. En promedio, el ahorro personal apenas representó un 19,3% de la inversión neta en el período 1950-1967, porcentaje muy bajo en las comparaciones internacionales. Aún más, en el período 1950-1961, antes de que comenzase a actuar el régimen de inversiones forzosas del año 1960, el ahorro personal representó el 29,7% de las inversiones netas, mientras que durante el período 1962-1967, después del mencionado régimen, su participación en la financiación de las inversiones netas llegó a un 12,2%, o sea, menos de la mitad del porcentaje anterior. Lógico, sería ingenuo y un *non sense* pretender, en una economía inflacionista como la colombiana, que las inversiones forzosas sean las únicas responsables de la propensión marginal negativa al ahorro que se registra desde 1950; no obstante, creemos que ellas han contribuido, indirectamente, a favorecer esta tendencia tan marcada.

(1) Ver: Taylor, Milton C. "Estudio Fiscal de Colombia", Washington 1967, p. 260.

Es claro que si el ahorro personal ha perdido su importancia como fuente de financiación de las inversiones netas, estas han tenido que ser financiadas mediante otros recursos, generalmente a través de la autofinanciación de las empresas y el crédito a corto plazo, fuente de presiones inflacionistas cuando es empleado para el financiamiento a largo plazo. Por otra parte, el abuso de la financiación a largo plazo a través de la imprenta de billetes del Banco Emisor, o sea, mediante la creación primaria de moneda, ha contribuido a fortalecer las presiones inflacionistas y a desestimular el ahorro.

Además, la merma relativa de los ahorros personales respecto a las inversiones netas significa que los ahorradores no se han beneficiado casi del proceso de industrialización y de formación de capital fijo, tendencia injusta, porque la mayoría de los ahorros personales en Colombia son nominales, es decir, desprotegidos contra la inflación, de tal modo que los ahorradores han perdido también parte de sus haberes monetarios, a causa de la inflación. Mientras que el índice de las inversiones netas de capital fue de 975,1 (Base 1950 = 100) en 1967, el de los ahorros personales apenas llegó a 251,8 en el mismo año.

### INVERSIONES NETAS Y AHORRO PERSONAL

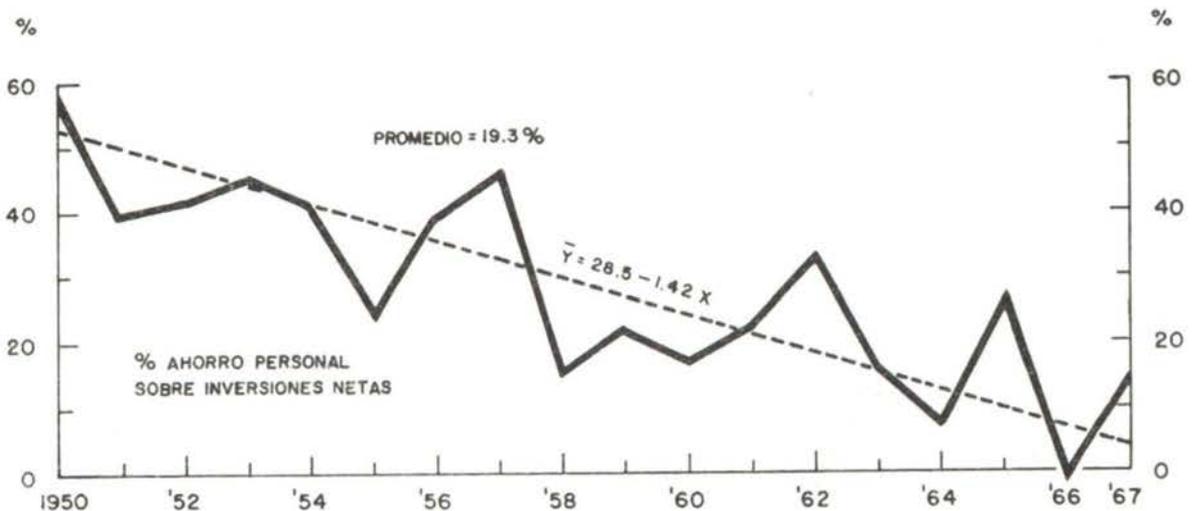


Gráfico No. 1

Esta tendencia tan desfavorable en la evolución de los ahorros personales encuentra también su confirmación en la trayectoria que ha registrado, desde 1950, la llamada cuota de ahorro, o sea, la proporción existente entre los ingresos disponibles de las unidades familiares y sus ahorros anuales. Según puede observarse en el gráfico N° 2, la cuota de ahorro registra una tendencia descendente, pese a que su nivel es ínfimo en comparación con otros países; mientras que en 1950 ella llegaba al 7,4% del ingreso disponible, en 1967, después de una recuperación frente a 1966, alcanzó el 1,9%. En el período 1950-1967, su promedio anual fue del 2,5%, en comparación con un 12% en la República Federal de Alemania, por ejemplo.

A propósito de las inversiones forzosas, todo indica que aquí también existe una correlación entre

las inversiones forzosas, promulgadas en 1960, y la cuota de ahorro personal. Efectivamente, mientras que, en promedio, ella fue de un 3,8%, con relación al ingreso disponible, en el período 1950-1961 (2), o sea, en el lapso transcurrido antes del último y estricto régimen de inversiones obligatorias, en el período 1962-1967 descendió a un 1,8%. Una confirmación de esta tendencia y correlación la encontramos también en la cuota de ahorro personal encaminado hacia los depósitos de ahorro, cédulas de capitalización, seguros de vida y seguros generales, formas de ahorro ofrecidas por las entidades sobre las cua-

(2) Aunque el régimen de inversiones forzosas fue decretado en 1960 y entró en vigor en 1961, sus efectos inmediatos solamente se hicieron sentir a partir de 1962, debido a los necesarios reajustes; a ello se debe la separación de los períodos 1950-61 y 1962-67.

les recae el mayor peso de las inversiones forzosas a partir de 1960.

En el período anterior al mencionado régimen, es decir, 1950-1961, los ahorros en seguros de vida y generales, contratos de capitalización y depósitos de ahorro, representaban el 1,1% de los ingresos disponibles de las unidades domésticas, cifra que descendió al 0,88% en el período 1962-1967, o sea, después de la promulgación del estatuto de inversiones obligatorias. Es obvio, como anotamos antes, que esta tendencia negativa no se le puede achacar única y exclusivamente al régimen de inversiones forzosas vigente para las instituciones canalizadoras de ahorros personales; directamente, este **trend** se debe a la crónica inflación de la economía colombiana, pero indirectamente las inversiones forzosas impidieron que las compañías de seguros, las sociedades de capitalización y las secciones o cajas de ahorro aumentaran la rentabilidad para los clientes de su

producto "ahorro", según lo explicaremos más adelante.

En resumen, tanto la cuota de ahorro personal como la proporción del ahorro personal en la financiación de las inversiones netas en Colombia, nos indican que han sido las unidades familiares las más perjudicadas de los efectos desfavorables de la inflación, hecho que confirma nuevamente las conclusiones obtenidas en los países industriales. Toda inflación engendra un desplazamiento injusto hacia aquellos que poseen valores reales, mientras que castiga a aquellos que reciben una renta o pensión y poseen haberes monetarios, como son la mayoría de los sistemas de ahorro practicados en Colombia. Al mismo tiempo, la inflación representa una utilidad para el Estado, por ser él el mayor deudor del país y por estar representada su deuda en valores nominales (bonos, pagarés) desprotegidos contra la inflación.



Gráfico No. 2

### III — LAS INVERSIONES FORZOSAS EN COLOMBIA

En realidad, la institución de las inversiones forzosas para las compañías canalizadoras del ahorro personal es bastante antigua en Colombia. Ya la ley 57 de 1931 establecía un régimen de inversiones forzosas para las compañías de seguros, instituciones sobre las cuales ha recaído el mayor peso, relativamente, de esta modalidad. En este capítulo analizaremos más detalladamente las principales nor-

mas, así como su repercusión sobre el mercado monetario, el mercado de capitales, al ahorro personal e institucional, la deuda pública, etc.

#### a) Régimen actual.

El régimen actual de inversiones forzosas se remonta al año de 1960, año en que, como dijimos anteriormente, se tomaron importantes medidas gubernamentales para fomentar el ahorro nacional y

cumplir así las metas del Plan de Desarrollo Económico y Social 1961-1970. La ideología de las inversiones forzosas es muy simplista; con ellas se quiere encauzar el ahorro nacional hacia sectores en los cuales, se supone, no existen atractivos suficientes para los inversionistas; al mismo tiempo, con ellas el Estado desea financiar sus déficit presupuestales o aumentar sus ingresos fiscales para las inversiones públicas. Por lo tanto, se puede diferenciar entre las inversiones forzosas de fomento y las fiscales.

Es obvio que si se tratase de una inversión atractiva, segura y de buena rentabilidad, la inversión forzosa no tendría razón de ser; luego, por definición, la inversión forzosa o carece de seguridad o de apropiada rentabilidad o de liquidez, lo cual, lógicamente, le ha creado una imagen negativa y ha contribuido a aumentar los recelos de los inversionistas frente a los valores gubernamentales y aquellos de renta fija. Además, todas las inversiones forzosas son valores nominales o de renta fija, de tal modo que en un ambiente inflacionista como el colombiano representan una injusticia para sus tenedores. Creemos, francamente, que tampoco por decreto el Estado puede convertir a los valores típicos de las inversiones forzosas en papeles atractivos y seguros.

En el cuadro N° 1 hemos tratado de ofrecer un resumen sinóptico de las principales inversiones forzosas vigentes de Colombia, de acuerdo con las instituciones obligadas a ello. Generalmente, a excepción de la Caja Agraria, los inversionistas forzosos son empresas privadas, aunque las inversiones forzosas fiscales también recaen sobre instituciones oficiales; no obstante, este último tipo de inversiones forzosas posee cuantitativa y relativamente una importancia mínima. Para algunas canalizadoras institucionales del ahorro personal, como son las compañías de seguros y las sociedades de capitalización, existen inversiones forzosas también para su capital pagado y reservas patrimoniales, hecho de por sí injusto. Aunque personalmente consideramos que la institución de las inversiones forzosas es poco eficaz para lograr los objetivos que se desean, creemos que, de no suprimirse, ellas deberían gravar por igual a todas las instituciones, más aún si se toma en cuenta que se trata de entidades que compiten entre sí por el ahorro y que ofrecen amparos o modalidades específicas y creadas por el hombre, con el devenir de los años, para hacerle frente a las contingencias del futuro, o para crear patrimonio o para formar un fondo suficiente en el momento de retirarse del proceso económico activo.

Opinamos, por lo tanto, que con este régimen de inversiones forzosas tan poco equitativo, el gobierno ha introducido graves distorsiones y discriminaciones en el mercado del ahorro institucional; tales distorsiones han engendrado el auge de ciertas formas de ahorro institucional en detrimento de otras; ello no es lógico ni permite una competencia leal por el ahorro en el país; si las diferentes instituciones han sido autorizadas por las instancias gubernamentales para operar en el mercado y su oferta "ahorro" se ciñe a las disposiciones legales, no hay motivo alguna para favorecer a unas y discriminar a otras mediante el régimen de inversiones forzosas o a través de incentivos fiscales.

Del cuadro N° 1 hemos sacado los siguientes porcentajes de "carga inversiones forzosas", los cuales dan una idea exacta sobre la mencionada distorsión y discriminación. Por cada \$ 100 de ahorro, las diferentes entidades deben invertir forzosamente las siguientes cifras:

	%
Cajas y Secciones de Ahorro .....	77
Compañías de Seguros de Vida.....	61
Compañías de Seguros Generales.....	54
Sociedades de Capitalización.....	40
Fondos de Inversión .....	10
Bancos Comerciales, depósitos hasta 30 días.....	5
Fondos Mutuos de Empresas.....	0
Banco Central Hipotecario:	
Cédulas de Capitalización.....	0
Cédulas Hipotecarias .....	0
Corporaciones Financieras, bonos.....	0

En este resumen no han sido incluidas, por motivos obvios, las inversiones forzosas fiscales ni las de encaje, porque ellas no afectan en forma tan directa la captación de ahorros; tampoco han sido involucradas las inversiones forzosas a que está sometido el capital propio de las compañías de seguros. Respecto al seguro social, debemos anotar que también el Instituto Colombiano de Seguros Sociales está sujeto a un régimen de inversiones forzosas equivalente al 100% de sus reservas técnicas; no obstante, su situación es diferente por dos motivos. En primer lugar, el 80% de la inversión obligatoria se efectúa en bonos de valor constante, o sea, en valores nominales de renta fija, pero con una cláusula de reajuste que lo protege contra la desvalorización monetaria; en segundo término, el I.C.S.S. se encuentra ante una situación privilegiada frente a sus compe-

tidores por el ahorro personal porque de acuerdo con la legislación internacional es un sistema obligatorio para trabajadores y patronos, de tal modo que nunca estará abocado a problemas concernientes con la desviación de su clientela hacia otras instituciones de previsión personal.

Estas proporciones no son, en realidad, suficientes para apreciar el grado de "carga por inversiones forzosas" a que están sujetas las diferentes instituciones canalizadoras del ahorro, porque mientras las compañías de seguros y sociedades de capitalización, así como los fondos de inversión, no tienen otras fuentes de recursos financieros, este sí es el caso de los bancos comerciales con sus depósitos a la vista y a término, de la Caja Agraria, del IFI, etc. Por consiguiente, para lograr nuestro objetivo de una justa apreciación debemos también considerar las inversiones forzosas en relación con los activos de las diferentes instituciones. Claro está que en la relación anterior hemos incluido algunas formas de captación de recursos que no son ahorros, tales como los depósitos hasta 30 días, pero creemos que con ello contribuimos a dilucidar mejor la problemática de las inversiones forzosas.

Según cálculos nuestros, la proporción entre activos e inversiones forzosas es más o menos la siguiente de acuerdo con las instituciones:

Bancos Comerciales .....	0,6%
Caja Agraria .....	7,6%
Fondos de Inversión.....	8,2%
Compañías de Seguros y Sociedades de Capitalización	22,6%

Por otra parte, las inversiones forzosas significan, según los dos cuadros anteriores, una especie de "impuesto al ahorro" y, por consiguiente, a la inversión, factor completamente negativo para el fomento del ahorro nacional. La explicación es muy sencilla. Los inversionistas forzosos no están en condiciones, por la baja rentabilidad de las inversiones forzosas, de ofrecerle a su clientela un rendimiento adecuado e igual al que ofrecen instituciones no sujetas a este régimen o con un porcentaje menor de inversiones forzosas, de tal modo que sus ahorradores reciben réditos inferiores, o sea, están sometidos a una especie de impuesto. Este hecho no se modifica substancialmente si se toman en cuenta, el cálculo de rentabilidad, las exenciones tributarias de que gozan las inversiones forzosas, porque la diferencia en la rentabilidad es muy marcada como veremos en el aparte dedicado a las inversiones forzosas y el mercado de capitales.

Aquí, precisamente, las inversiones forzosas han tenido una repercusión negativa en el ahorro personal. Como dijimos antes, se trata de un efecto indirecto engendrado por la inflación. Como es bien sabido, uno de los efectos característicos de la inflación paulatina es el de aumentar el costo del dinero y del capital, porque toda tasa de interés encierra, tácitamente, una especie de prima o porcentaje adicional para cubrir el riesgo monetario. Lógicamente, las instituciones canalizadoras del ahorro deben responder, en épocas de inflación, con un aumento de los rendimientos para los ahorradores, si no quieren colocarse en una posición competitiva desfavorable. Ahora bien, como el rendimiento de las inversiones forzosas estuvo congelado hasta principios de 1968, es obvio que los inversionistas forzosos no podían adaptarse a las nuevas circunstancias, más aún si se tiene en cuenta que para ciertas instituciones (compañías de seguros y sociedades de capitalización, por ejemplo), existe además un catálogo de inversiones admisibles, siendo la mayoría de ellas valores nominales o de renta fija, y por consiguiente, menos protegidos contra la inflación que los valores reales o de renta variable. Con otras palabras, las inversiones forzosas han contribuido, en gran parte, a desalentar el ahorro personal o a su desviación hacia otras instituciones no sujetas a ellas.

Es cierto que esta desviación no ha sido absoluta, por la misma razón de que muchas formas de ahorro, combinadas con protección, por ejemplo, no son sustituibles, de tal modo que los clientes perseverantes han estado sujetos a lo que llamamos "impuesto al ahorro" y también a una especie de "impuesto a la inflación".

No debemos pasar por alto tampoco que el régimen actual significa un subsidio de ciertas instituciones para con su misma competencia. Muchas inversiones forzosas deben efectuarse en cédulas hipotecarias, las cuales, como forma de ahorro institucional, compiten con las cédulas de capitalización o las pólizas de vida. Según datos de Basch (3) "más de la mitad de las cédulas hipotecarias emitidas por el Banco Central Hipotecario se compran para llenar los requisitos de inversión obligatoria...".

(3) Ver Basch, Antonin "El Mercado de Capitales en Colombia", p. 40.

## b) Las Inversiones Forzosas y el Mercado de Capitales.

El mercado colombiano de capitales, es decir, de recursos a largo plazo, todavía no es lo suficientemente eficiente como para permitir el proceso de consolidación y transformación que mencionamos al principio. Por tal motivo es indispensable hacer todo lo posible para fortalecerlo, a lo cual, indudablemente, no han contribuido las inversiones forzosas.

En primer lugar, la colocación de inversiones forzosas no se realiza, por lo general, a través del mercado organizado de capitales, o sea, las bolsas de valores, sino directamente; ello se debe a la baja rentabilidad de casi todos los valores que integran las inversiones forzosas. En efecto, según nuestros cálculos, la rentabilidad promedio de los bonos de deuda pública era, en 1967, de un 7,3% (4). Después de la conversión o aumento del tipo de interés nominal de los Bonos de Desarrollo Económico Clase "B", dicha rentabilidad promedio asciende a 7,9%. En contraposición a ello, a fines de 1967 las acciones cotizadas en la Bolsa de Bogotá ofrecían una rentabilidad promedio ponderada del 14,8% anual, o sea, el doble de la de los bonos de deuda pública. Naturalmente, los privilegios tributarios que poseen los bonos y los otros papeles de inversión forzosa no son suficientes para compensar este margen tan acentuado en la rentabilidad. Expresado en otra forma, las inversiones forzosas han entresacado, del mercado de capitales, valores negociables por una suma casi equivalente al 30% de todos los títulos-valores a largo plazo.

Es lógico que ello haya contribuido a que el mercado de capitales sea estrecho en Colombia, situación poco favorable para mantener una oferta adecuada; asimismo, la estrechez del mercado colombiano de capitales, cuyo centro es la Bolsa de Bogotá y la de Medellín, puede conducir fácilmente a fuertes fluctuaciones en las cotizaciones bursátiles de los otros valores, ocasionadas por cualquier oferta o demanda alta. Un índice de dicha estrechez nos lo ofrece la relación entre producto nacional bruto y el valor bursátil registrado en las bolsas. En Colombia, según estimativos, dicha relación es de 1: 0,25, mientras que en la Gran Bertaña es de 1: 1,2 y en Holanda 1: 0,7.

Finalmente, los inversionistas institucionales, o sea, aquellas entidades encargadas de captar el ahorro institucional para invertirlo generalmente a largo plazo, han sido entresacadas del proceso del mercado de capitales, a causa de las inversiones forzo-

sas, lo cual no han contribuido a su fortalecimiento. Esta debilidad del mercado de capitales conduce, a su vez, a que las empresas industriales busquen los recursos financieros mediante la autofinanciación, la cual, como ya vimos, contribuye al aumento del nivel de precios y no es propicia para hacer de los ahorradores pequeños accionistas, es decir, que sean co-propietarios de los medios de producción. Un aspecto indeseable bajo el punto de vista social y de la distribución más equitativa del patrimonio e ingreso nacionales.

Las inversiones forzosas no han contribuido, pues, a fortalecer el mercado colombiano de capitales; al contrario, ellas han obstaculizado su desarrollo y han inmovilizado apreciables recursos a causa de su baja rentabilidad. En realidad no creemos que el simple aumento en la rentabilidad de las inversiones forzosas constituya una solución adecuada del problema, si tenemos en cuenta la lentitud inherente a este proceso de adaptación. Durante más de cinco años, por ejemplo, el Banco Central Hipotecario estuvo estudiando, pese a la paulatina inflación, la posibilidad de aumentar la rentabilidad de sus cédulas.

Si se desea fortalecer al mercado de capitales, hay que reconocer los principios básicos que regulan a todo mercado y actuar con medidas conformes y no contrarias al mercado (5); todo mercado es, por definición, dinámico y requiere una adaptación rápida de los sujetos económicos a sus cambiantes situaciones, especialmente en períodos de desvalorización monetaria crónica.

## c) Las Inversiones Forzosas y la Política Monetaria.

Las inversiones forzosas han engendrado, asimismo, fuertes distorsiones y disparidades en la política monetaria colombiana, impidiendo, además, la formación de un mercado eficiente para los títulos de deuda pública y, por ende, el funcionamiento adecuado del mercado monetario. Mientras que el mercado de capitales cumple la función económica de movilizar recursos financieros a largo plazo para la inversión, corresponde al mercado monetario la movilización de recursos a corto plazo. Los dos

(4) En el cálculo de la rentabilidad no solamente se ha tomado en cuenta el tipo real de interés, sino también el rendimiento adicional anual resultante de la diferencia entre el valor de compra y el nominal.

(5) La llamada Escuela de Friburgo, artífice intelectual de la recuperación alemana, ha desarrollado una concepción lógica y global al respecto. Ver "La Economía Social de Mercado - Base Teórica del Milagro Alemán" en: Revista del Banco de la República, Nº 487, mayo 1968, pp. 592-595.

mercados integran el llamado mercado crediticio y son interdependientes en sumo grado.

Además, de las transacciones interbancarias de *call money*, dinero a término, depósitos en el banco central, etc., el mercado de dinero o monetario representa un marco ideal para la política monetaria gubernamental, realizada por el Banco Central mediante intervenciones en el "mercado abierto". Estas intervenciones facilitan la contracción o expansión monetaria y, desde hace muchos años, constituyen un eficaz instrumento político-monetario de los bancos centrales en los países industriales. En varias ocasiones, los bancos centrales latinoamericanos, incluyendo el Banco de la República, han tratado de crear un mercado monetario eficiente para sus intervenciones; no obstante, los intentos han fracasado por varios motivos (6), especialmente a causa de las inversiones forzosas.

Ya en 1951, la Misión Currie anotaba que "es de importancia primordial el desarrollo de un mercado abierto para la deuda pública fundado en compras voluntarias" (7), es decir, no basado en las inversiones forzosas, agregando que "a pesar de que estos requisitos (inversiones forzosas) pueden haber ayudado a dirigir los recursos de capital hacia fines de fomento, es muy poco lo que han servido para reducir la influencia inflacionista de la financiación pública. A largo plazo es preferible un mercado privado de deuda pública. La creación de tal mercado ayudaría a sacar adelante programas públicos de inversión de clase no inflacionista" (8).

Por su parte, Tamagna anota al respecto "...los valores gubernamentales con tasas nominales de interés y apoyados a precios artificialmente altos, se han inmovilizado en las bóvedas de los bancos centrales. En la mayoría de los casos, esto ha entorpecido, en lugar de fomentar, su distribución a los inversionistas. La resistencia de la tesorería a aceptar tasas de interés realistas ha sido la razón fundamental de que no exista un mercado para valores gubernamentales en países en los cuales se ha desarrollado, en su lugar, un mercado relativamente activo para otros valores de renta fija" (9).

Asimismo, las inversiones forzosas han contribuido a fomentar, en la mayoría de los casos, las presiones inflacionistas, produciendo un círculo vicioso de inflación-inversiones forzosas-inflación. En efecto, al no ser colocables las inversiones forzosas en el mercado de capitales, debido a su baja rentabilidad, y al no poder asumir los inversionistas for-

zosos todas las emisiones, ellas han tenido que ser compradas por el banco emisor, creando, lógicamente, dinero; esta creación de dinero engendra una exagerada expansión monetaria, la cual, a su vez, fomenta las presiones inflacionistas. Las presiones inflacionistas aumentan el tipo de interés en el mercado de capitales, haciendo que las inversiones forzosas sean aún menos colocables, porque incrementan la disparidad en la rentabilidad y disminuyen, a su vez, la capacidad de absorción de los inversionistas forzosos, quienes, por las mismas inversiones obligatorias, no pueden mejorar los rendimientos que ofrecen a sus ahorradores. Las presiones inflacionistas disminuyen los ingresos reales del fisco y ocasionan déficit presupuestales; para cubrirlos, el gobierno recurre nuevamente a la emisión de títulos de deuda pública, los cuales, por las razones antes expuestas, no tienen mercado suficiente y, por lo tanto, son comprados en gran parte por el banco central, hecho que engendra nuevas presiones inflacionistas, prosiguiendo el círculo vicioso antes anotado. Sobre estas compras de títulos de deuda pública, Tamagna escribe: "El hecho de que los bancos centrales hayan efectuado compras directas de valores de los órganos de desarrollo ha dado lugar, frecuentemente, a modalidades de financiamiento fáciles e inflacionarias" (10).

Respecto al régimen de inversiones forzosas para las diferentes instituciones, debemos anotar también que el trato discriminatorio frente a ciertas entidades no se refleja únicamente en los porcentajes de inversión forzosa sobre sus activos y por \$ 100 ahorrados, sino también en las facilidades de redescuento o crédito del emisor. Hay instituciones que no poseen línea alguna de crédito en el banco central, estando sujetas a porcentajes mayores de inversión forzosa; para otras, por el contrario, la "carga inversión forzosa" es inferior, poseyendo, además, facilidades de crédito en el emisor. Este hecho, indudablemente, contribuye a hacer aún más injusta y discriminatoria la institución de las inversiones forzosas, distorsionando rendimientos, capacidad competitiva, etc.

(6) Ver Tamagna, Frank, "La Banca Central en América Latina", Estudios CEMLA, México 1963, p. 128 y siguientes.

(7) Ver "Programa de Fomento para Colombia", Informe de la Misión Currie, Banco de la República, Bogotá, 1951, p. 668.

(8) Op. cit. p. 354.

(9) Ver Tamagna, F. Op. cit. p. 296.

(10) Tamagna, F. Op. cit. p. 440.

CUADRO N° 1

REGIMEN COLOMBIANO DE INVERSIONES FORZOSAS

Instituciones

BASES	Seguros Vida	Seguros Generales	Cajas, Secciones Ahorro	Capita- lizadoras	Fondos Inversión	Fondos Mutuos	Corp. Fin. Bonos	B. C. H.	Bancos Comer- ciales y Caja Agraria
<b>1) Sobre capital propio</b>									
a) En títulos de deuda pública	10.00%	14.00%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%
b) Cédulas B.C.H.	6.25%	8.75%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%
c) Bonos industriales, IFI, agrarios, corporaciones	5.00%	7.00%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%
d) Préstamos vivienda o cédulas B.C.H.	3.75%	5.25%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%
<b>Total</b>	<b>25.00%</b>	<b>35.00%</b>	<b>0%</b>	<b>0%</b>	<b>0%</b>	<b>0%</b>	<b>0%</b>	<b>0%</b>	<b>0%</b>
<b>2) Sobre ahorros o reservas técnicas</b>									
a) Títulos deuda pública	24.40%	21.60%	10.00%	12.00%	10.00%	0%	0%	0%	5.00%
b) Cédulas B.C.H.	15.25%	13.50%	25.00%	10.00%	0%	0%	0%	0%	Sobre depósitos hasta de 30 días
c) Bonos industriales, IFI, agrarios, corporaciones	12.20%	10.80%	10.00%	0%	0%	0%	0%	0%	0%
d) Préstamos vivienda o cédulas B.C.H.	9.15%	8.10%	22.00%	18.00%	0%	0%	0%	0%	0%
e) Colonización	—	—	10.00%	0%	0%	0%	0%	0%	0%
<b>Total</b>	<b>61.00%</b>	<b>54.00%</b>	<b>77.00%</b>	<b>40.00%</b>	<b>10.00%</b>	<b>0%</b>	<b>0%</b>	<b>0%</b>	<b>5.00%</b>
<b>3) Sobre activos</b>									
a) Bonos Desarrollo Económico	3.00%	3.00%	0%	3.00%	0%	0%	0%	0%	0%
<b>4) Sobre Imporrenta 1964</b>									
a) Bonos Desarrollo Económico	Personas y entidades contribuyentes al Impuesto de la renta, el 5% del impuesto año gravable 1964.								
<b>5) Sobre reservas prestaciones sociales</b>									
a) Bonos Nacionales Previsión Social	6% Reservas prestaciones sociales.								

Nota: Lógicamente, por ley, el B.C.H., tiene que invertir todos sus recursos en préstamos hipotecarios. Por otra parte, todo indica que los depósitos a término en las Corporaciones Financieras están sujetos al mismo régimen de las cajas de ahorro; la columna se refiere a los recursos obtenidos mediante la emisión de bonos, ya que ellos forman la mayor parte de su producto "ahorro institucional".

IV — EL AHORRO PERSONAL Y LA REFORMA TRIBUTARIA

La discriminación de las diferentes formas de ahorro personal, engendradas por la institución de las inversiones forzosas, se acentúa aún más si consideramos los privilegios tributarios existentes actualmente. En el cuadro N° 2 (11) presentamos un resumen de las principales formas de ahorro institucional y su status tributario respecto a los principales gravámenes. Es curioso anotar que el ahorro efectuado a través de las aseguradoras de vida y las sociedades de capitalización está sujeto, comparativamente, a mayores impuestos, pese a que las instituciones que lo ofrecen tienen también una de las más elevadas cargas por concepto de inversio-

nes forzosas. Francamente, no vemos motivo alguno que justifique esta discriminación tributaria, porque, según nuestra opinión, el Estado debe asumir una actitud neutral frente a las diversas formas de ahorro personal, engendrada por la institución de para formar capital y hacerle frente a las distintas contingencias de la vida. Una póliza de vida es tan loable como una cuenta de ahorros o un título de capitalización o la adquisición de una cédula hipotecaria; cada forma de ahorro cumple una misión específica y no es sustituible en esencia, luego la política de inversiones gubernamental y la política

(11) Cuadro elaborado para el artículo "El Informe Musgrave y la Industria del Seguro". Revista Colombiana de Seguros N° 13, Sep-Oct./69.

fiscal deben evitar, mediante medidas neutrales, que por motivos tributarios o de inversiones forzosas los ahorros personales se desvíen de unas instituciones a otras.

Infortunadamente, según anotamos en el artículo mencionado, el Informe Musgrave y los planes de reforma tributaria no sugieren medidas concretas para fomentar el ahorro nacional, especialmente el personal, ni eliminan las distorsiones que ha ocasionado el actual régimen tributario. Es cierto que el Informe Musgrave reconoce la necesidad del ahorro como elemento estabilizador de la actividad económica, pero en sus recomendaciones no se esbozan los principios de una política de ahorro nacional, engendrada y fomentada mediante medidas fiscales y tributarias. No hay motivo justificativo alguno, por ejemplo, para que el ahorro efectuado a través del seguro social obligatorio tenga mayores prerrogativas fiscales que el realizado a través de las compañías de seguros de vida, porque ambas formas persiguen el mismo fin, o sea, la previsión personal. Tampoco existe justificación alguna para que los rendimientos o el capital formado mediante ciertas clases de ahorro estén exentos del impuesto de la renta y patrimonio, respectivamente, mientras que los mismos ahorros en otras instituciones sean gravados, según se desprende claramente del cuadro N<sup>o</sup> 2.

#### V — NECESIDAD DE UNA POLÍTICA DE FOMENTO DE AHORRO NACIONAL

Hemos visto la función social y económica que cumple el ahorro personal, así como la discriminación tributaria y de inversiones forzosas que impiden su incremento en el país. Por tal motivo, consideramos que el primer paso de una política gubernamental, tendiente a fomentar el ahorro personal, radica en armonizar o igualar los gravámenes de las diferentes formas de ahorro, así como nivelar, por lo menos, la carga de inversiones forzosas. Personalmente, opinamos que sería más conveniente suprimir el sistema de inversiones forzosas a partir de determinada fecha, dejando congeladas las existentes, de tal modo que la amortización de los títulos de deuda pública y de los otros valores se encargará, con el tiempo, del desmonte automático, sin producir fricciones indeseables para las instituciones o instancias gubernamentales beneficiadas con esta clase de financiación. En el futuro, pues, las instituciones emisoras de cédulas u otros valores se orientarían, respecto a las condiciones de sus títulos, por la correspondiente situación reinante en el mercado de capitales, dándole, por ende, dinamismo y

eficiencia, lo cual evitaría, al mismo tiempo, el peligro de inversiones equívocas o inflacionistas resultantes de la facilidad de obtener recursos y de la monetización de la deuda pública a través de creación de moneda por parte del Banco de la República.

El segundo paso consistiría en adoptar medidas fiscales activas y pasivas para fomentar el ahorro personal, manteniendo el Estado un trato igual a cada peso que se ahorre en cualquier institución. En resumen, las bases de esta política podrían concretarse a los siguientes puntos:

#### a) Incentivos activos

— Aceptación, hasta una suma determinada por año, de que los ahorros personales deben recibir un subsidio o subvención del Estado en forma de "prima de ahorro", lo cual haría más atractiva la formación de capital privado al aumentar indirectamente su rentabilidad. Esta política ha sido practicada con mucho éxito por la República Federal de Alemania a partir de 1952 y 1959. En su presupuesto de 1969, el gobierno federal alemán destinó una suma de casi \$ 3.000 millones para este fin.

#### b) Incentivos pasivos

— Deducción, hasta una suma determinada por año, de todas las sumas ahorradas por las personas naturales durante el año, en el momento de determinar la renta líquida o gravable. El sistema de la deducibilidad de los ahorros ha sido una de las causas del auge del ahorro personal en muchos países. Basch (12), considera que el poco incremento del seguro de vida en Colombia se debe "al hecho de que no sea deducible del impuesto sobre la renta, el pago de las primas de seguros de vida".

#### c) Otras medidas

— Igualación de los gravámenes y exenciones tributarias para toda clase de ahorro institucional, con el fin de eliminar las distorsiones y discriminaciones del sistema actual.

— Eliminación del sistema de inversiones forzosas, tal como lo sugerimos anteriormente, o, por lo menos, equiparación e igualación de las normas actuales, con el fin también, de eliminar las distorsiones y discriminaciones.

(12) Ver Basch, A. Op. cit. p. 25.

En resumen, la política gubernamental en pro del ahorro nacional debe ser coherente, lógica, no contradictoria ni discriminatoria, o sea, bajo el aspecto tributario y de inversiones debe darle un trato igual a cada peso que se ahorre en cualquiera de las instituciones previamente autorizadas para funcionar y operar.

No sería objetivo ni justo pretender que las inversiones forzosas solamente han causado trastornos a la economía colombiana; ellas han tenido también ciertos aspectos positivos, especialmente en lo que atañe a la construcción de viviendas; no obstante, creemos que sus efectos negativos superan con creces los positivos y que con sistemas más ágiles se hubiesen logrado, tal vez, mayores éxitos en la política de vivienda, siendo más eficiente el mercado de capitales. El sistema de política económica

basada en las estrictas reglamentaciones, en una intervención gubernamental sin una concepción clara y definida, con medidas contradictorias y que muchas veces se anulan a sí mismas, fue la causa del fiasco registrado en Europa por los regímenes intervencionistas. No se trata de que el Estado no intervenga en el proceso económico, sino que lo haga con medidas conformes a los principios del mercado, tal como lo pregonan los artifices intelectuales y materiales del milagro económico alemán con su sistema de "Economía Social de Mercado". El intervencionismo, sin ton ni son, conduce a un callejón sin salida, como fue el caso de Alemania de postguerra; solo la decisión enérgica de Erhard, al echar a la canasta de papeles el sinnúmero de reglamentaciones del Tercer Reich, liberó a la economía alemana de las trabas y sentó las bases para la recuperación económica y resurgimiento industrial.

CUADRO N° 2

STATUS TRIBUTARIO DE LAS PRINCIPALES FORMAS DE AHORRO INSTITUCIONAL EN COLOMBIA

Formas de Ahorro

GRAVAMENES	Seguro Social	Seguro de Vida Privado		Cédulas de Capitalización	Depósitos de ahorro	Certificados Fondos Mutuos	Certificados Fondos de Inversión		Valores Bursátiles	
		Individual y grupo	Colectivos				Renta fija Cédulas Hipotecarias	Renta Variable		
<b>I—Impuesto a la renta.</b>										
a) Contribuciones, Primas, Cuotas	Deducibles	No deducibles	Deducibles aportes	No deducibles	No deducibles	Deducibles, Aportes Empresas	No deducibles	No deducibles	No deducibles	No deducibles
b) Indemnizaciones	Exentas	Exentas	Exentas	Exentas	—	—	—	—	—	—
c) Rendimientos, Dividendos, Sorteos, Valorización	—	Gravables	Gravables	Gravables	Exentos rendimientos de los pros. \$ 150 mil de inversión	Exentos	Reinversión exenta	Exención ilimitada	Exentos hasta \$ 12 mil anuales	—
<b>II—Impuesto de Patrimonio</b>										
	Exento	Gravable	Gravable	Gravable	Exentos hasta \$ 150 mil	Exentos	Gravable	Exención ilimitada	Exentos hasta \$ 60 mil	—
<b>III—Impuesto de Asignaciones y Donaciones</b>										
	Exento	Gravable	Gravable	Gravable	Exento	Gravable	—	—	—	—
<b>IV—Impuesto de Timbre</b>										
	Exento	Gravable	Gravable	Gravable	Exento	Exento	Exento	Exento	Gravable	—

## VEINTICINCO AÑOS ATRAS

## DICIEMBRE DE 1944

Las notas editoriales correspondientes al número 206 de la Revista, comentaban así la situación general:

“El mes de noviembre suele ser de quietud y aun de disminución en las transacciones comerciales y bursátiles, como lo hemos anotado en ocasiones anteriores.

“Y así ha ocurrido ahora, según se observa en el valor de los cheques pagados por los bancos, índice importante de tales actividades, que tuvo descenso apreciable en el mes pasado, especialmente en esta capital, donde la baja alcanzó el 15,2%. La del movimiento general del país fue de 6,3%.

“El volumen de las transacciones bursátiles decayó igualmente en noviembre, llegando el descenso en la Bolsa de Bogotá a 26,2%. Mas el índice de precios de la misma bolsa, en lo que se refiere a las acciones, lejos de disminuir, tuvo aumento de 9 puntos, o sea del 4,4%.

“La feria semestral de Girardot, que también puede considerarse como índice digno de tenerse en cuenta, verificada en los primeros días de este mes, mostró disminución apreciable en el número de las ventas, cuyo índice fue de 175, contra 202 en junio de este año y 187 en diciembre de 1943; pero en cambio, el valor de estas reducidas transacciones, fue el más alto registrado en los últimos años, debido a la elevación considerable que han tenido los precios de los ganados. En efecto, el índice del valor de las operaciones efectuadas subió a 603, contra 488 y 361, en las dos ferias anteriores, respectivamente.

“Las reservas de oro y divisas en dólares del Banco de la República, permanecieron sin cambio, pues apenas mostraron un descenso insignificante de 0,05%.

“No obstante esta circunstancia, los medios de pago aumentaron en 1,7%, lo que sin duda debióse, al menos en parte, al incremento de los redescuentos de los bancos en el instituto de emisión.

“El índice del costo de la vida obrera en Bogotá aumentó nuevamente de 176,4 a 181,5, o sea en 2,9%.

“La producción de oro se mantuvo baja en el mes pasado. Sin embargo, la de los once meses transcurridos de este año ha resultado prácticamente igual a la del mismo período del anterior.

“En cambio la del petróleo continúa en aumento, habiendo llegado en el curso del año a 20.909.000 barriles, contra 11.529.000 en igual lapso de 1943.

“Tanto los negocios de finca raíz como las nuevas edificaciones se mantuvieron en noviembre sin modificaciones dignas de mención, continuando muy activos unos y otras, tanto en Bogotá como en Medellín”.

LA SITUACION FISCAL, LA BANCA,  
EL CAMBIO, EL CAFE

Las rentas nacionales produjeron en noviembre \$ 8.525.000 contra \$ 10.910.000 en octubre y \$ 6.666.000 en noviembre de 1943.

El total de lo percibido en los once primeros meses de 1944 montó \$ 85.117.000, suma en que queda incluido el producto de la emisión de bonos Denal correspondiente a 1943 por valor de \$ 5.803.000. En el mismo período de 1943 el total subió a \$ 66.175.000.

Para el 30 del mismo mes se calculó un déficit fiscal de \$ 16.263.000.

En noviembre continuó el aumento de los préstamos y descuentos del Banco a las instituciones afiliadas, que pasaron de \$ 14.388.000 a \$ 17.402.000. Los hechos directamente al público sobre bonos de almacenes de depósito, subieron también de \$ 76.000 a \$ 179.000.

Los medios de pago subieron en el mes de \$ 396.836.000 a \$ 403.762.000.

Los billetes en circulación y los depósitos en el mismo banco aumentaron en noviembre, así: los primeros, de \$ 156.285.000 a \$ 159.469.000; y los segundos de \$ 145.390.000 a \$ 146.269.000.

Las reservas de oro y divisas se mantuvieron sin modificación digna de mención en el mes pasado, pues estaban al iniciarse este en \$ 277.271.000, y al terminar quedaron en \$ 277.127.000. En estas cifras correspondía a oro físico \$ 157.686.000 y \$ 159.920.000.

A continuación aparecen las cifras de los cheques pagados por los bancos, operaciones que, como ya se anotó, tuvieron apreciable descenso en el mes pasado:

EN BOGOTA			
	Noviembre 1944	Octubre 1944	Noviembre 1943
Por compensación....\$	119.599.000	138.813.000	77.383.000
Directamente .....	117.548.000	140.874.000	82.533.000
Sumas .....	<u>237.147.000</u>	<u>279.687.000</u>	<u>159.916.000</u>
EN EL RESTO DEL PAIS			
Por compensación....\$	123.254.000	127.329.000	88.982.000
Directamente .....	311.709.000	310.613.000	223.934.000
Sumas .....	<u>434.963.000</u>	<u>437.942.000</u>	<u>312.916.000</u>
TOTAL			
Por compensación....\$	242.853.000	266.142.000	166.365.000
Directamente .....	429.257.000	451.487.000	306.467.000
Sumas .....	<u>672.110.000</u>	<u>717.629.000</u>	<u>472.832.000</u>

El dólar americano ha vuelto a negociarse en el mercado libre al tipo que había venido rigiendo desde hacía muchos meses, o sea el de \$ 1,746, ligeramente por encima del de compra del Banco de la República.

Las compras de oro efectuadas por el Banco en noviembre subieron a 39.429 onzas de fino, contra 39.138 en octubre, y 43.186 en noviembre de 1943.

En los once meses transcurridos del año la producción ha subido a 520.326 onzas, contra 519.798 en igual período del pasado.

Se sigue cotizando la carga de pergamino corriente por la Federación Nacional de Cafeteros a \$ 50, y a \$ 63 la de pilado. Hacia los puertos de embarque, en noviembre, se movilizaron 424.404 sacos. En lo transcurrido del año se han despachado al exterior 4.599.948 sacos, contra 4.735.469 en igual lapso de 1943.

#### ALGUNAS CIFRAS DE INTERES

Depósitos en los bancos, exceptuado el Banco de la República. De \$ 325.951.000 en octubre, subieron en noviembre a \$ 338.497.000 estos depósitos, los que en noviembre de 1943 quedaron en \$ 248.671.000.

A depósitos de ahorro correspondían, dentro de estos totales y en su orden, las siguientes cantidades: \$ 54.580.000, \$ 55.404.000 y \$ 39.679.000.

#### EXPLOTACIONES DE PETROLEO

Con respecto a octubre, en que la producción subió a 1.962.000 barriles, en noviembre descendió a 1.917.000; en noviembre de 1943, se obtuvieron 1.801.000 barriles.

#### EXPORTACIONES (FOB)

A \$ 12.927.000 ascendieron nuestros envíos al exterior en noviembre, cuando en octubre inmediatamente anterior quedaron en \$ 26.313.000. Para noviembre de 1943, marcaron \$ 17.542.000.

#### IMPORTACIONES (CIF)

Las compras al extranjero, de \$ 14.536.000 en octubre, pasaron en noviembre a \$ 20.525.000; en noviembre de 1943, se situaron en \$ 16.553.000.

#### MOVIMIENTO BURSATIL

Con respecto a octubre, notablemente descendieron en noviembre las transacciones en la Bolsa de Bogotá; en efecto y en su orden, las cifras fueron: \$ 18.061.000 y \$ 13.329.000. Un año atrás, noviembre de 1943, el total fue de \$ 6.099.000.

#### INDICE DE ARRENDAMIENTOS DE VIVIENDAS

##### EN BOGOTA

Levemente subió este indicador en noviembre, ya que de 125.0 en octubre, pasó a 125.4 en el mes nombrado. En noviembre de 1943, marcó 123.0.

#### ARTICULOS

"La emisión de moneda fraccionaria"—Informe del señor gerente general del Banco, don Julio Caro, sobre la escasez de estos signos por esta época.

"El 250 aniversario del Banco de Inglaterra".

"La economía del continente europeo en la posguerra"—Interesante artículo tomado de la publicación "Thinking Ahead" y que, por países, comenta este importante aspecto.